



T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Ombudsmanlık İçin Öncü Bir Kurum: Hisbe *A Pioneering Institution For Ombudsman: Hisbah*

Yrd. Doç. Dr. Ferhat USLU - Ali ÖZDEMİR

Yaşama Hakkı Bağlamında Denizlerde “Geri Gönderilmeme (Non-Refoulement) İlkesi” *The Principle Of Non-Refoulement” In The Sea In The Context Of The Right To Life*

Dr. Ergin ERGÜL

Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi *The Merit and Competence Principle In Public Administration From Rumi’s Perspective*

Yaşar UZUN

Kamu İdarelerinde Etik Yönetim Altyapısı ve Değerlendirilmesi *Ethics Management Infrastructure In Public Bodies And Its Assessment*

Prof. Dr. Zakir AVŞAR - Yrd. Doç. Dr. Kadriye AVCI

Sağlık Ombudsmanı *Health Ombudsman*

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ - Mehmet UZUNAY

Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim *Reconstruction Planning Processes and Control Of Municipalities*

Doç. Dr. Erdoğan KAYGIN - Dr. Gökhan KERSE

Tuncer YILMAZ

Kamu Çalışanlarında Örgütsel Bağlılık ve Presenteeism Arasındaki İlişki: Kars İl Örneği *Relationship Between Organizational Commitment and Presenteeism In Public Works: Kars Province Example*

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 3 • SAYI/ISSUE: 6 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2017



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Dil ve anlatım bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.
2. Dünyadaki örnekleri de dikkate alınarak, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyet alanı ile ilgili bütün konularda makaleler kabul edilebilir.
3. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
4. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
5. Hakem değerlendirme süreci sonucunda dergide yayımlanması kabul edilen çalışmaların tüm yayın hakları Ombudsman Akademik Dergisine aittir. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz.
6. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler derginin görüşleri değildir. Tüm sorumluluk yazarına aittir.
7. Makalesi yayımlanan yazarlara, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmeliğe uygun olarak Yayın Kurulu tarafından onaylanan miktarda telif ücreti ödenir.
8. Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması Editörler Kurulu'nun kararına bağlıdır.
9. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özetin alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
10. Yayın ilkelerine uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayacaktır.
11. Yayımlanmayan makaleler yazarına geri gönderilmeyecektir.
12. **Yazışma adresi:** Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Caddesi No:4 Çankaya ANKARA

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, “Microsoft Office Word” programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmesi 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.
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, yayınevi, 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 Yönetiş 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**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.
11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise süreli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

- İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)
 - İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).
 - Dipnot kullanımlarında ise;
 - İlber Ortaylı (2007), “İmparatorluğun En Uzun Yılı”, **<http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html>** (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.
 - UYAP (2007), “UYAP Projesi”, **<http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html>** (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.
12. Makalede kullanılan her türlü kaynak, (**KAYNAKÇA**) bölümünde yer almalıdır. Kullanılan kaynaklar nitelik (tez, kitap, makale, rapor vb.) ayrımı yapılmaksızın yazar soyadına göre alfabetik olarak sıraya konulmalıdır. Aynı yazarın eserleri “en yeni tarihli” olandan başlanarak kaynakçada yer almalıdır. Bir yazarın aynı yıl içinde yayımlanmış birden fazla eseri kullanılmışsa eserler yılın yanına “a”, “b”, “c”, şeklinde harf verilerek gösterilecektir.

Örnek;

- Ögüt (2008a), Ögüt (2008b).

13. Kaynakçada kullanılacak kitap veya dergi isimlerinin ilk harfleri büyük olarak yazılmalıdır. Ayrıca kitap, tez, rapor, dergi ve gazete isimleri kalın (bold) yazılmalıdır. Kaynakça yazımında girinti asılı olmalıdır. Kaynakça gösterme konusunda aşağıda belirtilmeyen durumlarda, bilimsel yazımlarda benimsenen hususlar dikkate alınmalıdır.

Kitaplar

ÖĞÜT, Adem (2009). **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara.

ACAR, Durmuş ve Nilüfer Tetik (2008). **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara.

ŞAHİN, Ali, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011). **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, I. Baskı, Konya.

Çeviri Kitaplar

IMBERT, Paul (1981). **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri (Türkiye’nin Meseleleri)**, Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul.

Editörlü Kitaplar

GÜLEŞ, Hasan Kürşat ve Musa Özata (2005). **Sağlık Bilişim Sistemleri**, Editör: Adem Öğüt, Nobel Yayın-Dağıtım, Ankara.

Yazar Adı Olmayan Kitaplar

TODAİE (1965). **İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Dergiler

ŞAHİN, Ali (2005). “Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmelik Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, ss. 177-198.

Gazeteler

ALKAN, Türker (2002). “Seçilmişler ve Atanmışlar”, **Radikal Gazetesi**, 30 Mart.

Tezler

ŞAHİN, Ali (2003). **Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

İnternet Bazlı Kaynaklar

- Eğer kaynağın yazar(lar)ı belirli ise, süreli yayınlardakine benzer şekilde kaynakçada verilir. Ancak, kaynağın yer aldığı internet adresi de tüm uzantılarıyla verilir. Eğer internetten indirilen kaynaklar için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi hem kaynakçada hem de metin içinde kullanılır. Örnek;

ORTAYLI, İlber (2007). “İmparatorluğun En Uzun Yılı”, **<http://www.akin-tarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html>** (Erişim Tarihi: 04.02.2007).

- Eğer kaynak bir yazara ait değil de bir kurum veya kuruluşa ait web sayfasından alınmış ise, kaynakçada kurumun adı, yazının başlığı (varsa) ve tüm uzantılarıyla internet adresi verilir. Örnek;

UYAP (2007). “UYAP Projesi”, <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007)

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@ombudsman.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da üç nüsha çıktısı ve CD ortamında (**Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Cad. No:4 Çankaya/ANKARA**) adresine posta yoluyla gönderilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını

(eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış kapak sayfası eklenmelidir.

3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hakeme de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

Ombudsman^{Akademik}

OMBUDSMAN ACADEMIC

Yıl/Year: 3 • Sayı/Issue: 6 • Ocak-Haziran/ January-June 2017

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü ve Editör

Dr. Ümit ŞAHİN

Yayın Türü

Yerel süreli yayın

Ombudsman Akademik Dergisi altı (6) ayda bir yayımlanır.

ISSN

2148-256X

Tasarım

Yeter BAYSAL

Kapak Tasarım

B. Kenan COŞGUN

Yapım

Uluslararası Piri Reis Kültür Ajansı
Kazım Özalp Mah. Rabat Sok. No:27/2 GOP/ANKARA
Tel: 0 312 446 21 56

Baskı

MRK Baskı ve Tanıtım Hizmetleri
1354. Cad. 1357. Sok. No:43 Yenimahalle / Ankara
Tel: 0-312 354 54 57

Baskı Adedi

1000

Yönetim ve İletişim

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

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

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 3 • SAYI/ISSUE: 6 • OCAK-HAZİRAN / JANUARY-JUNE 2017

YAYIN KURULU

İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN
Bilge UZ
Akın ALTAY



DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN	Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ali AKYILDIZ	Başkent Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Aydın GÜLAN	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Maarif Vakfı Başkanı
Prof. Dr. Burhanettin DURAN	Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Cemil KAYA	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ekrem YILDIZ	Kırıkkale Üniversitesi Rektörü
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY	Gazi Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Gülnur AYBET	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Haluk ALKAN	İstanbul Üniversitesi/İktisat Fakültesi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi/Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Hasan Kalyoncu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Hatice Beril DEDEOĞLU	Ege Üniversitesi Rektör V.
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
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi

Prof. Dr. Nevzat AYPEK	Gazi Üniversitesi/Ticaret Turizm Eğitim Fakültesi
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI	Polis Akademisi Başkan Yardımcısı
Prof. Dr. Ulvi SARAN	Merkez Valisi
Prof. Dr. Yavuz ATAR	Cumhurbaşkanı Başkan Yardımcısı/YÖK Üyesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Zakir AVŞAR	Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi
Doç Dr. Cenker GÖKER	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Doç Dr. Erbay ARIKBOĞA	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doç Dr. Esra ÇUHADAR	Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç Dr. Oktay KOÇ	Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Ergin ERGÜL	Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ayhan BİBER	Gazi Üniversitesi/ İletişim Fakültesi
Prof. Dr. Hüseyin MUŞMAL	Selçuk Üniversitesi/ Edebiyat Fakültesi
Prof. Dr. Nail YILMAZ	Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Özlen ÖZGEN	Gazi Üniversitesi/ İletişim Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK	İnönü Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Bülent BAYAT	Gazi Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Elif UZUN	Anadolu Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Mahmut BOZAN	Bartın Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Nizam ÖNEN	Mustafa Kemal Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Türker TOPALHAN	Gazi Üniversitesi / İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Abdullah TAŞTEKİN	Harran Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Alparslan KARTAL	Kafkas Üniversitesi/İlahiyat Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Aygül KILINÇ	Artvin Çoruh Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Bayram KIRMIZIGÜL	Munzur Üniversitesi/Pertek Sakine Genç Meslek Yüksekokulu
Yrd. Doç. Dr. Nuri Berkay ÖZGENÇ	Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Öncel DEMİRDAŞ	Ankara Üniversitesi/ İlahiyat Fakültesi
Yrd. Doç. Dr. Yunus ZENGİN	Kafkas Üniversitesi/Kağızman Meslek Yüksekokulu

ÖNSÖZ

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasamızın 74'üncü maddesinde yer alan, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler” hükmüne istinaden, 6328 sayılı Kanun ile kurulmuş, Anayasal bir Kurumdur. Kurumumuz, 6328 sayılı Kanununun 5. Maddesi gereğince “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...” görevlendirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, “**İnsanların en hayırlısı insanlara en fazla faydası dokunandır**” inancı ile “**İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın**” ilkesini kendine rehber edinmiştir. Hukuka, insan haklarına dayalı adalet anlayışına ve hakkaniyete dayalı olarak çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu;

- İdarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine,
- İyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine,
- İnsan haklarının gelişmesine,
- Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına,
- Hak arama kültürünün yaygınlaşmasına

katkı sağlamaya çalışmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu yukarıdaki anlayış ve hedefler doğrultusunda, ilgili mevzuata göre vatandaşların idare ile ilgili şikâyetlerini alır, dostane çözüm yollarını araştırır, gerekli inceleme ve araştırmaları yaptıktan sonra şikâyetin giderilmesi için tavsiye kararı verir. KDK ayrıca toplumu ilgilendiren konularda hazırladığı özel raporları ilgililerle ve kamuoyuyla paylaşır. Bu çerçevede, “Soma Maden Faciası” ve “Türkiye’de Yargı” özel raporlarını hazırlamış ve kamuoyuyla paylaşmıştır.

Kurumsal anlamda bu önemli görevlerimiz yanında, görev alanlarımız ile ilgili bilimsel çalışmalara da önem vermekteyiz. Bu konuda

“Ombudsman Akademik” hakemli dergimizde çok kıymetli akademisyen ve yönetici yazarlarımızın yazdığı makalelere yer vererek kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlara bilimsel çözümler bulunmasında öncülük etmeyi amaçlamaktayız.

“Ombudsman Akademik” hakemli dergimizin altıncı sayısında altı tanesi derleme ve bir tanesi araştırma olarak hazırlanan yedi ayrı bilimsel makaleyi siz değerli okuyucularımızın istifadesine sunuyoruz.

İngilizce olarak hazırlanan ilk makalede, temelleri devlet geleneğimiz ve yönetim anlayışımızdan doğan Ombudsmanlık müessesesi için öncü kurumlardan birisi olan Hisbe kurumunun tarihi gelişimi, temel fonksiyonları ve bu kurumun meydana getirilme ve geliştirilmesinin ardında yatan nedenleri ile Müslüman ülkelerde bu kurumun fiili uygulama yöntemleri incelenmektedir.

İkinci makale ile özellikle son yıllarda tüm dünyada gündemde olan göç ve mülteci meselesi bağlamında “geri gönderilmeme” ilkesinin uluslararası hukuktaki yeri, son zamanlarda Akdeniz ve Ege’de meydana gelen sığınmacı ölümlerinin “yaşama hakkı” ekseninde değerlendirilmesi yapılmıştır.

Üçüncü ve dördüncü makaleler, Kamu yönetiminde liyakat, ehliyet ve etik konularını içeren benzer konular etrafında toplanmıştır. İlkinde kültürümüze ve gönül dünyamıza önemli katkıları bulunan Mevlânâ’nın eserlerinden yola çıkılarak kamuda iyi yönetim ilkelerinin başında gelen liyakat ve ehliyet ilkesine ilişkin yapılan önemli tespitler günümüze uyarlanarak yorumlanmıştır. Daha sonraki makalede ise etik yönetim altyapı gereklilikleri ve bu altyapının değerlendirilmesinin kimler tarafından ve nasıl yapılabileceği üzerinde durulmuş ve farkındalığın geliştirilmesi amaçlanmıştır.

Beşinci makalede ise dünyada pek çok ülkede önemli kabul edilen Ombudsmanlık müessesesinin örneklerinden bahsedilmek suretiyle “Sağlık Ombudsmanlığı” uygulaması anlatılmıştır.

Altıncı makalede kent yönetimlerinin en sorunlu alanlarından biri olarak imar ve denetim süreçleri belediyeler açısından ortaya konulmuş, özellikle büyükşehir kararı öncesi imar hareketliliği Hatay Büyükşehir Belediyesi özelinde tartışılmıştır.

Araştırma temelli hazırlanan yedinci ve son makalede iş yerlerinde ve özellikle kamuda çalışan personelde daha fazla görülen örgütsel bağlılık (normatif, devamlılık ve duygusal bağlılık) ile presenteeism (işte varolmama) arasındaki ilişkiyi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bunun için 50 PTT çalışanından anket tekniğiyle veriler toplanmış ve SPSS paket programıyla analizler yapılmıştır.

Son olarak dergimizde, Kurumumuz tarafından verilen ‘‘Tavsiye Kararı’’ ve 2017 yılında hayata geçirdiğimiz ‘‘Dostane özm Kararı’’ rnekleri siz değerli okuyucularımızın değerlendirmelerine sunulmaktadır.

Dergimize ciddi zaman ve emek harcayarak katkı veren hocalarımıza ve idarecilerimize teşekkür eder, dergimizin idarede iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine vesile olmasını temenni ederim. Saygılarımla.
05.10.2017

şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

DERLEME

- A Pioneering Institution For Ombudsman: Hisbah
Ombudsmanlık İçin Öncü Bir Kurum: Hisbe.....21
Prof. Dr. Hamza ATEŞ
- Yaşama Hakkı Bağlamında Denizlerde “Geri Gönderilmeme
(Non-Refoulement) İlkesi”
The Principle Of Non-Refoulement” In The Sea In The Contex Of The Right To Life.....49
Yrd. Doç. Dr. Ferhat USLU - Ali ÖZDEMİR
- Mevlânâ Perspektifinden Kamu Yönetiminde Liyakat ve Ehliyet İlkesi
The Merit and Competence Principle In Public Administration From Rumi’s
Perspective.....79
Dr. Ergin ERGÜL
- Kamu İdarelerinde Etik Yönetim Altyapısı ve Değerlendirilmesi
Ethics Management Infrastructure In Public Bodies And Its Assessment.....107
Yaşar UZUN
- Sağlık Ombudsmanı
Health Ombudsman.....143
Prof. Dr. Zakir AVŞAR - Yrd. Doç. Dr. Kadriye AVCI
- Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim
Reconstruction Planning Processes and Control Of Municipalities.....161
Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ - Mehmet UZUNAY

ARAŞTIRMA

- Kamu Çalışanlarında Örgütsel Bağlılık ve Presenteeism Arasındaki İlişki:
Kars İl Örneği
Relationship Between Organizational Commitment and Presenteeism
In Public Works: Kars Province Example181
Doç. Dr. Erdoğan KAYGIN - Dr. Gökhan KERSE - Tuncer YILMAZ

KARAR ÖRNEKLERİ

2016-5094 Şikâyet Numaralı, İndirimli Emlak Vergisi Oranından Yararlandırılma Talepli Başvuru Hakkında Verilen 18.04.2017 Tarihli Tavsiye Kararı.....	207
2016-3154 Şikâyet Numaralı, Engellilik Durumu Gözetilerek Kendisine Lojman Tahsis Edilmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 28.01.2017 Tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı.....	221
2017-4411 Şikâyet Numaralı, Eşinin Doğumu Sırasında Alınan Fazla Ücretin İadesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 13.06.2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı.....	243
2017-2148 Şikâyet Numaralı, Birikmiş Prim ve Keseneklerin Toptan Ödenmesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 08.09.2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı	247
2017-861 Şikâyet Numaralı, Çalıştığı Dönemlere İlişkin Eksik Ödenen Mali Haklarının İadesi Talepli Başvuru Hakkında Verilen 11.08.2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı	253
2017-4100 Şikâyet Numaralı, 2017 Yılı Kpss Başvuru Süresinin Uzatılması Talepli Başvuru Hakkında Verilen 12.05.2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı.....	257
2017-3607 Şikâyet Numaralı, Reklam Panolarının Trafik Güvenliğini Tehlikeye Attığı Gereğesiyle Kaldırılması Talepli Başvuru Hakkında Verilen 18.07.2017 Tarihli Dostane Çözüm Kararı.....	261

DERLEME

A PIONEERING INSTITUTION FOR OMBUDSMAN: HISBAH

Ombudsmanlık İçin Öncü Bir Kurum: Hisbe

Prof. Dr. Hamza ATEŞ*

Geliş Tarihi: 09.07.2017 Yayına Kabul Tarihi: 10.08.2017

Öz

Hisbe kelimesi literatürde "hesaplamak" ya da "mükâfatlandırmak" anlamlarına gelmektedir. Teknik olarak, uygun davranışları teşvik eden, her türlü kabahat ve suçü önleyen devletin bir kurumunu ifade etmektedir. Hisbe teşkilatının, kadılık, mezalim mahkemesi ve şurta (toplum polisi) gibi İslami yargı müesseseleri ile yakın ilişkisi bulunmaktadır. Hisbe'nin fonksiyonları arasında kamu hukukunun korunması, düzenlenmesi ve pazardaki alıcı ve satıcıların davranışlarının denetlenmesi suretiyle bir anlamda sağlıklı ortamın oluşturulması bulunmaktadır. Hisbe esas olarak herkesin güvenliğinden emin olacağı şekilde hayatını sürdürebileceği, sosyal hayatın düzenli ve güvenli olduğu, tüketicilerin haklarının korunduğu ve toplumdaki ahlaki çürümenin önlenildiği bir toplumsal düzen oluşturmak amacıyla İslami değerler ve ilkeler dikkate alınarak geliştirilmiş bir mekanizmadır.

Gönüllü bir hesap-verebilirlik ve denetim sistemi olarak Hisbe'nin kökleri İslam'ın devlet olarak teşkilatlandığı ilk günlere kadar uzanır. Bu dönemde, Müslüman devletler pazarların kontrolü, yerel bazı hizmetlerin sunulması ve gerek toplumda ve gerekse ekonomide oluşabilecek bazı küçük sorunların kısa yoldan, etkili ve adil bir şekilde çözülmesini sağlamak amacıyla ayrı bir kurum teşkil edilmiş olup, bu kurum zamanla gelişerek işlevlerini artırmıştır. Tarih boyunca, zaman zaman önemi azalsa da, bu kurum farklı isimlerle ve farklı kurumsal yapılar halinde

Abstract

The word hisbah literally means "sum" or "reward." Technically, it connotes the state institution to promote the proper conducts and to avoid all types of misdeeds or offences. The institution of hisbah has been acknowledged as one of the main components of Islamic judicial institutions which has a link with various institutions, inter alia, qada', mazalim and also shurtah. The function of the hisbah, therefore, consists of maintaining public law and order and supervising the behavior of buyers and sellers in the market with a view to ensure the right conduct. The hisbah is basically a control mechanism established by Islam to maintain the order of social life, so as everyone will enjoy security and fulfillment of his or her basic needs. It is also meant as an instrument to safeguard society from deviance, to protect the faith and ensure the welfare of the society in both religious and worldly matters.

As a voluntary accountability and auditing system, hisbah has its roots in the early days of Islam when the Muslim states established a separate office to supervise markets, to provide municipal services and to settle petty disputes. Throughout history, this institution has existed in one form or another, and major functions of this institution has been performed nowadays by various public sector agencies and by local government units.

This article has two objectives: the first is to identify the position of Hisbah in Islamic public management, while

* Istanbul Medeniyet University, Faculty of Political Science, Turkey, ates.hamza@gmail.com

sürekli var olmuştur. Günümüzde de, her ne kadar Hisbe kurumu geleneksel haliyle devam etmemekte ve tüm işlevlerini bir arada yerine getiren bir kuruluş bulunmaktaysa da, bu kurumun önemli işlevleri değişik kamu kurumları ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmeye devam etmektedir.

Bu makalenin iki amacı vardır. Birincisi Hisbe kurumunun tarihi gelişimi, temel fonksiyonları ve bu kurumun meydana getirilme ve geliştirilmesinin ardından yatan nedenleri incelemek, ikincisi ise Müslüman ülkelerde bu kurumun fiili uygulama yöntemlerini incelemektir. Makale, Hisbe kurumunun tarihi gelişim sürecinin özetlenmesi ile başlamakta, Hisbe kurumunun başlıca işlevleri ile bu kurumun yöneticisi konumundaki "Muhtesib" in rolü ve görevlerinin kısa bir analizi ile devam etmekte ve bu kurumun işleyiş yönteminin Osmanlı, Pakistan ve Malezya örneklerinde incelenmesi ile son bulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hisbe, Muhtesib, Adalet, hesapverilebilirlik, müşterinin korunması, Osmanlı, Malezya, Pakistan.

the second being to adduce the philosophy and ethics behind the implementation of Hisbah. Therefore, the article examines the basic principles of the institution of hisbah, by primarily focusing on the structural ramification, operational barriers and complications in the mechanisms of institution of hisbah, as well as such issues as functions of hisbah in commercial sector and in consumer protection and the survival of hisbah in modern economic system. It particularly highlights the 'vague jurisdictional limitations', 'dynamics of the post of Muhtasib' and 'gaps between theory and practice' as leading effects that were experienced in continuous series throughout the history of this institution.

Keywords: Hisbah, Muhtesib, Justice, accountability, consumer protection, Ottoman, Malaysia, Pakistan.

INTRODUCTION

Perhaps one of the most arguable institutions of in muslim countries during the centuries is "Hisbah". Literally, "hisbah" is an arabic word derived from the root "h.s.b." and has a variety of meanings such as "calculation", "verification", "reward" and "to take into consideration". According to Mukhtar (1987), the usage of the noun hisbah (in some countires ihtisab) came to be associated with the activities of a person who invites other people to commit good deeds (ma'ruf) and forbids them from evil activities (munkar) in the hope of getting a reward in the hereafter". From here, the term hisbah connotes the state institution to promote the proper conducts and to avoid all types of misdeeds or offences.

Hisbah institution is an Islamic position on the application of principles of Islam "enjoining what is good and forbidding what is bad", which is obligatory for any person who is in charge of public affairs to appoint some qualified people on that assignment. Although it is an individual obligation on the ruler to appoint an appropriate person on the post, it is also a collective obligation on others to make sure that

the aim of enjoining what is good and forbidding what is bad is not defeated (Muhtar, 1987). Hisbah as a collective effort in assisting the Muslim community is based on as directed by Al-Quran, (5:2): “Help you one another in Al-birr and At-taqwa (virtue, righteousness and piety) but do not help one another in sin and transgression.” (Attahiru el al.,2016).

This article assesses the role of Hisbah institution in ensuring ethical business practices for Muslim countries. The article argues that contrary to the notion many people have in the contemporary world, the institution of Hisbah could still be a convenient mean for not only serving spiritual and social purposes in the society lacking of economic contribution but also for the fact that it has specific role in ensuring that businesses are conducted in line with business ethics (Dograwa, 2011).

1. HISTORICAL DEVELOPMENT PROCESS OF HISBAH INSTITUTION

The religion of Islam predicts a type of human being who is responsible for his environment, encouraging goodness, and preventing evil. This duty was given by the Qur’an and Sunnah to all the individuals who constitute the Muslim community. A Quran verse is like this: “You are the best of peoples, evolved for mankind, enjoining what is right, forbidding what is wrong, and believing in Allah. If only the People of the Book had faith, it were best for them: among them are some who have faith, but most of them are perverted transgressors.” [Al-Imran 3:101]. Prophet Muhammed also affirms this fact in the following way: “Whosoever among you sees an act of wrong should change it with his hands. If he is not able to do so, then he should change it with his tongue. If he is not able to do so, then with his heart, and this is the weakest of faith” [Bukhari and Muslim]. The Qur’an and the Sunnah have burdened all muslim individuals with the task of encouraging good and evading evil. Though the duty of encouraging good deeds and preventing evil ones is an individual obligation of muslims, throughout history, muslim states had perceived themselves as empowered to establish arrangements to oversee its implementation or at least coordination of individual efforts in this line. Hence, some institutions have been established in order that Allah’s orders and prohibitions can

be applied in daily life. For instance, zakat collection officers and zakat institutions have emerged in order for zakat to become widespread in society. In a similar vein, administrations of Islamic states established Hisbah agency whose duties are carried out by carefully selected people according to a clear set of conditions in order for its activities to be properly managed by the state, in order for the state to coordinate its efforts in discharging its responsibility of enjoining good and forbidding bad (Dogarawa, 2012)

The main mission and purpose of the Hisbah institution, since its outset in the early Islamic state in the Prophet's time, is to protect members of society from deviance, preserve their faith and guarantee the welfare of the people in both religious and worldly matters according to the Islamic and tradition-based law. Further, this institution has served as a control mechanism to maintain the order of social life, so that everyone will enjoy security and the fulfillment basic needs (Al-Hamar, 1999; Abdullah, 2010, Dogarawa, 2011-2013). Development of Hisbah institution has had an evolutionary stage, in that, while Hisbah activities were mainly conducted through preaching and advising individuals in order to encourage moral behavior and to discourage immoral ones at first, over time, the Hisbah activities went beyond religious preaching towards taking care of general social issues (Elsargany, 2010). While, after the Prophet, the first four caliphs personally performed this duty, in the later period when government affairs became complicated and multi faceted, a special officer was appointed to perform the duty of Hisbah, called muhtasib. In its maturation stages, this institution were empowered to deal with different social issues from maintenance of cleanliness of roads to animal welfare, from health care to preventing teachers from severe beating of children, from preventing alcohol and narcotics to became widespread to preventing fornication and adultery.

As the social tasks of Hisbah institution continued to grow over time, The Hisbah institution had become a key institution for Muslim societies under different names and diverging missions depending on the social needs and visions of statesmen in Muslim States, up to late last a few centuries. However, when Muslim states began to loose their strength since 18th century and most of sovereign muslim countries had become dependencies of Western powers under the

colonialism trend, Hisbah institution suffered a drastic decline (Khan, 1999; Kahf, 2000). “Where it continued to exist, it further disintegrated into a number of departments and in some places remained an ineffective appendage of the state organs” (Dograwa, 2011). Many of its functions were reassigned to non-religious state departments or autonomous institutions in such Muslim lands of Ottoman Turkey, Iran and Egypt. An exception was the Saudi Arabia, where she disintegrated tasks and functions of Hisbah institution into two main groups and retained intact the religious wing of the Hisbah, while distributing its secular functions to different public organizations and ministries.

However, an ironic development is worth to mention here. A number of European states have adopted the Hisbah system when they witnessed its functioning style during the course of Crusades and when they develop close relations with Muslim countries such as the Ottoman State, while the importance of Hisbah was in decline in Muslim countries. For instance, when European powers which came to the Middle East for Crusades occupied Jerusalem in 11th and 12th Centuries, they decided to retain the Hisbah system and allowed Hisbah officers to check markets and shops, to prevent fraud goods to be brought by vendors and peddlers to the market; and make sure that basic necessities such as bread and oil are always available in the market. Later, some functions of the Hisbah institution were transferred to the West gradually, under different names and formats. A well-known institution which was established through emulating some functions of Hisbah is the Office of Ombudsman.

Taking this general historical development background in mind, it would be useful to look into development of special features and functions of the Hisbah institution. There is a huge literature on the development of Hisbah institution and its modes of operation throughout history. Particularly, its economic functions such as market regulation and consumer protection and justice-related functions such as protecting rights of individuals against state officials are more focused on. As justice is a major principle of Islam for governing the society, Muslim governments had sought to find ways to operationalize the principle of justice to make their citizens and subjects happy and to regulate the marketplace in order to prevent exploitation of the consumers by deceitful activities of fraudulent traders. As these functions

are of importance by both the religion of Islam and well-functioning of state and society, religious scholars have produced a great volume of literature on Hisbah functions, in addition to the scholars who had intensively written on social issues and state affairs. Well-known early muslim scholars who contributed to Hisbah literature included Al-Ghazali, Abu Yusuf, Ibn al-Qayyim, Muhammad al-Qurashi, Ibn Khaldun, Ibn Taymiyyah,), alShaizari and Abu Ya'ala. As most of the literature above was mainly on the religious aspects of Hisbah, relatively recent writings on this issue are in general about its social, economic and justice-related dimensions. The latter includes Khan (1994, 1999, 2011, 2012), Islahi (1988, 1995, 1996, 1999 and 2005), Dograwa (2011, 2012), Kahf (2000), Al-Hamar (1999), Murtuza (2000) and Holland (1982).

Many of contemporary historians agreed that the term 'al-muhtasib' was used for the first time during the Abbasid caliph al-Mahdi. Throughout the evolution process of the office, the holders of the post of Hisbah appear to have been called with different titles such as "sahibu's-suk", "ihtisâb ağası", "muhtesib ağası" and "ihtisâb emini."

The Hisbah institution had continued to be a central institution during the history of Islamic rule, as it had been the core ingredient in the management and development the Islamic nation, particularly during the Abbasid era. "During the Fatimiyyah period, the importance of the institution of hisbah has become more obvious in terms of enforcing the prescribed rules and regulations. In fact, muhtasib is not merely investigating business places and determining the proper weights and measurements but also ensuring that there must not be overloaded items being carried out by the traders. In addition, the scope of muhtasib's duties also has been extended due to the fact that they also are responsible in maintaining the morality of the subjects so that the members could live peacefully in the society. Later, enforcement officers' institutions like police force have been set up in order to impose upon, together with enforcing the prescribed penalties among the wrongdoers" (Md Shah, et al, 2015).

Over time, however, the prestige of the Hisbah institution was decreased, particularly when the government weakened during the early 10th/16th century in Mamluk reign of Egypt. The position of

muhtasib was become obtained by payment of money and the office is held by those who lack the basic qualities of muhtasib. It was the Ottomans who restored the prestige of the Hisbah institution and increased its jurisdiction. In Ottoman administration, in addition to hisbah's conventional functions, Hisbah institution (ihtisab in Ottoman official resources) also empowered to deal with levying dues and taxes on traders and artisans.

Another contribution of the Ottomans to Hisbah institution was codifying functions and duties of the muhtasib through the ihtisab qanunnameleri, for the first time in Islamic history. Codification of Hisbah began under Sultan Bayazid II's (1481-1512) rule and continued under the rules of subsequent Sultans. "It may be noted that these regulations also included the original functions of muhtasib such as supervision of civil behaviour and morality in public and observation of religious rites. Muhtasib was also responsible to collect certain taxes.. The office of muhtasib or ihtisab ağası, as it was called, was farmed out annually (iltizam), and the holder used to receive a certificate of nomination after approval by the qadi, the Grand Wazir or the governor of the province. This was possible only after he had paid a certain sum called the bedel-i muqata'ah [badal al-muqata'ah in Arabic] or cash-value of the right to farm" (Islahi, 2005).

2. ROLE AND FUNCTIONS OF MUKHTESIB

One of the main aims of Islam on governing the affairs of state and society is to bring a stable and secure society filled with love, whereby the members of society work together in righteous activities. Therefore, Muslim jurists have put some principles to preserve the five universal needs of mankind i.e. faith, life, reason, lineage, and wealth. These principles also provide main raison d'être of the hisbah institution, in that it has to function to ensure that this mission is properly carried out. Saleh (2009) lists the main goals of hisbah as follows:

- a. Protecting religious values and encouraging religious-based deeds
- b. Preparing a righteous society by supporting and cultivating high moral standards and by combating immoral behavior.

- c. Preparing the righteous believer to be concerned with the affairs of his society and to work for its welfare.
- d. Providing the members of society with a constant monitoring of their activities, supporting and strengthening positive activities, while combating and preventing corrupt ones.

As Hisbah an important social/religious/economic institution, Islamic law has described a special procedure and determined some qualifications for the appointment to the post of Muhtasib. “The Muhtasib is to be a free Muslim male with a high degree of integrity, insight, reverence and social status. He is supposed to be a scholar of the state affairs, law and religion... with a high degree of in- depth knowledge in the social customs and moors. Of qualities of Muhtasib knowledge, kindness and patience are considered to be of prime importance. Hisba is an important institution. It can investigate matters which affect the morality of the public” (Khan, 2011).

As it performs quasi-judicial functions, although not forming a part of the judiciary, and embraces all aspects of life, whether worldly or religious, being an independent and impartial institution is a vital feature of Hisbah. Not only mukhtesib, but also any people which work for the Office of Hisbah need to carry some individual moral, social values and commercial dealings, as Hisbah is supposed to supervise the whole economic enterprise.

Some duties of Muhtesib, according to Islamic teachings, include (Khan, 2011):

1. To command the fulfillment of trusts;
2. To prohibit all evils and misdemeanor, particularly lying and dishonesty. His job is to make sure that there is no dishonesty with regard to weights and measures, manufactured goods, credit transactions and trade in general;
3. To keep a check on the practice of hoarding.
4. To prevent the instances of fraud in all sorts of transactions by laying down specific and detailed rules for different traders.

6. To keep an eye on all trade and to make sure that those who work in a trade are well qualified for the job and know the rules of the law and regulations in respect with businesses.

7. To ensure that all the needs of people are taken care of.

8. To keep an eye on the conduct and honesty of those merchants who deal with lady customers.

9. To check business frauds and adopt policy for its eradication.

10. To take notice of other market imperfections such as the practice of intercepting of goods before they reach the market, in order to protect interest of the consumers and public at large.

3. MAJOR FUNCTIONS OF HISBAH INSTITUTION

As hitherto explained, the institution of Hisbah was developed over the centuries and its scope and functions of its chief (muhtasib) were step by step established. Further, Islamic societies from Malaysia to Saudi Arabia from Ottoman Turkey to Morocco varied in their structure and complexities, as muslim societies in different regions of the world has had to a some extent different kinds of problems. Hence, as even the society of a region or a country does not remain static, the establishment of Hisbah organization, functions and modus operandi of the institution as well as the steps taken by the hisbah officials are deemed to change. For instance, while in some countries the institution of Hisbah is preserved in its entirety to a great extent, in most cases tasks accomplished by the officials of the medieval Islamic state under the institution of hisbah have been reassigned to the judiciary and to the police organizations. Furthermore, traditional/historical functions of Hisbah institution would have contemporary implications in both muslim and, surprisingly, non-muslim countries, as the functions performed by Hisbah officials have been real needs of the society, whether medieval or contemporary, and the economy of all kinds.

Traditional functions of Hisbah institution could be evaluated in three groups, namely;

a. market regulation and enhancement of ethical business

- b. mediating between state and society
- c. preserving public interests through commanding (enforcing /advising) goods and forbidding the evil deeds and behaviours within the society

These functions can be translated into the contemporary world taking the tasks and functions the institution into account such as Ombudsman office, Community Policing, Market Regulator Agency, Religious Affairs Advisor, Social Worker and Law Enforcement officer.

It would be instructive to investigate some of its traditional functions briefly.

a. Supervision of markets

It was the leading area of hisbah. The earliest available writing in the form of a book (Ah}kām al-Sūq) on the hisbah is by the third century Andalusian jurist Yahyā b. ‘Umar Kinānī (/828-902 CE) clearly explored this function of Hisbah institution. The official which had worked on the name of Hisbah institution with the task of market supervision was named as sāhib al-sūq. His prime responsibility was to put standards in veights and measures used in markets and ensure the use of standard weights and measures. “He used to ensure that commodities were sold at approved prices and prohibited practices like sale of wine, indulgence in usury and gambling were not committed. He had to look after the interests of all those concerned in trade and business and to ensure no one was duped or illegally benefited. That is why, the hisbah manuals prepared from time to time included chapters on the malpractices used in manufacturing and sale of goods. Muhtasib was therefore considered to be a person equipped among other things with sufficient knowledge of trade rules and regulations. He was also entitled to appoint professional experts for his assistance to detect the malpractices in manufacturing of goods” (IPS, 2017: 1).

b. Promotion of religious life and facilitating the practice of Islamic Worships

In its early statges, a major responsibility of the Hisbah institution was to ensure that people were regular in offering five-times obligatory prayers at proper timings. However, the role of Hisbah was not only

to encourage muslims to do their prayers, but also, and more importantly, to ensure maintenance of mosques, cleanliness around them and the appointment of mu'azzins. Some historians acknowledge that Hisbah officials have a significant role in such issues as observance of Friday congregational prayer and Eids (two annual religious festivals) and payment of zakāh by rich and wealthy people.

c. Protecting public interests and the rights of weak segments of the society

Another mission of Hisbah institution was to guard the public interest by and large. The institution had served public interest through fighting the malpractices of the market, like hoarding and corruption. The Hisbah institution and its chief, muhtesib, were responsible for protecting the rights of disadvantaged and relatively weaker segments of society (those who are handicapped, daily wage-earners and children etc.) against the excesses of the rich and powerful people. This role could be considered as an early version of social work. In many cases, Hisbah was also empowered to deal with other social aid issues either individually providing social aid to poor or providing arbitration between rich and wealthy charitable people and poor and needy.

d. Protecting animal rights

According to Islamic principles, humanity is not allowed to do everything to the living things and must only take their lives if necessary. Furthermore, there are Islamic restrictions on manipulating animals, such as limited hours of work. Similarly, hunting of young birds for pleasure is forbidden by Islam. From the Islamic viewpoint, animals represent Allah's might and wisdom, and humanity must pay attention to their health, feed and living conditions. Islam determines the living costs of animals and orders humanity to respect and not to abuse them. Therefore, Hisbah officials were empowered to protect animal rights and to ensure betterment of living conditions of both domestic and wild animals as well as to warn those who committed cruelty to animals.

e. Community policing activities

Traditionally, a chief mission of Hisbah institution has been certain type of community policing, in order to contribute to moral development of the society. However, Hisbah officials are not police officers themselves. Although there is a strong relationship between police and Hisbah organizations, the relationship here is complementary, in that Hisbah produces and presents to other authorities mainly preventive measures to be taken against the acts which disrupt order and morale of the society such as violence, crimes against women and child abuse. The Hisbah officers have to constantly be in contact with local judges, police authority, local branches of the central government, local government, civil society organizations and other branches of administration in order to prevent crimes and bad behaviors in both market and society.

Although Hisbah institution has also power render necessary assistance to the police and other security agencies especially in the areas of deterrence, revealing and reporting of crimes in such shariah-implementing countries as Saudi Arabia and some states of Nigeria and Indonesia, (Garba, 2017; Feener, 2012; Hakeen et al. 2012), “Islamicness” of this practice is still debated (Garba, 2017). “The discussion on how the Office of Hisbah is expected to discharge its duties particularly in the area of forbidden evil is quite – reflective of the inherent gentility, fairness, politeness and wisdom... By this, it can safely be stated that, the characteristics of the concept of community policing are inherent in the Islamic Institution of Hisbah in the area of performing their functions” (Garba, 2017). For instance, the Bauchi State’s (in Nigeria) “Guidelines On The Formation, Functions And Operations Of Hisbah Committees in Bauchi State” contains a provision on community policing in the functions of Hisbah, through item 2.0: “Uniting people of a particular community to solve their common problems related to moral issues, social welfare, youths unemployment, etc. so as to complement government activity” (paragraph 2.1.3) and “Resolution of conflicts and making peace between individuals, groups, and communities without having to resort to courts” (paragraph 2.1.2). This envisages partnering with the community in solving problems of fighting the evil through cooperation as advocated by community policing philosophy (Garba, 2017).

f. Protecting customers

Another key mission of Hisba is to protect interests of the consumers on behalf of the state. In order to ensure consumer protection, Hisbah institution were generally empowered to produce some regulations and to encourage traders to take care of the interests of the consumers. Muslim scholar Ibn al -ukhuwwa says (in Khan's (2011) quotation): "Traders must not set out seats or benches beyond the line of pillars supporting the roof of the Suq so as to obstruct the way for passers-by. The prolongation of party-walls (porches) and side buildings and the planting of trees are forbidden, the ways (through the Suq) being common property through which the public has the right to pass. So also the tethering of animals is forbidden except as required for alighting and mounting. Sweeping refuse into the passage-way, scattering melonskins and sprinkling water which may cause slipperiness there are all forbidden. Water-spouts may not be allowed to project from walls so as to cause defilement of the clothes of passers-by and obstruct the streets. Rain-water and mud must be swept away from the streets and it is the duty of the Muhtasib to appoint persons to have care of such matters. He must also prevent the carriage through the Suqs of loads of wood, bales of straw, water-skins, baskets of dung, etc., reeds or thornbushes which may do damage to the clothes of the public and which must go by wider streets if these are available. If not, then as public necessities they must be permitted to pass. Heavy loads must be removed from the backs of the pack- animals standing in courtyards, in order to prevent cruelty and is the Muhtasib's duty to order this to be done. He must see to it, further, that the occupants of Suqs maintain them in cleanliness".

As Khan (2011) asserts, it is a task of Hisba officials to interfere in trade and business activities in order to protect consumer rights and interests. In short, "the institution of Hisba is fully authorized to take cognizance in any type of commercial activity when it violates basic rights of the consumers and public at large. The institution of Hisba is responsible for the regulation of business and economic life of the people" (Khan, 2011). Consumer protection activities of Hisbah would include checking quality of products, inhibiting hoarding, controlling official mint and implementing a number of preventive measures to decrease malpractices in trade.

g. Promoting Ethics codes to business and preventing unethical behaviours in economic activities and within society

Hisbah institution also controls the unethical behaviors in economic affairs through the prevention of fraud in the industries and markets with more emphasis on the supervision of weight and measures (Elsergany, 2010). An enforcement institution like Hisbah institution is deemed necessary to promote ethics within the society and in the business transactions, because of the variation of people in their extent of righteousness motivations ((Salim et al., 2015).). In other words, the motivation behind establishment of such an institution was the common belief that naturally and habitually, people are inclined to commit bad behaviors and become submissive to evil desires. Hence, good laws, practice and policies as well as efficient utilization of rulers with a good record to discourage the people from committing unethical behaviors is needed. However, it is generally accepted that transparency and fairness in the business transactions would not be safeguarded only by the knowledge of ethical knowledge, and similarly, producing regulations are not enough to enforce ethics without moral obligations and enforcement, consequently a synergy between them should be proven if the intended objective is to be realized (Dogarawa, 2011).

h. Other economic roles

In the classical age of Islam, economic roles of Hisbah officials extended to a wide-ranging area from monitoring of artisans and craftsmen such as bakers, butchers and restaurants, supervising commercial markets and reporting misdeeds in business activities to state authorities. Regarding the freelance such professionals as , engineers, physicians, chemists, lawyers and teachers, Hisbah authority make sure that they exercise their vocations not only in a manner that it would provide profit maximization, but also to bring benefit to the society.

Although mission of Hisbah was not compulsory in some task areas, economic roles were generally taken seriously. “Remarkably, the Hisbah officer was being assisted by boys and girls to help him detect fraudulent merchants; warn him for the first time, and if the merchant eventually repeats the unethical market practice and does not repent

after beating and defamation in the market; he may be exiled from the country” (Dograwa, 2011: 6-7).

In order to perform its task efficiently, Hisbah institution need to have a large organization nationwide, and show presence in almost every sector of human life principally in the field of commerce and its activities should include a wide-range from investigations, supervision and regulation to holding, capture, confiscation, and destruction of substandard, fake and polluted goods. Moreover, Hisbah institution should have skilled, trustworthy, reliable and competent members who represent the Hisbah authority in various professions. Such Hisbah officials need to familiarise themselves with the trades, activities and crafts they are involved in (Barkindo, 2011, Dograwa, 2011).

4. MODUS OPERANDI OF HISBAH INSTITUTION: COMPARING THE OTTOMAN, PAKISTANI AND MALAYSIAN CASES

4.1. The Ottoman System

Muslim-Turkish states from the Saljukis onward preferred to use *ihtisâb* in administrative sense, while the word *hisbah* was reserved for the virtue and principle (Inalcik , 1990; Kaya, 2006). The Ottoman *muhtesib*, usually called *ihtisâb ağası*, was responsible in principle for “seeing to it that Muslims in the city followed the precepts of the Shari’a and lived a thoroughly Muslim life.” In reality, however, he was responsible for the good behaviors of the people in the marketplace. He used to be appointed by the judge, together with senior officials of his office. *Muhtesib* acted as a subordinate to the judge with respect to the affairs of markets, with particular authorities and responsibilities. A chief difference between the judge and the *muhtesib* was its power of judgment of the offenders. While, in matters requiring evidence and jurisdiction, the *muhtesib* had no authority but informing the judge; In apparent matters requiring no evidence, the *muhtesib* could act on his own, if the matter falls into his responsibility.

In Ottoman practice, *ihtisâb* was more closely related with the market than in the classical sense. The government promulgated *ihtisâb* regulations, which featured the characteristics of *hisbah*. However,

these regulations contained articles mostly concerned with the professional ethics of the guildsmen.

The *ih̄tisâb* codes (*kanunname*), dating from the early sixteenth century, regulated the operation and production of different trades, and determined the duty of the *ih̄tisâb ağası*. The code of Istanbul dated 1501 served various functions such as, fixing the prices, regulating the provisions for the city population, describing the proper process of production for various trades, establishing covenants of guarantee for the products, regulating the distribution of raw materials, banning the malpractices among the *esnaf* and the men of *muhtesib* and inspecting the prices, as well as the classical *hisbah* practices.

Firstly, it appears that *muhtesib* was subordinated to the judge (*kadi*) in many actions, along the same lines with the classical Islamic states. Other than the organization of the guilds, the concern to protect the rights of God and the rights of men is apparent. “*Muhtesib* was ordered to inspect the usurers and punish them if they lent money at a rate more than 20 percent. He would punish the perjurers with the affirmation of the *kadi*. He was to draw the lepers out of the city and supervise the work of the physicians, the druggists, and the surgeons. Besides these, he had to see to it that the Muslims observed their prayers and fasts in Ramazan by asking the imams of the *mahalles*” (Kaya, 2006).

There is a consensus in the historiography as to the socio-political origins of the persons assigned to the post of *muhtesib* of Istanbul. It seems that the holders of this post were generally among the ranks of the soldiers which are educated in the Palace administrative school, called *Enderun*). The field organization of the office of *muhtesib* in provinces, too, was almost a mini copy of the centre. *Ihtisâb* (*hisbah*) services in the provinces were entrusted to the sons or relatives of servants in the imperial palace.

Although newly established Republic of Turkey officially replaced the Ottoman State, many of administrative and political organizations and their modus of operandi were inherited from the Ottoman State. Therefore, Turkey is generally considered as a continuum of the Ottoman State in terms of public administration. Although the prestige of *Hishah* institution was lessened and the functions of *Hisbah*

were distributed to other both secular and religious organizations as well as to some civil society organizations towards the end of the Ottoman State since the 18th Century, individual functions of Hisbah survived to some extent in one way or another. For instance, dealing with construction and cleanliness of the mosques has become responsibility of the Agency of Religious Affairs, social aid activities survived by foundations (waqfs) and the Ministry of Social Policy, community policing function has been performed by the Polic Authority (although with a secular In addition content), prime responsibility is rested upon Ministry of Trade and regulation of the economic activities is done by independent administrative authorities. In addition to penal code, the Turkish government enacted Law of Misdemeanors (Kabahatler Kanunu) in 2005 to protect social order, environment, social morale and economic order. The last initiative in this line has been establishment of the Office of Ombudsman in 2013. However, as Turkey is a constitutionally secular state, most of the contemporary versions of the functions of Hisbah institution have been isolated from their religious nature and gained secular content.

4.2. The Malaysian Experience with Hisbah

Islam was once the law of the land in Malay land throughout centuries before the colonial period. After independence, Islamic principles and institutions have been regarded as the only way to unite the Muslims and to maintain traditional values. “It was also argued that the institutions of hisbah would bring out the beauty of Islam so that Muslims and non Muslims alike look at Islam as the religion of humanity which brings peace to the community” (Muhammad, 2016). As Malaysia is a federal state, most of public services are provided by each autonomous region, rather than the federal state. Therefore, each autonomous region has its own department in preventing immoral activities, under different names, while the nature of the work are the same i.e., to curb activities contrary to codes of ethics and law. The Syari’ah Criminal Offences Enactment listed the immoral activities to be prohibited or at least discouraged which can be categorised in four categories: sanctity of the religion of Islam and its institutions, ‘aqidah, indecency and miscellaneous behaviors and deeds.

In Malaysia, there are a number of institutions which carry out similar roles of Hisbah, including Jabatan Kemajuan Islam Malaysia (JAKIM) and Majlis Mufti Kebangsaan as well as religious institutions at the state level such as Jabatan Agama Islam (JAIS), Majlis Agama Islam Negeri Sembilan (MAINS) and Majlis Agama Islam Pahang (MAIP) In Selangor. A particular institution which worth mentioning in terms of Hisbah activities is the Enforcement Division of the Department of Religious Affairs whose prime responsibility is to take care of any immoral activities of muslims and whose chief is regarded as muhtesib (W. Muhammad, 2015: 34). However, its mandates are quite limited, in that religious enforcement officers neither can arrest the wrongdoers nor charge them in the courts; rather they can only warn them.

The mandates given to the Religious Enforcement Officers in exercising the functions are basically governed by the constitutional law. For example, the Syariah Criminal Procedures Act (1997) empowers Religious Enforcement Officers to arrest the person by reasonably and physically touching the body of that person either under warrant or without warrant. In addition, Religious Enforcement Officers can search the place entered by the person sought to be arrested with or without warrant, and can seize articles that are believed to have been used in committing the Syariah offence. Among other functions of the Religious Enforcement Division are “to receive information of the immoral activities committed in the society either in public or private and accordingly take actions in accordance with the laid down procedures, to implement or enforce the law related to Syariah criminal offences, as well as to investigate the cases related to such offences before the arrested person can be prosecuted by the Syariah Prosecutor” (Muhammad, 2016). In addition to the above, each state has its own religious affairs departments. The names of these departments differ but they perform more or less similar functions.

As seen, Malaysia has preferred to implement community and moral policing functions of Hisba institutions, alongside market regulation, customer protection and other economic functions which the latter are not come into fore visibly in comparison with community policing and protection of Islamic values functions.

4.3. The Pakistani Experience with Hisbah

A successful case of Hisbah institution was seen in the classical age of Islam in the Indian subcontinent. According to Umar b. Muhammad al-Sunāmī, a 14th century muhttasib of Tughlaq dynasty (1320 to 1413 C.E.), major functions of Hisbah institution of the time included fighting with bid'ahs (innovations in Muslim beliefs and practices that were not sanctioned by the Qur'an and the Sunnah), advising the society in direction of Islamic teachings, leading in daily prayers and Friday Pray, dealing with such social affairs of the community as funerals and marriages, warning the society against such bad habit of gambling and consumption of wine. As can be seen mainly religious functions were foremost in the Medieval Indian Hisbah experience. Hisbah, like many other traditional Muslim institutions, had lost its prestige and importance under the colonial rule beginning in 18th century.

The colonial rule ended in 1947 with the emergence of India and Pakistan as two independent states. Pakistan, a separate homeland for Muslims, came into being with sheer commitment of the subcontinent Muslims to shape their lives in accordance with Islam. Although, in general, as the journey towards the transformation of Pakistan into Islamic state was concerned, it did not go beyond the constitutional declarations so far; establishment of some Islamic-oriented institutions such as Hisbah has been realised.

Establishment of the institution of hisbah has had an evolution process in Pakistan. Firstly, the military regime established the office of the ombudsman in 1983. Although the Office of Ombudsman was called "the Wifāqī Muhtasib", it fell short of the traditional concept of Hisbah. The main task of the Wifāqī Muhtasib is to repair the extravagances of the government officials against the public, due to interpretation of rules and regulations. Ombudsman performed only a few functions of the traditional Hisbah institution, excluding purely religious matters and moral advices to the society, as Ombudsman in Pakistan was established in line with Western institutions, rather than Islamic requirements.

A promising effort at establishing an institution which is expected to function similar to medieval Hisbah came from MMA (Muttahidah

Majlis-i-'Amal) formed the provincial government in North West Frontier Province, (NWFP) one of the provinces of Pakistan in 2002. MMA prepared a draft Hisbah Bill in order to prevent the deteriorating Islamic social norms and encroachment of liberal values in society. The sections 9 and 23 of the draft of the Bill envisaged the responsibilities and mandates of the proposed Hisbah institution and its officials. These were:

- To execute adherence to moral values of Islam at public places;
- To discourage exhibition of extravagance particularly at the time of weddings and other family functions;
- To follow Islamic norms in giving dowry;
- To discourage beggary;
- To execute adherence to Islamic norms and to comply with respect and regard of Islamic values at the time of iftār and trāwih;
- To discourage entertainment shows and business transactions at the time of Eids and Friday congregational Prayers around mosques where such Prayers are being performed;
- To remove the causes of laxity in performance and proper administration of Eids and Friday congregational Prayers;
- To discourage child labour;
- To remove unnecessary delay in discharge of civil liability that is not disputed between the parties;
- To prevent cruelty to animals;
- To remove causes of negligence in maintenance of mosques;
- To execute observance of Islamic norms at the time of Āzān;
- To prevent speeches meant to create hatred among sects and misuse of loud-speakers,
- To discourage un-Islamic social etiquettes;
- To check the tendency of indecent behaviour at public places,
- To prevent dissoluteness;

- To eradicate the practices of tawīdh-selling, palmistry and magic;
- To protect the rights of minorities, particularly with regard to the sanctity of places and sites where they perform ceremonies of religious nature;
- To eliminate un-Islamic practices, that negatively affect the rights of women, particularly to take measures against their murder in the name of honour, to remove the tendency of depriving them of their right of inheritance, to eliminate the practice of Swara and to ensure their rights guaranteed by law;
- To execute standard weights and measures and to eliminate adulteration;
- To have check on artificial price hike;
- To protect government properties;
- To eliminate bribery from government offices;
- To instil feelings of service to people at large amongst government functionaries;
- To admonish those who are disobedient to their parents;
- To perform any other function or functions that the Provincial Muhtasib determines from time to time in consultation with the Advisory Council;
- To provide justice to the affected party in undisputed fiscal matters;
- To mediate amongst parties and tribes in matters pertaining to murder, attempt to murder and such other crimes threatening the law and order situation.

Although the MMA provincial government started the enactment process of Hisbah Bill in 2005, because of lacking in the constitutional approval of the NWFP governor, it could not become an act of the legal code so far.

CONCLUSION

Hisbah is basically a control mechanism established by Islam to maintain the order of social life, so as everyone will enjoy security and fulfillment of his or her basic needs. It is also an instrument to safeguard society from deviance, to protect the faith and ensure the welfare of the people in both religious and worldly matters. It is an institution developed by the Muslims to assist in regulating the society and economy and ensuring the full flowering of the Islamic norms of behavior. Although Hisbah institution was established long time before as a religious institution, the concept and philosophy being rooted in it is duly relevant to be applied within the realm of contemporary situation.

Saleh (2009) explains the reason of establishing such an institution according to Islamic teachings, using the following words: "According to Islamic tenets, all people should maintain truthfulness and avoid lying, especially when they deal with the business enterprises and economic interests. Since human beings are prone to neglect the necessity of truthfulness and are frequently tempted to engage in misdeed or fraudulence, there should be an institution authorized by the state that serves as a mechanism to help people keep their truthfulness and avoid all types of misbehavior. This is because people need order in their lives and, consequently, they are in need of some authority to ensure that order. Because of that, there must be someone to remind people of this order and to keep tabs on how well they are adhering to it. This is why enjoining good and forbidding evil is so instrumental in Islam".

In its heyday, Hisbah was a good-working institution which contributed to regulation of markets, filling the gap between state officials and citizens, providing justice, setting ethical standards for business and monitoring them and removing bad deeds and fraud from markets, society and state institutions. This is why this institution was emulated by western societies in a form or another. However, when muslim states become weaker and social/political decay began to grow, this institution was marginalized, its functions were disintegrated and assigned to different organizations and ministries and the overall function of Hisbah had become neglected.

Although it started as a strictly religious institution aiming to put the Islamic principle of “commanding good and forbidding evil” into practice, the institution of hisbah has lost its religious dimension to a great extent and gained new features and is assigned new tasks which are mainly social, economic and human right promotion related. Certain aspects of hisbah are still maintained in form of assigning some of its functions to government departments and ministries in a number of countries, whether muslim or non-muslim.

Today, almost nobody doubts or denies the need a special institution, like Hisbah, with the task of ensuring justice, issuing regulations to make markets better functioned and to serve as an arbitrator between the state and its citizens. As basic functions and missions of such an organization still survives, there is no reason for not establishing a contemporary version of Hisbah institution, taking current social, administrative, political and economic needs and requirements into account. At present, many of the functions and roles of Hisbah institution are carried out in many countries within different organizations. For instance, the roles and duties of muhtasib and ombudsman are resembled to a great extent, these enforcement officers share the basic function, that is, to uphold justice for the benefit of the people entirely.

Similarly, contemporary economy remains acquainted of the necessity of control and supervision in governing business transactions. Within the absence of a comprehensive institution like Hisbah, some particular institutions are established more or less as a means to control some violations that may occur in dealing with the business enterprises that cause unfairness and lead to injustice. For instance, the main objectives of Competition and Antitrust Laws in liberal countries are protecting the interests of consumers and ensuring that entrepreneurs have an opportunity to compete in the market economy. In many countries, whether muslim or non-muslim, there are still some other institutions bearing equivalent functions of the hisbah. They have a great responsibility to enhance truthfulness and justice in economic dealing established by the government. They are equipped with the task of supervising and controlling any economic misbehavior which may cause great public losses and deficiencies. However, it is a matter of debate whether these institutions, representing the hisbah

functions, could efficiently play their role in stimulating fairness and justice in business enterprises for a better future of the whole people.

Here, the religious and social tasks are inter-related, as the principles of Justice and social order are also main goals of an Islamic government. Further, principles of religion and social life, to a great extent, coincide, particularly a religion like Islam which provides a large number of worldly principles and institutions to apply these principles is taken into account. For instance, the act of “commanding good and forbidding evil” reduces malpractices and ensures justice to all, irrespective of people’s status, and contributes to maintenance of justice in its highest standards.

REFERENCES

- ABDULLAH, A. (2010), "Harking back to Hisbah", **Accountants Today**, 12-14, www.mia.org.my/at/at/2010/04/04.pdf
- AL-HAMAR, A. (1999), **Enhancing Ethics in Private Sector through Hisbah**, last retrieved in August 2008 from <http://www.almuntada.org.jo/english/islamprep.htm>
- AL-MAWARDI, A.H. (1966), **Al-Ahkam as-Sultaniyyah: The Laws of Islamic Governance**, London: Ta-Ha Publishers.
- ATTAHIRU, Mustapha Sidi, Al-Hasan Al-Aidaros and Syarifah Binti Md Yusof (2016), "Moderating Role of Hisbah Institution on the Relationship of Religiosity and Islamic Culture to Islamic Work Ethics in Nigeria", **International Review of Management and Marketing**, 6(S8) 125-132
- BARKINDO, I. (2011), **The Role of the Institution of Hisbah in the Sharia Implementing States in Northern Nigeria**, LLM Thesis submitted to the Postgraduate School, Ahmadu Bello University, Zaria, Nigeria.
- COOK, Michael (2003), **Commanding Right And Forbidding Wrong In Islamic Thought**, Cambridge: Cambridge University Press.
- DOGARAWA, Ahmad Bello (2011), "Role Of Hisbah (Ombudsmanship) Institution In Ensuring Ethical Business Practices: Reflection For Shari'ah Implementing States In Nigeria", Paper Presented At **The 2011 Ben-Africa Conference** Zanzibar, Tanzania 31 October – 2 November 2011
- DOGARAWA, A.B. (2013), "Hisbah and the promotion of ethical business practices: A reflection for the shari'ah implementing states in Nigeria", **International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management**, 6(1), 51-63. Available from: <http://www.doi.org/10.1108/175383911111144515>.
- ELSERGANY, R. (2010), "Hisbah in the Islamic administration system", **Islamic story**, Available from: <http://www.islamstory.com/en/node/27466>.
- FEENER, R. M. (2012), "Social Engineering through Sharia: Islamic Law and State-Directed Da'wa in Contemporary Aceh". **Islamic Law and Society** 19 (2012), pp. 275-311.

- GARBA, Ahmed S. (2017), **The Place Of Community Policing Under The Sharia'h And The Advent Of Hisbah**, <http://www.gamji.com/article6000/news6178.htm> (visited at 21.03.2017).
- GHIBIN, Ahmad (2011), **The Role of the Muslim Institutions in Architectural Activity in Medieval Islam: The Case of Hisba and Muhtasib**, www.qsm.ac.il/arblanguage/docs/majalla/5/ahmad_ghibin_e.pdf.
- HAKEEM, F. B., M. R. Haberfeld & A. Verma (2012), **Policing Muslim Communities: Comparative International Context**, New York: Springer.
- IBN KHALDUN (2012). **The Muqaddimah**. Trans by Franz Rosenthal. https://asadullaahali.files.wordpress.com/2012/10/ibn_khaldunal_muqaddimah.pdf. Ibn Manzur Jamal al-Din
- IBN TAYMIYAH (1992), **Public Duties in Islam: The Institution of Hisbah**, trans. Muhtar Holland. Leicester: The Islamic Foundation, 1992.
- IBRAHIM, Azrin (2015), "Accountability (Hisbah) in Islamic Management: The Philosophy and Ethics behind its Implementation", **International Journal of Humanities and Social Science**, Vol. 5, No. 8; August 2015
- IBRAHIM, Azrin (2016), "Hisbah And The Sustainability Of Islamic-Based Development Institutions: An Observation", **International Journal of Science Commerce and Humanities** Volume No 4 No 4 November 2016
- INALCIK, Halil (1990), "Istanbul: An Islamic City", **Journal of Islamic Studies** 1 (1990) pp 1-23
- IPS (2017), "Institution of Hisbah and The Demand for its Revival", **Institute of Policy Studies of Pakistan**, <http://www.ips.org.pk/politics/1185-the-institution-of-hisbah-and-demand-for-its-revival>, (on 08.07.2017)
- ISLAHI, A. A. (2005), **Contributions of Muslim Scholars to the History of Economic Thought and Analysis**, Scientific Publishing Centre, KAAU, Jeddah.
- <http://islamicus.org/hisbah/> (retrieved on 22. 04.2017).
- KAYA, Mustafa İsmail (2006), **Shops and Shopkeepers in the Istanbul İhtisâb Register OF 1092/1681**, A Master's Thesis, The Department Of History, Bilkent University Ankara.

- KAHF, M. (2000), "Principles, Objectives and Tools of Market Regulation in Islamic Perspective", Paper Presented at a **Seminar on Islamic Approach to Market Regulation and Economic Stability**, Tehran, Iran. Retrieved on July 25, 2007 from http://www.monzer.kahf.com/papers/english/market_regulation.pdf
- KHAN, Muhammad Akbar (1994), **An Introduction to Islamic Economics**, 1st ed. Pakistan: International Institute of Islamic Thought and Institute of Policy Studies.
- KHAN, Muhammad Akbar (1999), "Al-Hisbah and the Islamic Economy", published as Appendix in Ibn Taymiya, **Public Duties in Islam: The Institution of Hisbah** translated by Mukhtar Holland, The Islamic Foundation, Leicester, UK.
- KHAN, Muhammed Akbar (2011), "The Role of Islamic State in Consumer Protection" **Pakistan Journal of Islamic Research**, Vol 8.
- KHAN, Muhammad Akbar (2012), "The Institution of Hisba (Ombudsman) and Consumer Protection" **Hamdard Islamicus**, Jul-Sep2012, Vol. 35 Issue 3, p57-87.
- MD SHAH, Mohd Ab Malek bin, Mohd Harun bin Shahudin, Sulaiman bin Mahzan Rani Diana Othman, Jeniwaty Mohd Jody (2015), "The Institution of Hisbah: In the Purview of Its Significances and Development", **Global Journal of Business and Social Science Review GJBSSR**, Vol. 1 (2), January-March, pp. 386-394
- MUHAMMAD, Ramizah wan (2016), "Hisbah in Malaysia: Preventing vices and immoralities", **International Journal of Islamic Thoughts**, 5 (2). pp. 35-53
- MUHTAR, H. (1987), **Public Duties in Islam**. 2nd ed. Leicester, United Kingdom: The Islamic Foundation, Markfield Dawah Centre
- MURTUZA, A. (2000), "Hisbah: the Islamic Variation for the Regulation of Marketplace and Commerce", paper presented at **6th Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference**, Manchester, UK.
- SALEH, Fauzan (2009), "The Institution of hisbah: Its Roles in Nurturing Fair And Just Economic System in Islam", **Seminar Ekonomi Islam**

Peringkat Kebangsaan (SEIPK '09) “Ke Arah Pengukuhan Dan Pemahaman Aplikasi Sistem Ekonomi Islam Di Malaysia”

SALIM, Ssuna, Syahrul Faizaz Binti Abdullah, Kamarudin bin Ahmad (2015), “Wilayat Al-Hisba; A Means to Achieve Justice and Maintain High Ethical Standards in Societies”, **Mediterranean Journal of Social Sciences**, Vol 6 No 4 S2 July.

YAŞAMA HAKKI BAĞLAMINDA DENİZLERDE "GERİ GÖNDERİLMEME (NON-REFOULEMENT) İLKESİ"

The Principle Of Non-Refoulement" In The Sea In The Context Of The Right To Life

Yrd. Doç. Dr. Ferhat USLU* - Ali ÖZDEMİR**

Geliş Tarihi: 22.08.2017 Yayına Kabul Tarihi: 11.09.2017

Öz

Uluslararası mülteci hukukunun temel amacı; kaybolan ulusal korumanın yeniden tesis edilmesidir. Bu süreç; bireysel nitelikteki sığınma olaylarında "uluslararası koruma" şeklinde ikame edilerek sürdürülmekte, kitlesel sığınma olaylarında ise "geçici koruma" rejimiyle yürütülmektedir. Bireysel ya da kitlesel olsun sığınma hukukunun temelini "geri gönderilmeme" ilkesi oluşturmaktadır. Uluslararası teamül hukukunun bir parçası olarak kabul edilebilecek olan bu ilke, insan hakları hukukunda güçlü bir şekilde korunan yaşama hakkı söz konusu olduğunda; devletlerin uygulamada azami dikkat etmesi gereken bir uluslararası hukuk kuralıdır. Deniz alanlarının, kara parçasına göre tehlike barındıran özelliği nedeniyle, insan yaşamına tehdit oluşturması göz önüne alındığında; uluslararası toplumun bu uluslararası hukuk kuralını ivedilikle ve sorumluluk bilinciyle uygulaması esastır. Bu çalışmada, "geri gönderilmeme" ilkesinin uluslararası hukuktaki yeri, son zamanlarda Akdeniz ve Ege'de meydana gelen sığınmacı ölümlerinin "yaşama hakkı" ekseninde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yaşama Hakkı, Sığınma Hukuku, Geri Gönderilmeme İlkesi, Egemenlik

Abstract

The main purpose of international refugee law; reestablishment of national protection is lost. The process; in the event the individual nature of asylum "international protection" by substitution in the form of ongoing, while the mass influx event "temporary protection" regime are carried out by based on the "principle of non-refoulement" of individual asylum or mass influx. This principle, which can be considered as part of customary international law, human rights law is strongly in the right to life protected in question; a state of international law should pay close attention in practice. Sea areas, according to the piece of land because of the danger hosting feature, given the threat to human life; it is essential that the international community, international law apply immediately awareness and responsibility. The main point of this article, "principle of non-refoulement" in international law, refugees have recently occurred in the Mediterranean and the Aegean death of "right to life" axis is evaluated.

Keywords: Asylum Law, Right to Life, Principle of Non-Refoulement, Sovereignty.

* Sakarya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı, anayasa.hukuku@hotmail.com., orcid.org/0000-0002-7052-3961

** Araştırma Görevlisi, Sakarya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İnsan Hakları Hukuku Anabilim Dalı, aliozdemir@sakarya.edu.tr., orcid.org/0000-0002-9055-807X

GİRİŞ

Uluslararası hukukun uygulama alanları devletlerin hava, kara ve deniz ülkesinden oluşmaktadır. Bu uygulama alanları içerisinde devletlerin egemenlik tartışmalarının yoğun olarak yaşandığı alanlar, uluslararası hukukun bir alt dalı olan uluslararası deniz hukuku disiplininin çalışma konusunu oluşturmaktadır. Tartışmaların merkezini oluşturan "egemenlik"; toprak parçası ve insan topluluğu yanında devletin olmazsa olmaz üçüncü unsurunu oluşturmaktadır (Hakyemez, 2004: 61). Bu çalışmada çağdaş devletin varlık nedeni olarak kabul edilen egemenliğin, aynı zamanda insan haklarının etkili bir şekilde korunması yönünde devlete yüklediği sorumluluğun bir yansıması olan "yaşama hakkını koruma yükümlülüğü" bağlamında denizlerde geri gönderilmeme ilkesi üzerinde durulacaktır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) sisteminde sözleşmeciler devletler, egemen oldukları tüm yerlerde Sözleşmedeki hakları korumakla yükümlüdürler. Sözleşmeye taraf olan devletler anılan yükümlülüğün yerine getirilmesinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin yargılama yetkisini de kabul etmişlerdir.¹ Bu konu AİHS'in 1. maddesi "İnsan Haklarına Saygı Yükümlülüğü" başlığı altında; "*Yüksek Sözleşmeciler Taraflar kendi yetki alanları içinde bulunan herkesin, bu Sözleşme'nin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlüklerden yararlanmalarını sağlarlar.*" şeklinde düzenlenmiştir. AİHM'in yargı yetkisi alanı dışında kalan diğer devletler ise insan haklarının korunması ile ilgili, çağdaş demokrasilerin asgari standartlarını dikkate almaları gerekmektedir. Anılan ilke, insan hakları konusunda oluşmuş bir uluslararası hukuk teamülünü yansıtmaktadır (Doğan, 2008: 274). Uluslararası hukukun klasik öznesi olan devletin de uluslararası hukukun temel norm ve ilkelerine uyması beklenir. Bu beklenti Birleşmiş Milletler (BM) Sözleşmesi'nin başlangıcında; "*Biz BM halkları: Bir insan yaşamı içinde iki kez insanlığa tarif olunmaz acılar getiren savaş felaketinden gelecek kuşakları korumaya, temel insan haklarına, insan kişiliğinin onur ve değerine... saygı gösterilmesi için gerekli koşulları sağlamaya... istekli olarak, bu amaçları gerçekleştirme için çaba harcamaya karar verdik.*" şeklinde ifade edilmiştir.

¹ BM bünyesinde ve diğer bölgesel düzenlemelerde de "yaşama hakkı" düzenlenmiştir. Ancak bölgesel olarak daha etkin bir koruma sağlaması, Türkiye'nin ve çevresindeki bazı devletlerin AİHS tarafı olması sebebiyle; çalışmada, "yaşama hakkı" genellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşme sistemi çerçevesinde ele alınmaktadır.

Uluslararası hukukun kaynakları olarak öğretide kabul görmüş olan Uluslararası Adalet Divanı (UAD)² Statüsü'nün 38. maddesi, Divan'ın devletler arasında doğabilecek uyuşmazlıkları çözmek için kullanacağı uluslararası hukuk kuralları arasında “uluslararası teamül hukuku kuralları”na da yer vermiştir. Günümüzde uluslararası toplumda, uluslararası hukukun teamüllerine oldukça önem atfedilmiştir. Sözgelimi uluslararası andlaşmaların bağlayıcılık gücünü aldığı “*pacta sunt servanda*” ilkesi de uluslararası hukukun temel bir teamülüdür. Teamülle-re bağlayıcılık gücünü veren ise, yine bir teamül ilkesi olan “*consuetudo est servanda*” ilkesidir. Bu çerçevede teamülün, bütün uluslararası hukuk normlarının doğumuna izin veren “*anayasa*” bir nitelik taşıdığı söylenebilir (Öktem, 2013: 10).

Diğer taraftan uluslararası deniz hukukunun temel kaynağını teamüller oluşturmaktadır. Deniz alanları konusunda örf ve adetlerin uzun süre fazla değişikliğe uğramadan uygulanması, disiplinin “*gele-neksellik*” yönünü göstermektedir (Fahimat, 1998: 7). Nitekim 1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (BMDHS), deniz hukukuna ilişkin teamülleri kodifiye etmenin yanında; yeni kavram, ilke ve düzenlemelerle, uluslararası deniz hukuku disiplininin epistemolojik yönünü yansıtan, özellikle karasularının genişliği konusunda çözüm sağlayan kapsamlı bir uluslararası Sözleşmedir (Akkutay, 2012: 24). Ancak BMDHS 30 Nisan 1982’de kabul edildiğinde Türkiye karşı oy kullanmış; daha sonra da anılan sözleşmeyi imzalamamıştır.³ 16 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe giren anılan Sözleşmeye Türkiye taraf olmadığından (OLSUN, 2017), uluslararası hukukun teamül kurallarının Sözleşme’de düzenlenmiş hükümleri dışındaki hükümlerin Türkiye’ye karşı ileri sürülmesi mümkün değildir (Odman, 2012: 86). Zira uluslararası teamül hukukunun iki temel unsurundan birincisi, devletlerin aynı durumlarda aynı uygulamayı, sürekli olarak tekrar etmesi neticesinde genel uygulamanın oluşmasıdır. Bu durum maddi unsur oluşturmaktadır. Diğer ise manevi ya da psikolojik unsurdur.

² Divan, devletlerarası davalarda bağlayıcı karar verme yetkisi ile BM organlarının ve kimi uluslararası örgütlerin başvurusu üzerine danışma görüşü verme yetkisi olmak üzere iki tür yetkiye sahiptir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Pazarcı, 2000: 47-62.

³ Sözleşmenin son hali 10 Aralık 1982 tarihinde kararlaştırılmıştır. Diğer taraftan, çok taraflı bir andlaşmanın görüşülmesi ve kaleme alınması, bir uluslararası konferans çerçevesinde de gerçekleşebilir. BMDHS, 3. Deniz Konferansı sonunda oy çokluğu ile kabul edilmiştir. Pazarcı, 2014: 125-128.

Bu unsur söz konusu uygulamanın, hukukun gereği olduğuna ilişkin inancı ifade etmektedir (Kaya, 2012: 2). Dolayısıyla konuyla ilgili uygulamalara ya da yapılagelişlere (başka devletlerin teamül olarak kabul ettikleri kurallara) en baştan beri itiraz eden devletlere, anılan kural-ların uygulanması ya da ileri sürülmesi mümkün değildir. Esasen son durumda bu devletler bakımından, teamülün ikinci unsuru olan ma-nevi ya da psikolojik unsurun eksikliği söz konusudur.

İnsan hakları hukuku ile uluslararası teamül hukuku'nun aynı nok-tada bulunduğu diğer örnek, uluslararası bir norm olan "geri gönde-rilmeme ilkesi"dir. Bilindiği gibi insan hakları hukuku ile uluslararası teamül hukukunun kesişim noktasını insan haklarının sert çekirdeği olarak ifade edilen "çekirdek haklar" oluşturmaktadır. "Yaşama hakkı" bu çekirdek hakların en başında gelmektedir. Özellikle yaşama hak-kına ilişkin esasların doğru okunmasıyla anlam bulacak olan bu geri gönderilmeme ilkesi, insan hakları hukukunun bir parçasını oluşturan sığınma hakkının da doğal bir sonucudur. Ayrıca herhangi bir uluslara-rası koruma statüsü elde edemeyen sığınma arayanların, temel hak ve özgürlüklerini korumak işlevini de üstelenen ve "geri göndermeme" ola-rak Türkçe'ye çevrilen "Non-refoulement" ilkesi mülteci hukukunun da (uluslararası korumanın) temelinde bulunmaktadır (Ekşi, 1995: 155).

Geri göndermeme ilkesi, pek çok uluslararası andlaşma ve belge-lerde kendine yer bulmuştur.⁴ Mülteci hukukunun temel uluslararası belgesi olduğundan "mültecilerin magna cartası" (VINCENT, 2001: 3) olarak ifade edilen 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Duru-muna Dair Sözleşme (1951 Cenevre Sözleşmesi), bu belgeler içerisinde en dikkat çekenidir. Türkiye, anılan Sözleşmeyi ve bu Sözleşmeye ek 1967 Protokolü'nü coğrafi kısıtlama koyarak 359 sayılı onay Kanunu⁵ ile onaylamıştır. Buna göre Türkiye, sadece Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle ülkesine sığınmak isteyen kişilere mülteci statüsü vermektedir ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanu-nu (YUKK) 61. ve 62. maddeleri ile mülteci ve şartlı mülteci ayrımı-nı ortaya koyarak, ulusal mevzuatında bu durumu somutlaştırmıştır. Geri gönderilmeme ilkesi söz konusu olduğunda ise 1951 Cenevre

⁴ İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı BM Sözleşmesi, 1957 tarihli Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi, 1977 tarihli Tedhişçiliğin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi gibi.

⁵ Bkz.: Resmi Gazete, 05.09.1961, S. 10989.

Sözleşme metninde hukuksal olarak statüsü tanınmış mülteci kavramına yer verildiğinden BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) bu konuya “1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında, bir kimse, mülteci tanımında belirtilen ölçütlere uyduğu andan itibaren mülteci sayılır.” şeklinde açıklık getirmektedir (BMMYK, 1992: 28). Yani geri gönderilmeme ilkesi, Türkiye açısından Avrupa’dan veya başka bir yerden gelsin herkes için geçerlidir. Bu duruma paralel olarak YUKK 4. madde; *Bu kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.*” düzenlemesini içermektedir. Bu kanun kapsamında olan kişiler ise ilgili kanunun 2. maddesinde belirtildiği üzere “yabancılar”dır. Dolayısıyla yabancıların Avrupa’dan veya Avrupa dışından gelmesinin bir önemi yoktur. Ayrıca YUKK’da “tanımlar” başlığının hemen ardından ve ayrı bir bölüm olarak bu ilkenin düzenlenmiş olması da dikkat çekicidir.

Son dönemlerde özellikle Suriye’de meydana gelen olaylar nedeniyle bireysel nitelikteki veya kitlesel olarak gerçekleşen sığınma konularının toplamından oluşan, ülkesel sığınma, geri gönderilmeme (non-refoulement) ilkesi üzerine inşa edilmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi 33. maddesi “geri gönderilmeme” ilkesini;

“1. Hiçbir Sözleşmeci Devlet, sığınan bir kimseyi ne yolla olursa olsun, ırkı, dini, uyrukluğunu, özel bir toplumsal grup üyeliği ya da siyasal görüşünden ötürü yaşam ve özgürlüğünün tehdit altında bulunduğu ülkelere sınır dışı edemez ya da geri veremez.

2. Bununla birlikte, içinde bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması için gerekçeler bulunan ya da özellikle ağır bir suçtan kesin bir hüküm giydikten sonra bu ülke halkı için bir tehlike oluşturan kimse yukarıdaki hükümden yararlanamaz.” şeklinde düzenlemiştir.

Yine, ilkenin düzenlendiği 1984 Cartagena Bildirisi’nde⁶ İsveç; “geri gönderme”nin, teamülün özel bir türü olarak beliren *jus cogens*

⁶ “1984 yılında Güney Amerikalı hükümet temsilcileri ve seçkin hukukçulardan oluşan bir grup bölgedeki mültecilere yönelik uluslararası korumayı tartışmak amacıyla Kolombiya’nın Cartagena kentinde bir araya gelmiştir. Gerçekleştirilen toplantıların ardından Cartagena Bildirisi olarak bilinen belge benimsenmiştir. Bildiriye göre baştan sona bütün Latin Amerika bölgesinde kullanılan mülteci tanımının 1951 Sözleşmesi’ndeki mülteci tanımının kapsadığı kişilerin yanısıra, “Yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan

(*Emredici Kural*) (Öktem, 2013: 327) olarak tanınmasının ve kabulünün gereğini ifade etmiştir (Özer, 2007: 80). Nitekim 1984 Cartagena Bildiri III. Bölüm, 5. paragrafı şu şekildedir;

"Zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesinin (sınırdaki geri çevirmenin yasaklanmasını da içerecek şekilde), mültecilerin uluslararası korumasının bir olarak önemini ve anlamını vurgulamak. Bu ilke mülteciler için çok önemlidir ve uluslararası hukukun şimdiki durumunda bir jus cogens kuralı olarak kabul edilmeli ve uygulanmalıdır."

Bildiride ifade edilen *jus cogens*; uluslararası toplumda bir arada yaşamak için, insanlığın hukuk bilincinde mevcut olan ve mutlak şekilde olması gerektiği farz edilen ilkelerden kaynaklı kurallar olarak tanımlanabilmektedir (Ertuğrul, 2012: 92). Pozitif uluslararası hukukun bazı kuralları *jus cogens* olarak evrensel kabul görmektedir. Sözgelimi BM Şarti'nda da kabul edilen kuvvet kullanma yasağı, köle ticaretinin, deniz haydutluğunun, soykırımın yasaklanması, devletlerin egemen eşitliği prensibi gibi konular *jus cogens* kapsamında değerlendirilen ilkelerdir (Pazarıcı, 1977: 376). Bu ilkelerin belirlenmesinde büyük ölçüde teamül ve hukukun genel ilkelerinden⁷ hareket edilmektedir (Karakoç, 2006: 87-122). *Jus cogens* haline gelen insan hakları konusunda devletler, bu hakların getirdiği sınırları aşacak bir irade koyamayacakları gibi, örneğin işkence yasağı konusunda bir sözleşmeye taraf olmasa bile bir devlet bu yasağa uymakla yükümlüdür. Bütün devletler için *jus cogens* kuralı bağlayıcı (herkes için bağlayıcı-erga omnes) niteliktedir (Doğan, 2008: 274-275).

"*Geri gönderilmeme ilkesi*" uluslararası hukukun *jus cogens* kuralı olarak evrensel ölçekte kabul edildiği düşünülen kurallardan birisidir. Allain'de belirttiği gibi anılan ilke artık *jus cogens* kural statüsü

diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri veya özgürlükleri tehdit altında olduğu için" ülkesinden kaçan kişileri de kapsamasını tavsiye etmektedir.

Bildirinin her ne kadar yasal olarak bir bağlayıcılığı yoksa da, birçok Latin Amerika Devleti tanımını uygulamada kullanmaktadır; bazıları ise tanımını kendi ulusal mevzuatlarına dahil etmişlerdir. Bildiri, Amerikan Devletleri Örgütü (OAS), Birleşmiş Milletler Genel Konseyi ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin istişare organı olan Yürütme Komitesi tarafından da onaylanmıştır." (UNHCR, 2001: 13 ve 14).

⁷ Hukukunun Genel İlkeleri ile teamül arasında ilişkiler konusunda farklı tartışmalar mevcuttur. Kimi yazarlara göre bunlar, birbirinden bağımsız kaynaklardır. Bkz. Pazarıcı, 2014: 223. Diğer taraftan, Genel hukuk ilkelerinin aslında genel teamül kuralları olduklarına dair yaklaşım hakkında bilgi için bkz. Öktem, 2013: 17.

kazanmış olup, devletler düzeyinde, emredici nitelikteki hukuk ilkelereinden sayılması gerekmektedir (Allain, 2001: 538) Dolayısıyla zulüm korkusu altında bulunanların, bu korkunun kaynağına gönderilmesini konu edinen bir uluslararası andlaşmanın yapıl(a)maması gereklidir (Taneri, 2012: 30-33). Taneri; bu düşüncesini, BMMYK Yürütme Kurulu'nun 1996'da söz konusu ilkeyi *jus cogens* niteliğinde olduğunu belirtmesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin sınırlandırma kabul etmez hükümleri ile desteklemektedir (Taneri, 2012: 25). Gerçekten de, "(z) ulüm ve baskı nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan, geldikleri ya da vardıkları yerde insan hakları ihlalleriyle karşılaşan kişilerin, ulusal ve uluslararası seviyede korunması, ahlaki olduğu kadar hukuki de bir zorunluluktur" (Ergüven ve Özturanlı, 2013:1010). Devletlerin uluslararası hukukta en önemli belki de tek meşruiyet kaynağının insan hakları olması ve "*Geri gönderilmeme ilkesi*"nin temel dayanağının yine insan hakları olması nedenleriyle "yaşama hakkı ve işkence yasağı"nın ihlal edileceği muhakkak ya da kuvvetle muhtemel olan bir yere kişilerin gönderilmesi kabul edilebilir bir durum değildir.

Ne var ki, BMMYK Yürütme Kurulu'nun çeşitli tarihlerde verdiği kararlara bakıldığında, Kurulun "*Geri gönderilmeme ilkesi*"nin bütün devletleri bağlayıcı ve emredici nitelikteki bir ilke olarak kabul etmediği de anlaşılmaktadır. Yürütme Kurulu, "Birleşmiş Milletlere Üye Olan Devletleri ve üye olmayan Devletleri, mültecilerin korunmasına ilişkin insani ilkelere tümüyle saygı göstermeye ve ayrıca Mültecilerin Statüsü ile ilgili 1951 Sözleşmesi ve bu sözleşmenin 1967 Protokolünün hükümlerine uymaya ve hiçbir mültecinin zulmünden kortuğu bir ülkeye zorla geri gönderilmemesi ilkesine titizlikle uymaya çağırarak bir başvuru yapılması konusundaki teklifi tümüyle onaylamıştır;" (1975/26. Oturum, 1 numaralı karar). "Başka bir taraf Devletin topraklarından kendi topraklarına hukuka aykırı bir şekilde giren kişilerin geri gönderilmesini mümkün kılan anlaşmalar, sığınmacıların özel durumları gözetilerek uygulamaya sokulmalıdır." (1979/30. Oturum, 15 numaralı karar). "Mültecilerin korunmasının bazı Devletlerde sınır dışı etme ve mültecilerin zulüm riski olan ülkeye geri gönderilmesi yoluyla veya özel durumlarını dikkate almayan birtakım uygulamalarla ciddi bir şekilde tehlikeye sokulmasından duyulan derin kaygıyı dile getirmiş ve tüm Devletleri bu tür uygulamalardan uzak durmaya ve özellikle de bu tür uygulamalara karşı koyulan temel yasaklamalara rağmen

mültecileri geri çevirmek veya ülke dışına çıkarmak gibi uygulamalara başvurmamaya çağırmıştır;" (1989/40. Oturum, 55 numaralı karar). "Resmi olarak mülteci statüsünü kazanmış olsunlar veya olmasınlar, ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal grup veya siyasi fikri benimseme nedeniyle yaşamları veya özgürlüklerinin tehlikeye girdiği toprakların sınırlarına herhangi bir şekilde mültecilerin veya İşkence veya Diğer Zalimce, İnsanlık dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezalandırmaların Engellenmesine İlişkin 1984 Sözleşmesi'nde de belirlendiği gibi, işkenceye maruz kalma tehlikesinden şüphelenmek için yeterli nedenin bulunduğu kişilerin geri gönderilmesi veya sınır dışı edilmesini önleyen non-refoulement ilkesinin asli önemini idrak etmektedir;" (1997/48. Oturum, 81 numaralı karar). "Resmi olarak mülteci statüsünü kazanmış olsunlar veya olmasınlar, ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal grup veya siyasi fikri benimseme nedeniyle yaşamları veya özgürlüklerinin tehlikeye girdiği toprakların sınırlarına herhangi bir şekilde mültecilerin veya İşkence veya Diğer Zalimce, İnsanlık dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezalandırmaların Engellenmesine İlişkin 1984 Sözleşmesi'nde de belirlendiği gibi, işkenceye maruz kalma tehlikesinden şüphelenmek için yeterli nedenin bulunduğu kişilerin geri gönderilmesi veya sınır dışı edilmesini önleyen zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesi;" (1997/49. Oturum, 82 numaralı karar). "Özellikle de mültecilerin, geri dönenlerin ve BMMYK'nin ilgi alanına giren diğer kişilerin çeşitli durumlarda güvenliklerinin sağlanmaması, geri gönderilmelerinin (refoulement) engellenmemesi ve oldukça tehlikeli durumlara maruz kalmaları dahil, silahlı saldırılara, cinayet, tecavüz ve kişisel güvenliklerine yönelik diğer tehditlere maruz kalmalarını esefle karşılar;" (1998/49. Oturum, 85 numaralı karar)⁸. Kararlardan da anlaşılacağı üzere BMMYK Yürütme Kurulu devletlerin "Geri gönderilmeme ilkesi"ne aykırı andlaşma yapabileceğini kabul etmekte, ancak andlaşma uygulanırken anılan ilkeye özen gösterilmesini istemektedir.

Bu çalışmada *geri gönderilmeme ilkesi*'nin denizlerde uygulanmasının yanı sıra uluslararası hukuk bakımından yeri de tartışılmaya çalışılmıştır. Çekirdek hak olarak kabul edilen *yaşama hakkı*'nın, devletin

⁸ Kararların Türkçe çevirileri, İnsan Hakları Gündemi Derneği, Mülteci Hukuku, (Çevrimiçi) <http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/BMMYK%20Y%C3%9CR%C3%9CTME%20KOM%C4%B0TES%C4%B0%20KARARLARI.pdf>, adresinden alınmıştır. 08.09.2017.

deniz ülkesinde de etkili bir şekilde korunması, kıyı devletinin yükümlülükleri arasındadır. Bu yükümlülük, Arap Baharı sürecinin, Suriye’de derinlik kazanmasıyla gözle görünür hale gelmiş, Akdeniz’de yaşanan gelişmeler çalışmanın çıkış noktasını oluşturmuştur.

I. ULUSLARARASI DENİZ ALANLARINDA GERİ GÖNDERİLMEME (NON-REFOULEMENT) İLKESİ

A. Genel Olarak

Bir yandan devletin yetkilerinin sınırlarının belirlenebilmesi için; diğer yandan da deniz teknolojisindeki belirgin değişimler ile sömürge devletlerin bağımsızlığını kazanmasına (Gökalp, 2008: 6-7) paralel olarak, bütünsellik arz eden deniz alanlarının, hukuki bakımdan bir takım ayrımlara bölündüğü görülmektedir. Başlarda karasuları ve açık denizler olarak sınıflandırılan bu alanlar, sonraları “Bitişik Bölge”, “Balıkçılık Bölgesi” gibi daha kategorize bir hale dönüşmüştür (Bozkurt, 2006: 51). Anılan alanlara “Münhasır Ekonomik Bölge”, “Kıta Sahaneliği” da eklenebilir⁹. Geri gönderilmeme ilkesinin denizlerde uygulanma alanı; iç sular ve devletin karasularından oluşmaktadır. İç sular, devletin kara ülkesi içerisinde bir yer teşkil ettiğinden çalışmada ayrı bir başlık altında değerlendirilme ihtiyacı görülmemiştir. Bitişik bölge ve açık denizde bu ilkenin uygulanamayacağı, ancak göçmen kaçakçılığı ile mücadele sürecinde söz konusu ilkenin ruhuna aykırı hareket edilmemesi gerektiği ileri sürülmektedir (Özkan, 2013: 480). Yaşama hakkı bağlamında düşünüldüğünde uluslararası toplumun bu sorumluluğu etkin bir şekilde yerine getirmesi beklenmelidir.

Yaşama hakkı; din, dil, ırk, renk, cinsiyet vb. nitelikler bakımından ayırım gözetilmeksizin bütün insanların sahip olduğu temel bir haktır. Yaşama hakkının bu niteliği denizde tehlikede olan bütün insanlar için de geçerlidir. Bundan dolayı kişinin “Kaçak göçmen”, “sığınmacı” ya da herhangi başka bir statüde olması, yaşama hakkı bakımından bir sınırlandırma getirmez. Ne var ki, sığınma arayan kişilerin geldikleri yer,

⁹ BMDHS, kıyı devletine kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgede belirli konularda egemen haklar tanımıştır. Kıyı devleti, kıta sahanlığında, bu alan üzerinde araştırmada bulunulması ve doğal kaynaklarının işletilmesi konusunda; münhasır ekonomik bölgede ise, doğal kaynakların araştırılması, işletilmesi, muhafazası, yönetimi konuları ile bölgenin ekonomik amaçlarla araştırılması ve işletilmesinde egemen haklara sahiptir (Ertuğrul, 2017: 41).

kullandıkları yöntem vs. uluslararası mülteci hukukunun önemli bir yönünü oluşturan "geri gönderilmeme" ilkesinin hassasiyetle uygulanması yönünden özellik arz edebilir. Sözgelimi Suriye devleti için coğrafi imkânsızlıklar, çatışma bölgeleri vb. sebeplerle denizlerin sığınma arama sürecinde sık kullanılan bir yol olması söz konusu olabilmektedir.

Deniz alanlarında geri gönderilmeme ilkesi karasuları, bitişik bölge ve açık deniz alanları bakımından incelenecek; bu alanlar üzerinde kıyı devletinin egemenliğinin sınırları da göz önünde tutulacaktır. Zira AİHS 2. maddesinde düzenlenen yaşama hakkından, Sözleşmeciler devletin egemenlik alanında bulunan herkes yararlanmakta olup; yaşama hakkının öznesi, devletin egemenlik alanından bulunan tüm bireylerdir (Doğru ve Nalbant, 2013: 9). Dolayısıyla birey ile devlet arasındaki siyasi bağı ifade eden "vatandaşlık" anılan hak bakımından herhangi bir özellik arz etmez. Vatandaş olsun ya da olmasın her insan denizlerde de yaşama hakkından yararlanabilecek ya da devletler egemenlik alanlarındaki bütün insanların yaşama hakkını anılan alanlarda da korumakla yükümlü olmaya devam edeceklerdir.

B. Karasularında

Karasuları, iç suların dış sınırından başlayan, devletin yargı yetkisi bakımından bazı kısıtlamalar ve "zararsız geçiş hakkı"¹⁰ istisna olmak

¹⁰ 1982 BMDHS'nin "'Zararsız geçiş" deyiminin anlamı" başlıklı 19. maddesine göre;

1- Geçiş, sahildevletinin barışına, düzenine veya güvenliğine zarar vermedikçe zararsızdır. Geçiş işbu Sözleşmenin hükümlerine ve uluslararası hukukun diğer kurallarına uygun şekilde gerçekleştirilecektir.

2- Yabancı bir geminin geçişi eğer bu gemi karasuları içerisinde aşağıdaki faaliyetlerden herhangi birinde bulunursa sahildevletinin barışına düzenine veya güvenliğine zarar vermiş sayılacaktır.

a) Kıyı devletinin egemenliğine, toprak bütünlüğüne veya siyasi bağımsızlığına karşı tehdide veya kuvvete başvurulması ve Birleşmiş Milletler Antlaşmasında belirtilen uluslararası hukuk ilkelerine aykırı diğer herhangi bir davranışta bulunulması;

b) Herhangi bir tip silahla deneme veya manevralar yapılması;

c) Kıyı devletinin savunmasına veya güvenliğine zarar verecek şekilde bilgi toplanması;

d) Kıyı devletinin savunmasına veya güvenliğine zarar vermeyi amaçlayan her türlü propagandada bulunulması;

e) Her türlü uçağın uçurulması, güverteye indirilmesi veya gemiye alınması;

f) Her türlü askeri makinenin uçurulması, güverteye indirilmesi veya gemiye alınması;

g) Kıyı devletinin gümrük, maliye, sağlık veya göçmenlik konularındaki kanun ve kurallarına aykırı bir şekilde mal, para veya kişilerin gemiye alınması veya gemiden çıkartılması;

h) Bu sözleşmeye aykırı olarak, bilerek ve isteyerek ağır kirlenmeye sebebiyet veren fillerde bulunulması;

i) Balık avlama faaliyetlerinde bulunulması;

üzere, ilgili devletin belirli çerçevede egemenlik yetkilerini kullandığı deniz alanlarını ifade eder. Sözcümlü kıyı devletinin cezai yargı yetkisine ilişkin BMDHS 27. maddesine göre, kıyı devleti karasularından geçen yabancı bir gemide, geçiş sırasında işlenmiş bir suçtan dolayı bir kişinin tutuklanmasıyla ya da bir ceza soruşturmasıyla ilgili kural olarak cezai yargı yetkisini kullanmamaktadır. Anılan madde bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: “*Suçun sonuçları kıyı devletine uzanıyorsa*”, suç ülkenin barışını veya karasularında düzeni bozacak nitelikte ise, yerel makamların yardımı gemi kaptanı veya geminin bayrağını taşıdığı devletin diplomatik bir ajanı veya konsolosluk memuru tarafından talep edilmişse veya bu tedbirler uyuşturucu maddelerin veya uyuşturucu ilaçların gayri meşru trafiğinin önlenmesi için gerekli durumlar söz konusu ise kıyı devletinin kanunlarında öngörülen tedbirleri alma hakkına hâlel getirmez.

Diğer taraftan karasuların hukuki kaynağına ilişkin farklı teorik görüşler bulunmaktadır. “Mülkiyet hakkı teorisine” göre kıyı devleti kara ülkesinde olduğu gibi karasularında da mülkiyet hakkına sahiptir. Ne var ki, deniz üzerinde fiili egemenliğin tam olarak tesis edilemeyeceği görüşünden hareketle bu teorisinin yetersiz olduğu kabul edilmektedir. “Egemenlik hakkı teorisine” göre ise, devletin kara ülkesindeki egemenlik yetkisi ile karasuları üzerindeki yetkisi birbirinden farklı değildir (Kuran, 2009: 56-60). Nitekim pozitif hukukta bu teorisinin izlerine rastlamak mümkündür. Başta BMDHS olmak üzere¹¹, öncesinde yapılmış bazı uluslararası sözleşmeler ile ulusal hukuklarda bu yönde düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Nihayetinde karasuları, kıyıda devlet tam bir egemenliğe sahip olduğu alanlardır, bu egemenlik; karasuların toprak zeminini, toprağın altını ve hava sahasını da kapsamaktadır (Cin, 2000: 19). İlkel olarak egemenlik sorumluluk doğurur, deniz üzerinde fiili egemenliğin tam olarak gerçekleşememesinden hareketle, devletlerin sorumluluk konusunda esnek davranmaları kabul edilemez.

j) Araştırma veya ölçüm faaliyetlerinde bulunulması;

k) Kıyı devletinin herhangi bir haberleşme sisteminin veya herhangi bir deniz teçhizat veya tesisinin işleyişini engelleyecek her türlü faaliyette bulunulması;

l) Geçişle doğrudan ilgisi bulunmayan diğer her çeşit faaliyette bulunulması. (BMEM, 2001: 6)

¹¹ Sözleşmenin 2. maddesine göre; “Kıyı devletinin egemenliği kara ülkesinin ve iç sularının... ötesinde karasuları denilen bir bitişik deniz bölgesine kadar uzanır.”

Karasuların hukuki rejimiyle ilgili çalışmanın konusu bağlamında asıl vurgulanmak istenen, göçmenlik konularında ve karasularında meydana gelen suçun önlenmesiyle ilgili olarak, kıyı devletinin *tam yetkili olduğudur*. Zira 1982 tarihli 2674 sayılı Karasuları Kanunu'na göre Türk kara suları Türkiye ülkesine dâhildir ve Türk karasularının genişliği altı deniz mili olarak kabul edilmektedir.

Ancak 2674 sayılı Kanun'un 1. maddesinde "Bakanlar Kurulu, belirli denizler için o denizlerle ilgili bütün özellikleri ve durumları göz önünde bulundurmak ve hakkaniyet ilkesine uygun olmak şartıyla, altı deniz milinin üstünde karasuları genişliği tespit etmeye yetkilidir." Bu hükme dayanarak Bakanlar Kurulu, 1982 tarih ve 8/4742 sayılı kararıyla, 1982 tarihli 2674 sayılı yasanın "yürürlüğe girmesinden önce karasuların genişliği ile ilgili olarak Karadeniz'de ve Akdeniz'de mevcut olan durumun sürdürülmesini (12 mil olarak kalmasını) kararlaştırmıştır. Sonuç olarak günümüzde Türk karasuları genişliği, Ege Denizi'nde 6 mil, Karadeniz ve Akdeniz'de ise 12 mil olarak kabul edilmektedir (Odman, 2012: 90).

BMDHS 19/g maddesine göre; *Kıyı devletinin gümrük, maliye, sağlık veya göçmenlik konularındaki kanun ve kurallarına aykırı bir şekilde mal, para veya kişilerin gemiye alınması veya gemiden çıkartılması* kıyı devletin karasularında zararsız geçişi ortadan kaldıran nedenler arasındadır. Başta YUKK ve Türk Ceza Kanunu olmak üzere göçmenlik konusunu düzenleyen diğer kanunların uygulanması bakımından Türkiye tam yetkilidir. Uygulamada 2692 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre; 5682 sayılı Pasaport Kanunu'na aykırı eylemleri ve düzensiz göç faaliyetlerini önlenmek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmek Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın en temel görevlerindedir.

Bu çerçevede kıyı devleti; kaçak göçmen taşıyan gemileri karasularından çıkarmak, göç ile alakalı kanunların ihlalini önlemek için mülk tedbirler alabilme yetkisine sahiptir. Ancak bunu yaparken gemide bulunan kişilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında haklarına hâlel getirmeyecek gerekli hassasiyeti de göstermelidir.¹² Ne var ki, anılan yükümlülüğün yerine getirilmesi her zaman kolay olmamaktadır. İletişim ağlarının daha karmaşık bir hal aldığı dünyada; *yeni bir*

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Özer, 2007: 83-84.

yaşam' umudu, *'göç endüstrisi'* şeklinde bir alan yaratmıştır. Özellikle kıyı devleti, *'kaçak göçmen'* ve *'sığınmacı'* sarkacında, insan haklarının sert çekirdeğini oluşturan yaşama hakkını gözetecek hassas dengeyi kurmakta zorlanabilmektedir.

Arap Baharı olarak ifade edilen sürecin Suriye'de derinlik kazanmasıyla kitlesel göç hareketlerinin ana kaynağını oluşturan Suriye ile uzunca bir kara sınırı, Avrupa ülkelerine ulaşım yolunda da uzunca bir deniz kıyısına sahip Türkiye, ifade edilen dengeyi sağlamak için ağır bir yük altında bulunmaktadır. İlaveten zaman içerisinde sığınmacılara kaynaklık eden ülkelerde meydana gelen uluslararası terör, yukarıda belirtilen dengenin kurulmasını daha da zorlaştırmaktadır.

Nitekim Türkiye ile uzun kara sınırının yanında Türk karasularının Suriye ile yan sınıra sahip olması, mevcut göç hareketlerinin Türkiye'yi fazlasıyla etkilediği görülmektedir. Bugüne kadar Suriye ve Türkiye'nin sınırlarını ilgilendiren yayınlanmış andlaşma ve belgelerde karasuların durumu hakkında bir hükme rastlanmamıştır. İki devlet arasındaki karasuları yan sınırının başlangıç noktasını *Karaduran Deresi'nin ağzı* oluşturmaktadır. Bununla beraber 1971 Türkiye-Suriye Hudut Komisyonu Toplantıları Protokolü'nün 14. Maddesinde, her bir devletin egemenliği altında bulunan karasularında uluslararası hukuka uygun davranması gerektiği açıkça ifade edilmiştir (Pazarcı, 2013: 339).

C. Bitişik Bölgede

Türk ulusal hukukunda “karasuları alanlarında olduğu gibi” herhangi bir düzenlemesi bulunmayan bitişik bölge, bir devletin karasularına bitişik durumda olan açık deniz alanlarını ifade etmektedir. Bu şekilde bir “bölge” ayırımına gidilmesinin temel amacı, karasuları ve açık deniz alanları arasında bir tampon oluşturarak keskin bir şekilde gerçekleşecek devlet egemenliği sınırlamasının önüne geçmektir (Bozkurt, 2006: 53). 1982 BMDHS 33. maddesine göre;

(1) Bitişik bölge olarak adlandırılan, karasularına bitişik olan bir bölgede sahildevlet aşağıdaki amaçlarla gerekli kontrolleri yapabilir:

- (a) Ülkesi üzerinde veya karasularında gümrük, maliye, sağlık veya muhaceret ile ilgili kanun ve kurallarına riayetsizlikleri önlemek;
- (b) bu kanun ve kurallara karşı ülkesi üzerinde veya karasularına meydana gelebilecek riayetsizlikleri cezalandırmak.

(2) Bitişik bölge, karasuları genişliğinin ölçülmeye başlandığı esas hatlardan itibaren 24 deniz milinin ötesine geçemez.

Dolayısıyla 1/a maddesinde ifade edildiği üzere göç konusunda sa-hildar devletin yetkisinin olduğu söylenebilir. Buradan hareketle denizde meydana gelen sığınma olaylarında, gemide bulunan kişilerin kaçak göçmen ya da sığınmacı olup olmadığı tespit edilip ona göre gerekli önlemlerin alınabilmesini sağlayan "göç bitişik bölgeleri" ilan edilebilir (Özer, 2007: 85).

Kıyı devletinin ülkesinde, iç sularında veya karasularında geçerli olan göç konusundaki mevzuatına aykırı davranılmasını bitişik bölgede iken önlemek, özellikle karasularında göç konusu ile alakalı suç işlenmişse (göçmen kaçakçılığı gibi) suçu işleyenleri, bitişik bölgede yakalayıp cezalandırmak kıyı devletinin yetkisi dâhilindedir. Diğer bir ifadeyle bitişik bölgede kullanılan yetkilerin konusu kıyı devletinin kara ülkesi, iç suları ve karasularında işlenen suçlardır. Nihayetinde bu durumda ülkesel bir yetkinin ülke dışına uzanması söz konusu olmaktadır (Pazarıcı, 2013: 361).

Karasularında kıyı devleti egemenliğini kullanmasına rağmen bitişik bölgede korunması istenen menfaatlerle ilgili yetkilerini kullanabilmektedir. Dolayısıyla karasuları, devlet ülkesinin bir parçası iken, bitişik bölge açık denizin bir parçası olarak kabul edilmektedir. Devlet ülkesinin parçası olan karasularında devlet, "tam yetkili"dir. Güvenlik bağlamında da "self defence" bitişik bölge kavramına dâhil edilmektedir. İlkesel olarak karasuları vasıtasıyla sağlanan güvenlik, bitişik bölge için mevcut değildir (Duran ve Ergün, 2011: 159-164).

D. Açık Denizde

Devletin ülkesi, egemenliklerini kurdukları yeryüzü parçasını ifade etmekte olup, kara ülkesi, deniz ülkesi ve hava ülkesi olmak üzere üç boyutu kapsar (Aksar, 2015: 239). BMDHS, içsular ve karasularını

devletin ülkesi olarak kabul etmekte olup buraları kıyı devletinin egemenliğine vermiştir. Anılan sözleşmeye göre, kıyı devleti kıta sahanlığında ve MEB’de egemen haklar kullanabilir. “Egemenlik kavramının özü Jean Bodin’den bu yana çok az değişmiş iken, devletin egemenliğini kullandığı alanlar olan ülke sınırları, bilim ve teknolojinin gelişmesi, dünya nüfusunun ve insanlığın doğal kaynaklara olan ihtiyacının artması ile yeniden şekillenmiş ya da devletin ülke sınırları dışında egemen haklar kullanması mümkün olmuştur” (Ertuğrul, 2017: 51). Dolayısıyla bir devletin bir yeri “egemenliği altında” bulundurması ile bir yerde “egemen haklarını” kullanması birbirinden farklılık arz etmektedir. Bir devletin egemenliği altında olmayan bir yer üzerinde egemen haklarını kullanması, aslında o yer üzerinde egemenliğin olmadığını da gösterir.

Diğer taraftan kısmen veya tamamen hiçbir devletin egemenliğine tabi olmayan, devletlerin deniz ülkesinden ayrı bir alanı ifade eden açık deniz alanlarının tanımı, ilk defa 1958 Cenevre Açık Deniz Sözleşmesi’nde yer almıştır (Kuran, 2009: 237). Ancak anılan sözleşmeden önce kimi devletlerin açık denizde “egemenlik” istekleri, hukuki metinlerdeki açık ifadelerden anlaşılmaktadır. Sözelimi, 29 Ekim 1945 Meksika, 1 Mart 1946 Panama, 11 Ekim 1946 Arjantin, 23 Haziran 1947 Şili, 1 Ağustos 1947 Peru, 28 Kasım 1948 Bahama, 18 Haziran 1949 Filipinler, 30 Ağustos 1949 Guetamala, 2 Kasım 1949 Kosta Rika, 7 Mart 1950 Honduras, 7 Eylül 1950 El Salvador, 1 Kasım 1950 Nikaragua, 8 Kasım 1950 Brezilya, 21 Şubat 1951 Ekvador, 28 Mayıs 1949 Suudi Arabistan, 9 Mart 1950 Pakistan, 3 Ağustos 1952 İsrail, 10 Eylül 1953 Avustralya vs. (Meray, 1955: 99-111). BMDHS 87. ve 88. maddeleri çerçevesinde açık denizlerin serbestliği (Kuran, 2009: 237)¹³ ilkesinin hâkim olduğu açık deniz alanları, aynı zamanda barışçıl amaçlara dönük kullanılan, kıyıdaş olsun veya olmasın bütün dünyanın ortak malıdır. Kıyı devletler kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgede kendilerine tanınan egemen haklar sebebiyle, doğal kaynakların araştırılması ve işletilmesi olanaklarını geliştirebileceklerdir. Ne var ki, kıyı devletleri egemen haklarını kullanırken açık denizlerin serbestliğine en az zarar verecek şekilde hareket etmelidirler. Bundan

¹³ Karasuların dışında kalan deniz alanlarından bütün devletlerin yararlanması yönündeki düşünsel zemin, Grotius’un “Mare Liberum” (Denizlerin Serbestliği) çalışması ile oluşmuştur.

dolayı kıyı devletlerinin açık deniz alanlarındaki sığınmacılara yönelik müdahaleleri egemen haklar kapsamında değerlendirilemez.

Ancak devletlerin deniz ülkesinden ayrı bir alanı ifade eden açık deniz alanlarda bazen kıyı devletleri, karasularına erişmeden sığınmacı bulunan deniz araçlarını engelleme eğilimindedir. Sözgelimi ABD, Haitili sığınmacıların bulunduğu gemiye açık denizlerde müdahale ederek, söz konusu geminin karasularına ulaşmasını engellemiştir. Bu durum aynı zamanda geri gönderilmeme ilkesinin açık bir ihlalini oluşturmaktadır. Dolayısıyla geri gönderilmeme ilkesinin ihlali açık deniz alanlarında da olabilmektedir (Özer, 2007: 86).

II. YAŞAMA HAKKI'NIN KORUNMASINDA DEVLETİN POZİTİF YÜKÜMLÜĞÜ

A. Genel Olarak

Temel haklar, pedagojik olarak farklı unsurlar temelinde sınıflandırılabilir. Bunlar arasında Alman siyaset bilimci ve hukukçu G. Jellinek tarafından yapılan ve yaygın olarak benimsenen negatif, pozitif ve aktif statü haklar ayrımı en dikkat çekenidir. Temeli devletin edimleri esasına dayanan bu ayrım, negatif yükümlülük devletin ilgili hakka dokunmaması olarak ifade edilebilir. Pozitif yükümlülük ise ilgili hakkın etkin bir şekilde kullanılabilmesi için devletin müdahalede bulunma yükümlülüğüne işaret etmektedir. Ancak hatırlatılmalıdır ki; negatif-pozitif yükümlülük ayrımı keskin sınırlarını zamanla kaybetmiştir.

Nitekim negatif-pozitif yükümlülükler ayrımı üzerinden medeni ve siyasi haklar ile ekonomik, sosyal ve kültürel haklar açıklanmaya çalışılmışsa da bu temellendirmeye yapılan ayırım doğru sonuçlar vermemektedir.¹⁴ Sözgelimi bu kapsamda ifade özgürlüğü veya özel hayatta müdahale yasağı klasik haklardandır. İfade özgürlüğünün güvence altına alınabilmesi için devletin, basın ve medya kuruluşlarının tekelleşmesini önlemesi; dahası basında çoğulculuğu sağlamak üzere belirli medya kuruluşlarını desteklemek üzere müdahale etmesi gerekmektedir (Baykan, 2011: 57-58).

¹⁴ Devletin pozitif yükümlülükleri genellikle ekonomik, sosyal ve kültürel haklara referans edilmektedir.

AİHM, *Belçika'da Eğitim Dili* davasında¹⁵ ilk defa “pozitif yükümlülük” kavramını kullanmıştır. AİHS’e Ek 1 No’lu Protokolün 2. maddesinde belirtilmiş olan “hiç kimsenin eğitim hakkından yoksun bırakılmayacağına” ilişkin düzenlemeden yola çıkan AİHM, ilgili maddede eğitim hakkından bahsedildiğine ve maddenin negatif ifade tarzına rağmen, ilgili hakkın kullanılması hususunda devletin pozitif yükümlülüklerinin bulunmadığı sonucuna ulaşılmaması gerektiğine karar vermiştir. Mahkemeye göre, bir hak söz konusu olduğunda AİHS 1. maddesi çerçevesinde devletin egemenlik alanı içerisindeki herkese bu hakkın sağlanması ve güvence altına alınması gereklidir. Bu çalışma devletin yaşamı koruma yükümlülüğüne yoğunlaştığından yaşama hakkına ilişkin devletin pozitif yükümlüğünün usulü yönü çalışmanın dışında tutulmuştur.

Bu çerçevede kısaca *Huylu-Türkiye*¹⁶ davasından söz edilebilir. Anılan davada Engin Huylu silahlı bir örgüte üye olmak suçuyla itham edilmiş ve tutuklanarak cezaevine konulmuştur. Cezaevi doktoru tarafından Engin Huylu’ya migren teşhisi konulmuştur. Anılan kişi şiddetli baş ağrıları nedeniyle, diğer tutukluların yardımı olmadan yatağından çıkamamakta, ayakta duramamakta ve kendi başına yürüyememektedir. Rahatsızlığının ilerlemesi nedeniyle acil olarak hastaneye nakledilen Engin Huylu, hastaneye nakledilmesinin ertesi günü hayatını kaybetmiştir. Başvurucu AİHS 2. maddesi kapsamında oğlunun ulusal makamların eylemsizliği neticesinde öldüğünü iddia etmektedir. Davada AİHM, AİHS’in 2/1. maddesinin devleti yalnızca ölüme, keyfi ve kural-sız bir biçimde yol açmaktan imtina etmeye zorlamakla kalmayıp, kendi hukukuna bağlı kişilerin yaşamlarını korumaya yönelik önlemler almaya da icbar ettiğini hatırlatmaktadır. AİHS’in 2. maddesinde yer alan anlamıyla yaşamın korunması için gerekli tüm önlemleri alma pozitif yükümlülüğü, her şeyden önce devletlerin etkin tedbirler alarak, yaşama hakkının tehlikeye atılmasına karşı caydırıcı bir yasal ve idari çerçeve tesis etmesini içerir. *Yine Ataman-Türkiye*¹⁷ davasında AİHM, AİHS’in 2. maddesinin belirli koşullarda, yetkili mercilere, üçüncü kişilerin eylemlerine ya da bazı özel koşullarda kendi eylemlerine karşı

¹⁵ Başvuru Numarası: 1474/62, T. 23.07.1968. Bkz.: Doğru ve Nalbant, 2013: 763.

¹⁶ Başvuru Numarası: 52955/99, T. 16.11.2006.

¹⁷ Başvuru Numarası: 46252/99, T. 27.04.2006.

korumaları amacıyla uygulamaya ilişkin tedbirleri almalarını içeren pozitif yükümlülük yüklediğine vurgu yapmıştır.

Kemaloğlu-Türkiye davasında¹⁸ ise başvuruçular fırtına nedeniyle okulda derslerin erken sona erdiği ve belediye otobüsünün zamanında gelmediği bir günde yürüyerek eve dönmeye çalıştığı sırada donarak ölen yedi yaşındaki çocuklarıyla ilgili başvuruda bulunmuşlardır. AİHM, yaşama yönelik her riskin yetkililerin söz konusu riskin gerçekleşmesini önlemeye yönelik işlevsel tedbirler almasını gerektirmediğini ancak söz konusu olayda Türk makamlarının, okulların erken kapandığını belediye otobüslerine haber vermemek suretiyle, çocuğun yaşamına yönelik riski önleyebilecek tedbirleri almamış olduğunu belirtmiştir.

Konuya bölgesel koruma düzeyinin ötesinde, uluslararası boyutuyla bakıldığında BM Sözleşmesi, genel olarak insan haklarını BM amaç ve ilkeleri arasında saymaktadır. Bu çerçevede Sözleşme'nin 1. maddesinin 3. paragrafında şu ifadeler yer verilmiştir. (BM'nin amaç ve ilkeleri...) "*Ekonomik, toplumsal, kültürel ve insanlık nitelikteki uluslararası sorunların çözümünde ırk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin herkes için insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı geliştirip özendirilmede uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek.*" (HAK-İŞ, 2000: 139) Paragraf metni incelendiğinde insan haklarına saygı, uluslararası işbirliğini gerçekleştirme amacına hizmet eden bir araç olduğu algısı yaratmaktadır. Buna rağmen insan haklarının, BM'nin amaçları arasında olduğu, tartışılmaz bir gerçektir (Göçer, 2009: 9). Zira BM Genel Kurulu'nun 10/12/1948 tarihli ve 217/111 sayılı kararıyla kabul edilen "soft law" niteliğindeki İnsan Hakları Evrensel Bildirisi bu amaca hizmet eder mahiyettedir. Bir uluslararası andlaşma gibi bağlayıcı olmasa bile, devletlerin anayasalarına veya bazı teamül hukuk kurallarına ilham kaynağı olmuştur (Gündüz, 1998: 269-270). Öyle ki Bildiride dile getirilen hakların *jus cogens* niteliğinde kurallar olduğuna dair görüşler ileri sürülmüştür. İnsan haklarına bazı sınırlamaların getirilebilmesi yönüyle, bu haklara *jus cogens* kuralı olarak yaklaşmak mümkün değildir (Bozkurt, 2003: 60).¹⁹ İnsan haklarının tümüyle *jus cogens* kuralı olarak kabul edilmemesi yönünde aynı fikri paylaşmamıza rağmen;

¹⁸ Başvuru Numarası: 19986/06, T. 10.04.2012.

¹⁹ Aynı yönde bkz: Döner, 2003: 39; Genç, 1997: 20-21.

yaşama hakkı, işkencenin yasaklanması veya köleliğin yasaklanması gibi insan haklarının sert çekirdeğini oluşturan haklar bakımından böylesine marjinal yaklaşımı doğru bulmamaktayız.

Şöyle ki; insan hakları kuralları olağan zamanda uygulanmaktadır. Bu haklar, yukarıda ifade edildiği gibi, “savaş veya olağanüstü hal durumlarında” sınırlanabilir. Ancak bu sınırlandırma; yaşama hakkı, işkence ve zulmün yasaklanması, kölelik gibi istisnaları aşamaz (Özkan, 2013: 35). Öte yandan uluslararası hukuk normlarının uygulanmasını denetleyecek üstün bir otoritenin olmayışı²⁰, insan haklarının çekirdeğini oluşturan yaşama hakkının varlığına hanel getirmez. Zira yaşama hakkı gibi en temel insan hakkını; bireye, pozitif hukuk vermez veya bu hak, belgelerin ürettiği bir çıktı değildir. Pozitif hukukun yaptığı, insanların zaten sahip oldukları bu hakkı ilan etmektir (Erdogan, 2007: 20). Dolayısıyla uluslararası hukukun klasik öznesi olan devlet, bireyler arasındaki koordinasyon sorunlarını çözmek amacı ya da göreviyle sınırlıdır (Uslu, 2009: 283). İç hukukta özellikle “yaşama hakkı” bağlamında böylesine sınırlı olan devletin, uluslararası hukukta sınırsız bir yaklaşımla bu hakkı göz ardı etmesinin kabulü mümkün değildir.

1982 Anayasası'nın “*Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı*” başlıklı 17. maddesinin birinci fıkrası şöyledir: “*Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.*” Dolayısıyla iç hukukta normlar hiyerarşisinin en tepesinde bulunan Anayasa da yaşama hakkını, herkesin sahip olduğu bir hak olarak düzenlemiştir.

Diğer taraftan 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirisi 3. maddesinde yaşama hakkı; “*Herkesin yaşama ve kişi özgürlüğü ve güvenliğine hakkı vardır.*” (Çeçen, 1999: 82) şeklinde düzenlemiştir. Yaşama hakkının korunmasında devletlerden önce uluslararası toplumun yükümlülüğü bulunmaktadır. Nitekim 1982 BMDHS'nin “İnsan Hayatının Korunması” başlıklı 146. maddesi, gerekli tedbirlerin alınması için

²⁰ Üstün bir otoritenin olmayışı, uluslararası ilişkiler disiplini açısından, uluslararası düzende “anarşik” bir yapının hâkim olduğu ilkesine denk düşer. Bu görüşün sahibi Hendly Bull'dur. Belirten: (Hoffman, 1986: 186) Ayrıca bkz.: (Çakmak, 2014: 19 ve 20). Ancak buradaki “anarşik” kavramının siyaset bilimindeki “kuralsızlık” anlamıyla karıştırılmaması gereklidir. Uluslararası düzende bütün devletlerin bir arada barış (savaş içinde bile) yaşamaları belli başlı kurullarla mümkündür. Sözgelimi uluslararası deniz ve hava seferleri, futbol karşılaşmalarında durum böyledir. Ayrıca savaş durumunda da savaş hukuku kurallarının göz önünde tutulması da gerekmektedir.

uluslararası topluma görev yüklemektedir. Buna göre; “Saha (ulusal sınırların ötesindeki deniz alanları)’daki faaliyetlerle ilgili olarak, insan hayatının etkin bir şekilde korunmasını sağlayacak gerekli tedbirler alınacaktır. Bu amaçla Otorite (taraf devletler), ilgili andlaşmalarda yer alan mevcut uluslararası hukuku tamamlamak adına gerekli kuralları, düzenlemeleri ve prosedürleri koyacaktır. BMDHS ve Uluslararası Denizde Can Güvenliği (SOLAS) Andlaşması²¹ denizde tehlikede olan kişilere yardım edilmesi konusunda “insani görev” bağlamında yapılmış pozitif hukuk düzenlemelerindedir.

Türkiye’yi çevreleyen denizler üzerinde insan hayatının kurtarılması amacıyla, Türkiye’nin ilan ettiği Arama Kurtarma Bölgesi (AKB) içerisindeki arama kurtarma faaliyetlerinin Ana Arama Kurtarma Koordinasyon Merkezi (AAKKM) ile koordineli olarak Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından icra edilmektedir. Özellikle, sığınmacılar konusunda üzerine düşeni yapmaya çalışan NATO ise Ege Denizi’ne gemilerini göndermek için hızlı bir karar sürecinin ardından, AB Sınır Koruma Ajansı Frontex ile işbirliğini genişleterek sığınmacı krizinin çözümünde daha etkin olmaya çalışmaktadır. Bu çerçevede Ege Denizi’nde insan kaçakçılığını engellemek ve insani bir operasyon yürüterek mülteci dalgasının önüne geçmek için, NATO gemileri 07/03/2016 tarihinde faaliyetine başlamıştır (NATO, 2016).

B. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne Göre Yaşama Hakkının Korunmasıyla İlgili Kıyı Devletinin Denizlerdeki Sorumluluğu

AİHS’in 1. maddesindeki ‘...kendi yetki alanları içinde bulunan herkesin...’ ifadesiyle AİHS’in uygulanması bölgesel bir sınırlamaya tabi tutulmuştur. *Loizidiou-Türkiye* davasında; Güney Kıbrıs’ta yaşayan başvuru, Kıbrıs adasının kuzey tarafında bulunan mallarına ulaşmasının engellendiğinden şikâyet etmiş, malvarlıklarının dokunulmazlığına saygı gösterilmesi hakkına müdahale edildiğini iddia etmiştir. AİHM, 1. maddenin AİHS’in kapsamına ilişkin sınırlama getirirse de, bu hükme göre ‘yargı yetkisinin’ Yüksek Sözleşmeciler tarafından ülke topraklarıyla sınırlı olmadığını hatırlatmıştır.²² Yine bu davaya atıfla

²¹ Resmi Gazete, 25.05.1980, S. 16998.

²² Başvuru Numarası: 15318/89, 18 Aralık 1996. Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Necatigil, 2005.

Djavit An-Türkiye davasında²³ Yüksek Mahkeme, Türkiye'nin sorumluluğunun sadece mülki sınırları ile sınırlı olmadığını ifade etmiştir. *Soering-Birleşik Krallık* davasında da hükûmetin, "AİHS'in 3. maddesinin bir Sözleşmecî devletin egemenlik yetkisi dışında meydana gelen fiillerden dolayı kendisine sorumluluk yüklenebilecek şekilde yorumlanmaması gerektiğini ileri sürmesi... 'ne karşılık²⁴; AİHM, Sözleşmecî devletleri "geri verme"nin kendi egemenlik alanları dışında karşılaşılan önceden öngörülebilir sonuçları konusunda, Sözleşme'nin 3. maddesindeki sorumluluktan kurtarmadığını belirtmiştir (Ergül, 2012: 117-120).

Jabari-Türkiye davasında²⁵ İran uyruklu başvuran, İran'a sınırdışı edilmesi halinde taşlanarak öldürülme (recm) cezasına çarptırılmasına ilişkin gerçek bir risk bulunduğundan AİHS'in 3. maddesinin ihlal edildiğini ileri sürmüştür. AİHM, bir kişinin üçüncü bir ülkeye sınırdışı edilmesi halinde Sözleşmenin 3. maddesi ile yasaklanan muameleye maruz kalacağına ilişkin iddanın titizlikle incelenmesi gerekliliğinin altını çizmiştir. Dolayısıyla AİHM, başvuranın İran'a sınırdışı edilmesi halinde 3. maddeye aykırı muameleye maruz kalacağına dair gerçek bir risk bulunduğu sonucuna varmıştır. *D. ve Diğerleri-Türkiye* davasında²⁶ AİHM şunları kaydetmiştir: Fiziksel bir cezanın kişinin fiziksel bütünlüğü ve onuru gibi kavramlarla bağdaşmadığı ortaya konulabilir. Ancak bir cezanın sebep olduğu küçük düşme veya aşağılanmanın belirli bir seviyede ve her cezaya bağlı her zamanki aşağılanma unsurundan farklı olması gerekir. Özellikle 3. madde 'insanlık dışı' ve 'aşağılayıcı' cezaları yasaklayarak, bu cezaların genel olarak verilen cezalarla karışmamasını kapsamaktadır. Bu konuda AİHM, İran'daki kırbaçlama cezalarının infazı konusunda 'insanlık dışı' bir ceza olarak nitelendirilmesinde tereddüt yaşamamaktadır.

²³ Başvuru Numarası: 20652/92.

²⁴ Gerçekten de 1969 Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesinin 34. maddesine göre; "Bir anlaşma, rızası olmadan üçüncü bir Devlet için ne hak ne de yükümlülük yaratır." BM Enformasyon Merkezi UNIC, Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi, (Çevrimiçi) <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/altipar/Okuma/Viyana%20Andlasmalar%20Hukuku%2069.pdf>, (05.08.2017). 1969 Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin Türkçe çevirisi için ayrıca bkz.: (Gündüz, 1998: 181-206). Ancak AİHM Sözleşmeyi yorumlarken, Sözleşmenin insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması yönünde özel nitelikte bir anlaşma olduğundan, Sözleşmenin amaç ve ruhuna uygun bir yorum yapmayı tercih etmiştir.

²⁵ Başvuru Numarası: 40035/98, 11 Temmuz 2000.

²⁶ Başvuru Numarası: 24245/03, 22 Haziran 2006.

Diğer taraftan AİHM'nin *Hirsi Jamaa ve Diğerleri-İtalya*²⁷ kararı, konuyla yakın ilgisi dolayısıyla daha ayrıntılı değerlendirilecektir. Anılan kararda, On bir Somali vatandaşı ve on üç Eritre vatandaşı olan başvuruçular, İtalya kıyılarına ulaşmak amacıyla, Libya'dan çıkan iki yüz kişilik grubun bir parçasıdır. Teknelerde yakalananlar, İtalyan askeri gemilerine bindirilmiş ve Tripoli'ye getirilmişlerdir. Başvuruçular, yolculuk süresince, İtalyan makamlarının kendilerine gidilen yerden haberdar etmediklerini ve hiçbir kimlik belirleme yapılmadığını belirtmektedirler. Başvuruçular, İtalyan makamları tarafından, Libya'ya gönderilmiş olmalarının, Sözleşme'nin 3. maddesini ve 4 nolu ek Protokol'ün 4. maddesini ihlali olduğunu öne sürmüşlerdir. Ayrıca başvuruçular anılan yöndeki şikâyetlerinin incelenmesi için, Sözleşme'nin 13. maddesi anlamında bir başvuru yolu bulunmamasını da başvurunun konusu yapmışlardır. Hükûmet, yukarıda belirtilen olayların İtalyan askeri gemilerinde gerçekleştiğini kabul etmektedir. Ancak İtalyan makamlarının, başvuranlar üzerinde "mutlak ve münhasır" bir yetki kullandığını reddetmektedir. İtalyan gemileri BMDHS yükümlülükleri çerçevesinde zor durumdaki üç gemiye yardım etmek ve içinde bulunan kişilerin güvenliğini sağlamak için müdahale etmişlerdir. Daha sonra, yakalanan göçmenleri 2007 ve 2009 Andlaşmaları gereği, Libya'ya götürmüşlerdir. Hükûmete göre BMDHS çerçevesinde açık denizde insan hayatının kurtarılması, devlet ile ilgili kişiler arasında, devletin yetkisini ortaya çıkarabilecek bir bağ oluşturmamaktadır. Başvuruçular İtalyan gemilerine binmelerinden itibaren İtalya'nın yetkinin sorgulanamayacağı AİHS ve Ek Protokollerden kaynaklanan yükümlülüklerinin uygulanması gerektiği kanaatinde dirler. AİHM bu davada şu tespitlerde bulunmaktadır:

AİHS'in 1. maddesi anlamında, sözleşmecî devletlerin taahhüdü "yetki alanları"nda bulunan kişilere, Sözleşmede belirtilen hak ve özgürlüklerin tanınmasıdır. Yetkinin kullanılması sözleşmecî bir devletin, söz konusu hak ve özgürlüklerin eylem veya ihmal nedeniyle sorumlu tutulabilmesi için gerekli bir koşuldur. 1. madde anlamında bir devletin yetkisi esas olarak ülke topraklarında geçerlidir. Yetkinin esasen, toprağa bağlı olma niteliğiyle uyumlu olarak, Mahkeme sözleşmecî devletlerin toprakları dışında işlenen veya etkilerini gösteren işlemlerinin, Sözleşme'nin 1. maddesi anlamında yetkilerinin kullanımı

²⁷ Başvuru Numarası: 27765/09, 23 Şubat 2012.

olarak incelenmesini, çok istisnai koşullarda kabul etmiştir. Bir devletin, toprakları dışında hareket eden görevlileri aracılığıyla, kontrol ve otoritesini yani yetkisini, bir birey üzerinde kullandığı andan itibaren, 1. madde anlamında, bu devlet üzerinde o bireye durumuyla ilgili Sözleşme’de tanınan hak ve özgürlükleri tanıma yükümlülüğü bulunmaktadır.²⁸ Söz konusu olayda Mahkeme, deniz hukukunun ilgili hükümleri gereğince, açık denizlerde gezen bir geminin, bayrağını taşıdığı devletin münhasır yetkisi altında olduğunu tespit etmektedir. Bu uluslararası hukuk kuralı, Mahkeme’yi bir devletin bayrağını taşıyan gemilerde işlenen eylemlerle ilgili davalarda bu devletin ülke dışı yetki durumu söz konusu olduğunu kabul etmeye götürmüştür. Başkası üzerinde bir kontrol söz konusu olduğunda, ilgili devlet tarafından bu kişiler üzerinde kullanılmış *de jure* bir kontrol söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla AİHM’e göre Sözleşme’nin 1. maddesi anlamında İtalya’nın yetki alanına girmesinden kaynaklı sorumluluğu bulunmaktadır.

*Medvedyev ve diğerleri-Fransa*²⁹ davasında AİHM, Fransız yetkililerin bir gemi ve mürettebatı üzerinde, geminin uluslararası sularda durdurulmasından itibaren tam ve münhasır kontrol uygulamalarından dolayı, başvuruçuların Fransız yargı yetkisine girdiklerine karar vermiştir. Mahkeme yargı yetkisinin sözleşmecî devlet tarafından işlemlerinde bireylerin tutulduğu binalar, hava araçları veya gemiler üzerinde uygulanan kontrolden ziyade, bu tür davalarda belirleyici olanın, söz konusu kişi üzerinde fiziksel güç ve kontrol kullanılması olduğunu altını çizmektedir.

Bu çerçevede Türkiye’de, 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, 12 Aralık 2001 tarihli Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliği³⁰

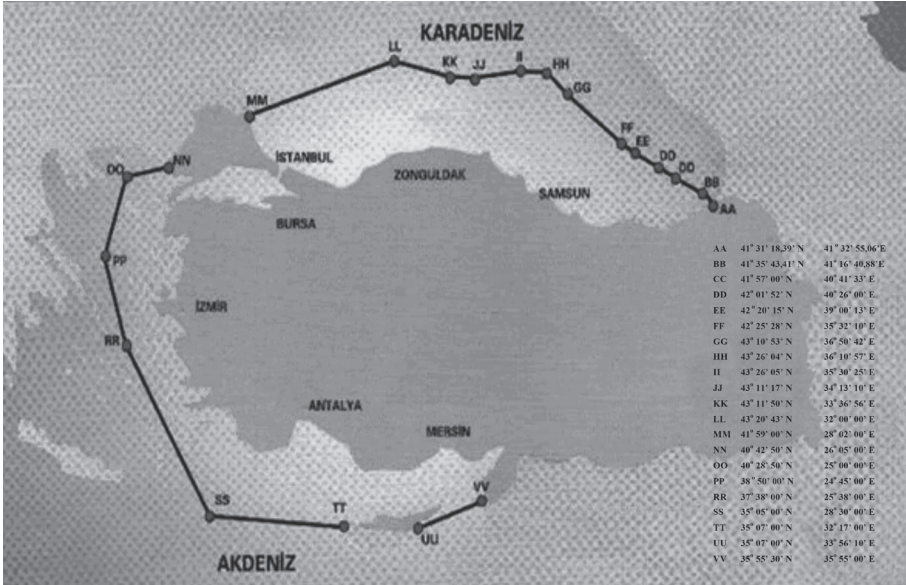
²⁸ Bir Irak vatandaşının BM Güvenlik Konseyi’nin kararına dayanılarak Irak’taki Britanya ordu güçleri tarafından tutuklanmasıyla ilgili *Al-Jedda-Birleşik Krallık* davasında Mahkeme şu tespitte bulunmuştur: Sadece Britanya güçleri tarafından kontrol edilen bir cezaevinde tutulan başvuruçuyu, bütün tutukluluk süresi boyunca Birleşik Krallık’ın denetim ve otoritesi altında kalmıştır. Başvuruçunun tutukluluğuna cezaevini yöneten Britanya subayı karar vermişti. Başvurunun tutukluluğunun devamı kararının, farklı aşamalarda, içinde Irak memurları ile çokuluslu gücün Britanya dışındaki temsilcilerinin de olduğu, merciler tarafından incelenmiş olması söz konusu tutukluluğun sorumluluğunun Birleşik Krallık’a yüklenmesini engellemez. Dolayısıyla, başvuruçuyu AİHM’in 1.maddesi anlamında bu ülkenin yetki alanında kalmıştır. Başvuru Numarası: 27021/08, 07.07.2011; Aynı yönde benzer dava için bkz. *Hassan-Birleşik Krallık Kararı*, Başvuru Numarası: 29750/09, 16.09.2014.

²⁹ Başvuru Numarası: 3394/03, 29.03.2010.

³⁰ Resmi Gazete, 12.12.2001, S. 24611.

ve 11 Temmuz 2002 tarihinde yürürlüğe giren Ulusal Arama ve Kurtarma Planı³¹ ve yürürlükteki diğer ulusal düzenlemeler kapsamında; özellikle Ege ve Akdeniz'de düzensiz göç trafiğinin yoğun olduğu bölgelerde yirmi dört saat esasına göre kesintisiz olarak Sahil Güvenlik unsurları görev yapmaktadır. Ayrıca Mobil Radar Timler ile karadan kontrol faaliyetleri icra edilmekte; havadan kontrol faaliyetleri kapsamında Sahil Güvenlik hava unsurlarından istifade etmektedir. Anılan unsurların faaliyet alanı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'ndan temin edilen aşağıdaki "Türk Arama Kurtarma Sınır Haritası"nda açıkça belli edilmiştir.

Türk Arama Kurtarma Sınır Haritası



Kaynak: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

SONUÇ

Bireysel nitelikteki veya kitlesel olarak gerçekleşen sığınma konularının toplamından oluşan ülkesel sığınma, geri gönderilmeme (non-refoulement) ilkesi üzerine inşa edilmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi 33.

³¹ Resmi Gazete, 11.7.2002, S. 24812.

maddesine göre bir mülteci; ırkı, dini, tabiiyeti ve belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri gönderilmeyecek veya iade edilemeyecektir. Sözleşme metninde hukuksal olarak statüsü tanınmış mülteci kavramına yer verildiğinden BMMYK bu konuya “1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında, bir kimse, mülteci tanımında belirtilen ölçütlere uyduğu andan itibaren mülteci sayılır şeklinde” açıklık getirmektedir. Geri gönderilmeme ilkesi, sığınma arama hakkının uygulanmasında anahtar role sahiptir. Öyle ki mülteci tanımında belirtilen ve bu statüye girmeyen kişiler için bile tamamlayıcı koruma, dolaylı koruma veya ikincil koruma olarak ifade edilen koruma sağlanmaktadır.

Sığınma hukukunun omurgasını oluşturan geri gönderilmeme ilkesi, deniz alanlarında da uygulama alanı bulmaktadır. Kanaatimizce geri gönderilmeme ilkesi, *jus cogens* bir kural olmasından ziyade güçlü bir uluslararası teamül hukuku olarak değerlendirilmelidir. Zira ilke, gücünü yine bir *jus cogens* kuralı olarak nitelendirebileceğimiz “işken-ce yasağı”ndan ve insan haklarının sert çekirdeğini oluşturan “yaşama hakkı”ndan almaktadır. Nitekim 04.04.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 4. maddesi bu durumu doğrular nitelikte konuyu ele almıştır. Buna göre;

“Bu kanun kapsamındaki hiç kimse, *işkenceye*, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla *hayatının* veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.” Anılan hüküm “geri gönderme yasağı”nın iki temel bileşeni, işkenceyi önlemek ve yaşama hakkını korumaktır.

Genel olarak; siyasi, sosyal ve ekonomik istikrarsızlık uluslararası göçü harekete geçiren motor güçtür. Bunu frenleyecek olan ise devletlerin kendi istikrarlarını kendilerinin gerçekleştirmelerini sağlayacak politikaları desteklemektir. Burada uluslararası barışı korumakla görevli BM’ye büyük görev düşmektedir. BM’nin beyin takımı olarak nitelendirilen Güvenlik Konseyi daimi üyelerinin küresel çıkarları göz önünde tutarak, kendi ulusal çıkarlarından ziyade BM’nin amaç ve ilkelerine işlerlik kazandırmaları gerekmektedir. Ancak bunun teoriden pratiğe dönüşmesinin zor olduğu/olacağı ya da mümkün olmayacağı

mevcut uluslararası gündemde somutlaşmaktadır. Dolayısıyla denizde meydana gelen sığınma arama faaliyetlerinde, makro düzeyde insan hakları temelli, uluslararası toplumun katılımıyla uygulanabilir çözümler üretmek şu an için uzaktır.

BM Sözleşmesinde ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde ifade edildiği üzere devletler, hâkimiyetlerinin olduğu alanlarda faaliyetlerini insan hakları zemininde gerçekleştirmek durumundadır. Burada en zayıf halkayı mülteci ve sığınmacı durumundaki kişiler oluşturduğundan devletlerin özellikle denizlerde "kaçak göçmen" veya "sığınmacı" ayırımında insan hakları temelli yeknesak tutumları, insan hakları hukukunun küresel olarak yerleşmesine katkı sağlayacaktır.

Son zamanlarda meydana gelen sığınma arama girişimleri, sığınma hukukunu yakından incelemeyi gerekli kılmaktadır. Bu çerçevede; sığınma hukukunun pozitif uluslararası hukuk ve Türk ulusal hukuku bakımından teorik ve pratik olarak bütünsel yönü göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

- AKKUTAY, Berat Lale (2012). **1982 Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi Çerçevesinde Uyuşmazlıkların Çözüm Yolları**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- AKSAR, Yusuf (2015). **Uluslararası Hukuk I**, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ALLAIN, Jean (2001). “The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement”, **International Journal of Refugee Law**, C. 13, N. 4, s. 533–558.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) <http://hudoc.echr.coe.int>.
- BOZKURT, Enver (2003). İnsan Haklarının Korunmasında Uluslararası Hukukun Rolü, Nobel Yayınları, Ankara.
- BOZKURT, Enver (2006). “Uluslararası Hukuk Bakımından Münhasır Ekonomik Bölge Kavramının Ortaya Çıkışı”, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi**, Cilt:2, No:5, ss.50-74.
- BAYKAN, Metin (2011). **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarında Basın Özgürlüğü**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ENFORMASYON MERKEZİ, ANKARA, (BMEM, 2001). “Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi”, ss. 1-47, 05.04.2001, (Çevrimiçi) http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/denizhukuku.pdf, 24 Ağustos 2017.
- BMMYK, (1992). **BMMYK El Kitabı**.
- ÇAKMAK, Cenap (2014). **Uluslararası Hukuku Giriş, Teori ve Uygulama Bir Uluslararası İlişkiler Yaklaşımı**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- CHETAİL, Vincent (2001). **The Principle of Non-Refoulement and the Refugee Status in International Law**, Bruylant, Bruxelles.
- CİN, Turgay (2000). **Türkiye ve Yunanistan Bakımından Ege'deki Karasuların Genişliği Sorunu**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ÇEÇEN, Anıl (1999). İnsan Hakları Rehberi, Bilim Yayıncılık, Ankara.
- DÖNER, Ayhan (2003). İnsan Haklarının Uluslararası Alanda Korunması ve Avrupa Sistemi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

- DOĞAN, İlyas (2008). **Devletler Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- DOĞRU, Osman ve Nalbant, Atilla (2013). İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi Açıklama ve Önemli Kararlar, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- DURAN, Gökhan Y. ve Ergün, Çağdaş E. (2011). **Uluslararası Hukukta Adalar**, Çakmak Yayınevi, Kocaeli.
- ERGÜN, Ergin (2012). **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukuku'nda Sınırdışı Etme, Geri Gönderme ve Geri Verme**, Yargı yayınevi, Ankara.
- ERTUĞRUL, Ümmühan Elçin (2017). "Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesine Göre Kıyı Devletinin Egemen Hakları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt XXI, Ocak, Sayı 1, ss. 41-82.
- EKŞİ, Nuray (2012). **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- ERTUĞRUL, Ümmühan Elçin (2012), **Uluslararası Hukukun Emredici Normlarından Doğan Yükümlülüklerin Ciddi İhlallerinden Devletin Sorumluluğu**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ERTUĞRUL, Ümmühan Elçin (2017), "Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesine Göre Kıyı Devletlerinin Egemen Hakları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXI, ss. 41-82.
- ERDOĞAN, Mustafa (2007). İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, Orion Yayınevi, Ankara.
- FAHİMAN Tekil (1998). **Deniz Hukuku**, Alkım Yayınları, Beşinci Bası, İstanbul.
- GENÇ, Mehmet (1997). İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No:16, Bursa.
- GÖKAKALP, İbrahim (2008). **Milletlerarası Adalet Divanı'nın Deniz Alanlarının Sınırlandırılmasına Dair Kararlarında Dikkate Aldığı İlkeler**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- GÜNDÜZ, Aslan (1998). **Milletlerarası Hukuk Temel Belgeler Örnek Kararlar**, Beta yayınevi, 3. Baskı, İstanbul.
- GÖÇER, Mahmut (2009). İnsan Haklarının Korunması ve Birleşmiş Milletler, Nobel Yayınları, Ankara.

- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2004). **Mutlak Monarşilerden Günümüze Ege-menlik Kavramı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- HOFFMAN, Stanley (1986). “Hedly Bull and His Contribution to International Relations”, **International Affairs**, Vol. 62, No. 2, Spring, pp.179-195.
- KARAKOÇ, İrem (2006). “Uluslar arası Hukukta Emredici Kural (Jus Cogens= Peremptory Norms) Olgusuna Tarihsel Bir Yaklaşım”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı:1, ss.87-122.
- KURAN, Selami (2009). **Uluslararası Deniz Hukuku**, Türkmen Kitapevi, 3. Baskı, İstanbul.
- KAYA, İslam Safa (2017). “Nükleer Enerji Santrallerinin Uluslararası Teamül Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi”, **Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi** Cilt 1, Sayı 1/1.
- MERAY, Seha L. (1955). “Devletler Hukukunda ‘Kıt’a Sahanlığı’ Meseleleri”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 1, s. 99- 111.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO, 2016). “Joint Press Point”, 07 March 2016, (Çevrimiçi) http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128859.htm?selectedLocale=en, 25 Ağustos 2017.
- NECATİGİL, Zaim M. (2005). **Kıbrıs Uyuşmazlığı ve AİHM kısıcında Türkiye**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Oceans&Law of the Sea United Nations (OLSUN, 2017), “United Nations Convention on the Law of the Sea”, (Çevrimiçi) <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280043ad5>, 22 Ağustos 2017.
- ODMAN, M. Tevfik (1995). **Mülteci Hukuku**, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No:15,Ankara,1995.
- ODMAN, M. Tevfik (2012). “Ege’de Yunan Karasuları Genişliği Sorunu”, **Deniz Hukuku Sempozyumu (24-25 Mart 2011)**, Ed. Sami Doğru, Çağ Üniversitesi Yayınları, Adana.
- ÖKTEM, Emre (2013). **Uluslararası Teamül Hukuku**, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- ÖZER, Deniz Kızılsümer (2007). “Denizden Gelen Sığınmacılar ve Uluslararası Hukuk”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 3,No:10,ss.75-95.

- ÖZKAN, Işıl (2013). **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- PAZARCI, Hüseyin (1977). "Uluslararası Hukukta Jus Cogens Kavramı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No 417, **Prof. Dr. Bülent N. Esen'e Armağan**, Ankara.
- PAZARCI, Hüseyin (2000). **Uluslararası Hukuk Dersleri IV. Kitap**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- PAZARCI, Hüseyin (2014). **Uluslararası Hukuk Dersleri 1. Kitap**, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- PAZARCI, Hüseyin (2013). **Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.
- TANER, Gökhan (2012). **Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi İlkesi**, Bilge Yayınevi, Ankara.
- Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (HAK-İŞ, 2000), **Haklar ve Özgürlükler Antolojisi**, (Hazırlayanlar: Coşkun Can Aktan, İstiklal Yaşar Vural ve Tülay Aktan), Ankara, Hak-İş Yayınları.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR, 2001), Mültecilerin Korunması, Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cgi-bin/teaxis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa659a4>, 28 Ağustos 2017.
- USLU, Cennet (2009). **Doğal Hukuk ve Doğal Haklar**, Liberte Yayınları, Ankara.

MEVLÂNÂ PERSPEKTİFİNDEN KAMU YÖNETİMİNDE LİYAKAT VE EHLİYET İLKESİ

The Merit And Competence Principle In Public Administration From Rumi's Perspective

Dr. Ergin ERGÜL*

Geliş Tarihi: 21.06.2017 Yayına Kabul Tarihi: 31.07.2017

Öz

Mevlânâ Celâleddin Rûmî çok yönlü evrensel bir düşünür olarak, güncelliğini yitirmeyen düşünceleri ile kamu sektöründe iyi yönetim alanında da ilham kaynağı olmaya devam etmektedir. Kamuda iyi yönetim ilkelerinin başında gelen liyakat ve ehliyet ilkesi Mevlânâ'nın engin düşünce dünyasındaki temel kavramlar arasında yer almaktadır. Bireylerin mutluluğuna ve toplumda birlik, barış, huzur ve refaha büyük önem veren ve adil bir toplumu hedefleyen Mevlânâ, kamu görevlerine liyakat ve ehliyet sahibi insanların getirilmesini söz konusu hedeflere ulaşmanın kaçınılmaz vasıtası olarak görmektedir.

Mevlânâ'ya göre liyakat ve ehliyete dikkat edilmesi, aynı zamanda adaletin gerçekleştirilmesiyle de ilgilidir. O, devletin ve iktidarın geleceğini düşünen devlet adamlarının bu önemli ilkeyi uygulamada tavizsiz davranmalarını ve titizlik göstermelerini bekler. Diğer yandan devlet adamlarının ve yöneticilerin ehil ve uzman kişilerin danışmanlığından yararlanmaları üzerinde de önemle durur.

Anahtar Kelimeler: Mevlânâ Celâleddin-i Rûmî, Mesnevi, ehliyet, liyakat, kamu yönetimi

Abstract

As an all-round universal philosopher, Rumi, continues to be a source of inspiration in the field of good public administration with his ideas that remain up to date. Leading principle in public administration, the merit and competence, is among the basic concepts of Rumi's broad world of thought. Rumi, giving great importance to people's happiness and unity, peace, tranquility and welfare in society, considers the appointment of people who have merit and competence to public service as an inevitable means in order to attain the aforementioned objectives.

According to Rumi; attention given to merit and competence, is at the same time relevant to the realization of justice. He expects the State and statesmen who thinks about the future of the political power should act without compromise and take great care to practice this important principle. And on the other hand, he puts emphasis on the statesmen and administrators' benefit from consulting competent and expert people.

Keywords: Rûmî, Masnawi, capability, merit, public administration

* Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı, erginergul@gmail.com, orcid.org/0000-0002-6974-6594

GİRİŞ

Günümüzde, yeterlilik yani liyakat ilkesi, özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de iyi yönetim ilkelerinin başında gelmektedir. Liyakate dayalı personel sistemi, iyi yönetimin diğer ilkeleri ile iç içe geçmiş, iyi yönetime olumlu katkılar sağlayan rasyonel bir sistemdir (Aktan, Çoban, 19/06/2017). Bu ilkeyi dilimizde liyakat ve ehliyet terimleri ile ifade etmekteyiz. Liyakat kelimesi, bir kimsenin, kendisine iş verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumu (tdk.gov.tr, 19/06/2017), bir kimsenin, bir işi başarabilmesini sağlayan nitelikleri, layık olma ve yeterlilik (Çağbayır, 2016:3688) anlamlarını taşır. Ehliyet kelimesi ise, ustalık (tdk.gov.tr, 19/06/2017), yeterlik ve iş bilirlik (Çağbayır, 2016: 1738) anlamlarına gelir.

Liyakat terimi, dar anlamda herhangi bir organizasyonda işe uygun ehil ve uzman kişinin seçilmesi anlamına gelmektedir. Buradaki “işe uygunluk”, işin gereğini yerine getirebilmek için gerekli bilgi ve tecrübedir. Diğer yandan, liyakat kavramı özünde etik ve erdem gibi değerleri de barındıran bir kavramdır. Bu açıdan, işe alınacak kişinin bilgi ve tecrübe sahibi olmasının yanı sıra etik ve erdeme sahip olması da son derece önemlidir (Aktan, Çoban, 19/06/2017).

Görüldüğü üzere bu iki kelime sözlüklerde “yeterlilik, ustalık, yaraşırılık” olarak birbirine yakın anlamlarda kullanılmaktadır. Dilimizde bu iki terimin birlikte kullanımı kavramların ilişkisini ve ilkenin önemini göstermektedir. Bir görev için ehil ve liyakatli kişi günümüz terminolojisi ile görev tanımının gerektirdiği uzmanlığa hem teorik (bilgi) hem pratik açıdan uygun (deneyim), ayrıca meslek etiğinin gerektirdiği niteliklere sahip (erdem/etik) kamu görevlisini ifade etmektedir.

Günümüzde kamu personel yönetimine egemen olan ilkelerin başında liyakat ilkesi gelmektedir. Çünkü liyakat ölçütlerinin olmadığı ve aranmadığı bir sistemde iltimas ve kayırma gibi subjektif değerler ortaya çıkar ki bu da yapılan işlerde başarısızlığı beraberinde getirir (Terzi, 2015:151).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 70'nci maddesinde yer alan “hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” ifadesi liyakat ilkesine işaret etmektedir. Diğer yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3'üncü maddesinde,

“liyakat” ilkesine kanununun temel ilkeleri arasında yer verilmiştir. Buna rağmen günümüzde kamu personel sisteminin temel sorun alanlarından birisinin liyakat ilkesine işlerlik kazandırılmaması olduğu belirtilmektedir (Yılmazöz, 2009:7).

İslam dünyasının Mevlânâ, Batı dünyasının da Rumi diye bildiği evrensel sufi bilge ve düşünür, çok yönlülüğünün bir sonucu olarak eserlerinde hukuk, siyaset ve yönetim felsefesi açısından ilham alınabilecek görüşlere de yer vermektedir. Bu çalışmada onun kamu yönetiminde liyakat ilkesine ilişkin görüş ve düşüncelerini genel çizgileri ile ortaya koymak amaçlanmaktadır.

1. MEVLANA VE ETKİSİ

Mevlânâ'nın yaşadığı dönem (1207-1273) XIII. yüzyıla denk düşmektedir. O, bugün Afganistan topraklarında kalan, dönemin ilim ve kültür merkezi olan Harzemşahların başkenti Belh'te doğmakla birlikte hayatının önemli bölümünü Selçuklu Türkiye'sinin başkenti Konya'da geçirmiştir. Mevlana, yaşadığı dönemde halkın sevgisini kazandığı gibi kendisine büyük saygı gösteren Selçuklu devlet adamı ve yöneticileri üzerinde etkili olmuş, bu konumu onu halk ve kamu yönetimi ilişkilerinde adeta bir kamu denetçisi konumuna taşımıştır (Ergül, 2015:183).

Sağlam, sağlıklı ve güçlü bir devlet yönetiminin en önemli unsurunun liyakat sistemine göre hareket etmeye bağlı olduğu, tarih boyunca devlet ile ilgilenen düşünürlerin ortak tespitidir. Diğer yandan İslâm siyaset anlayışında idarî kadro ve toplum arasındaki ilişkilerin arasında adalet, emanet, biat ve istişarenin yanında ehliyet de sayılmıştır. Ehliyet yani liyakat sahibi olmak adaletin gereği olarak görülmüş, ayrıca sağlıklı karar mekanizmasının işleyişi ve uygulanmasının da olmazsa olmaz şartı olarak değerlendirilmiştir (Köse, 2009: 295). Bu nedenle, Müslüman ve sufi bir düşünür olarak Mevlânâ'nın eserlerinde yönetimde liyakat konusunu ayrıntılı şekilde ele alması doğaldır.

Gerçekten de, “liyakat ve ehliyet” kavramları Mevlânâ'nın başyapıtı Mesnevi'nin pek çok hikâyesinde farklı karakterler vasıtasıyla işlenerek adeta eserin bütün satırlarına serpiştirilerek, ruhuna aksettirilmiştir (Yazıcı:2009:932).

Mevlânâ'nın Türkiye Selçuklu devletinin enkazı üzerinde, Osmanlı Devleti olarak yükselecek ve günümüzde olduğu gibi o dönemde de sürekli çatışma alanı olan Balkanlar, Ortadoğu ve Kuzey Afrika gibi bölgeleri bir barış ve huzur havzası yapacak büyük bir medeniyeti hazırlayan ve ortaya çıkartan en önemli dinamiklerden biri olduğu tarihçilerin görüşü olmanın ötesinde (Hilmi/Aksun,2011:200) tartışılmaz bir veridir. Mevlânâ'nın bu rolü oynamasının en büyük sebebi Mesnevinin, Osmanlı'da aydın, yönetici ve asker sınıfı üzerindeki etkisidir. Osmanlı Devleti'nin üç kıtada küresel bir süper güç olarak, asırlar boyu farklı kültür, inanç, din ve dillerden toplulukları bünyesinde barış içinde birlikte yaşatabilecek bir yönetim sistemi gerçekleştirmesinde Mevlânâ'nın ve Mesnevi kültürünün ciddi etkisi ve katkısı vardır.

Mevlânâ bir kurucu şahsiyet, Mesnevisi de bu parlak medeniyetin üzerinde yükseldiği insanları ve toplumu inşa eden eserdir. Nitekim Ünlü şair ve diplomat Yahya Kemal'e (1884-1958) sormuşlar: Osmanlı Viyana kapılarına nasıl gitti? O da şu beklenmedik cevabı vermiştir: *"Osmanlı Viyana kapılarına kılıçla mı gitti zannediyorsunuz? Hayır, Osmanlı, Viyana kapılarına bulgur pilâvı yiyerek ve Mesnevi okuyarak gitmiştir"* (Kılıç, 11.10.2011).

Nitekim Osmanlı devletinin yükseliş döneminde Batılı gezgin ve elçilerin asalet sisteminin geçerli olduğu kendi devletlerine sıklıkla önerdikleri hususlardan birisi Osmanlının liyakat sistemi olmuştur. Örnek olarak, Kanuni döneminde İstanbul'da görev yapan Avusturyalı diplomat Busbeck (1522-1592) şöyle yazar: *Türkiye'de şahsi meziyet ve kabiliyetten başka hiçbir şeye kıymet verilmez, nesep ve irsiyet bir şey ifade etmez. Herkes, liyakat, bilgi, ahlak ve seciyesine göre bir mevkie tayin edilir. Ahlaksız, bilgisiz ve tembeller hiçbir zaman yüksek mevkilere çıkamazlar. Osmanlıların başarısının ve bütün dünyaya hâkim olmalarının hikmeti budur. Türklerin en büyük düşmanı iltimastır* (Terzi, 2015: 152).

Busbeck, Amasya'da görüştüğü Kanuni'nin etrafında bulunan tüm devlet adamı, bürokrat ve komutanların buldukları mevkii kişisel değer ve liyakatleri ile elde etiklerini özellikle vurgulamaktadır: *"Bu koca mecliste hiçbir adam yoktur ki, haiz olduğu mevkii ve rütbeyi kendi şahsi liyakat ve cesaretine borçlu bulunmasın. Hiç kimse filanın neslinden gelmiş olması dolayısıyla diğerlerinden mümtaz bir mevkie çıkamaz."* Busbeck bütün görevlerin sultan tarafından, boş rica, zenginlik ve şöhrete

bakılmadan dağıtıldığını vurgular ve “ *Türkiye’de herkes kendi mevki ve makamının banisidir.*” Yargısına ulaşır (Arıkan, 1984, s.216).

Osmanlı’da Liyakat ilkesine riayet edilen kuruluş ve yükseliş dönemlerinde, devlet mekanizması aksamadan, sistemli ve sorunsuz yürümüştür. Gerçekten de, liyakatsizliği betimleyen adam kayırmacılığın, torpil ve nepotizmin düşman muamelesi gördüğü dönemler Osmanlı devleti için bir yükselme çağı olarak ortaya çıkarken, tersi gerileme ve çöküş çağı olarak tecelli etmiştir.

2. MEVLÂNÂ’NIN LİYAKAT VE EHLİYET HAKKINDAKİ DÜŞÜNCELERİ

2.1. Liyakatin Önemi ve Gerekliliği

Hiç kuşkusuz liyakatin ilk koşulu iyi bir eğitim altyapısıdır. Bu nedenle Mevlânâ herhangi bir işte liyakat sahibi olmak için öncelikle eğitimin iyi okullarda, iyi hocalar elinden olması gerektiğini vurgular:

Ey akıl sahipleri, meslek edinmede o işin ehli olan, düzgün bir kişiden yardım isteyin.

Ey kardeş, inciyi sedefin içinde ara; mesleği meslek sahiplerinden iste (Mesnevi, V/1055-1056, 2015: 650).

Mevlânâ, özel ve kamu ayrımı yapmaksızın hangi iş ve konum söz konusu olursa olsun insanları bilgili, ehil ve işinin uzmanı kimselerle iş görmeye ve g işbirliği yapmaya çağırır. Aksi halde insanın ehil olmayan kişilerden zarar göreceğini vurgular. Bir rubaisinde şöyle der:

Bilgisiz kişinin testisine taş at, fakat zeki ve bilginin eteğine yapış. Ehil olmayanlarla bir an bile eğleşme, çünkü aynı suda bırakırsan elbet paslanır (Rubailer, 2008:1209).

Mevlana Mesnevi’de yer verdiği birçok hikâyede ehliyet ve liyakatin önemini vurgulayan mesajlar verir.

Bunlardan birisi Hz. Süleyman’ın bütün kuşların arasından Hüd-hüd’ü seçerek yanına almasıdır. Süleyman peygamber bir sefer için ordugâhını kurmuştur. Bundan sonrasını, Mevlana’nın dilinden özetleyerek aktaralım:

Bütün kuşların her biri, sırlarını, hünerden, bilgiden ve iş-ten yana neleri varsa,

Süleyman'a birer birer gösteriyor, kendilerini sunmak için övünüyorlardı.

Bunu büyüklenmek, varlık göstermek için değil, Süleyman huzurunda kendisine bir yol versin diye yapıyorlardı.

İşini, sanatını ve düşüncesini anlatma sırası Hüdhüd'e geldi.

Hüdhüd, ben yücelerde uçarken, dedi.

Yukarılardan kesin bir gözle bakınca yerin dibindeki suyu görürüm.

O su nerededir, derinliği ne kadardır, rengi nedir, nereden kaynıyor, topraktan mı, taştan mı? Bilirim.

Ey Süleyman! Ordugâhın için seferde bu bilgiliyi yanına al.

Bunun üzerine Süleyman: Derin, susuz çöllerde sen bize ne iyi arkadaşsın, dedi (Mesnevi, I/1203 vd, 2015:75).

Hikâyede, Süleyman peygamber bütün kuşları değil, sadece seferde, kendisine yardımcı olabilecek kuşları ordusuna almaya karar vermiştir. Bunun için adeta bir mülakat sınavı organize etmiştir. Orduya katılmak isteyen bütün kuşlar CV'lerini Süleyman peygambere arz etmiştir. Kendilerine yöneltilen sorulara cevap vermiştir. Gündeme getirdikleri hususlar, ehliyet ve liyakatlerini kanıtlamaya yöneliktir. Hikâyenin sonunda Karganın kıskançlığından Hüdhüdün söylediklerine itirazına rağmen Süleyman Peygamber sağlıklı bir değerlendirme yaparak liyakati nedeniyle Hüdhüdü ordusuna alır.

Mevlana Mesnevi'nin bazı hikâyelerinde Sultan Mahmud'un veziri Ayaz'a diğer vezirlerinden daha fazla değer vermesine yer verir. Bu durumun Ayaz'ın ehliyetli ve liyakatli oluşuyla ilgili olduğunu belirtir (Yazıcı, 2009: 936).

Hiç kuşkusuz iş deneyimi yani tecrübe liyakatin önemli göstergelerinden birisidir. Bunun için kamuda atamalarda kıdem ve tecrübenin esas alınması liyakat ilkesinin bir gereğidir. Sırf güvenilir diye görev verilen deneyimsiz kişilerden verim almak, faydalanmak mümkün olmaz. Oysa alanında deneyimli kişiler insiyatif olarak ve verimli

çalışarak işverenin, amirinin yükünü alırlar, onun yönetici olarak başarılı olmasına büyük katkı verirler. Mevlânâ bu hususa da şöyle dikkat çeker:

Mevlânâ aşağıdaki söz ve benzetmelerle liyakat ve ehliyetin önemini çarpıcı şekilde vurgular:

Her ifade bir halin (durumun) göstergesidir. Hâl, ele; ifade, alete benzer.

Bir kunduracının elinde kuyumcunun aleti, kuma ekilmiş dane gibidir.

Kunduracının önünde çiftçinin aleti, köpeğin önünde saman, eşeğin önünde kemik, bir şey ifade etmez.

Musa'nın elinde asa bir tanık, büyücünün elinde ise boş bir şey olur (Mesnevi, II/301-305, 2015: 189)

İşini bilmeyen alete kusur bulur. Çamura taş vur bakalım; kıvılcım çıkması mümkün mü?

Elle alet taşla demir gibidir. Çift olmak gerek. Çift olmak doğurmanın şartıdır (Mesnevi, II/307-308, 2015: 189).

Mevlânâ bütün bu beyitlerde ehliyet ve liyakate işaret eder. Burada ele benzetilen hal liyakatli ve liyakatsiz kişiyi temsil eder. İfade kamu görevini anlatır. Örnekte ifade yani görev olarak temsil edilen asa, Musa'nın elinde de sihirbazın elinde de aynıdır. Ancak sonuç asayı elinde tutan kişinin liyakatli olup olmamasına göre değişmektedir.

Gerçekten, her iş ehline verilirse, ehlinin elinden çıkarsa dürüst ve makbuldür. Ehlinde başkasına verilen işler daima aksak ve yerinde değildir. Mevlânâ bu önemli gerçeği bir takım benzetmelerle ifade eder. Gerçekten, alete benzetilen kamusal yetki, ehil kamu görevlisinin elinde değilse, kamu yararına bir iş ortaya çıkarmaz. Bilakis kamunun ve hatta kamu görevlisinin kendisinin zararına sonuçlar ortaya çıkarır. Bu örneklerle Mevlânâ çok önemli bir gerçeği daha ifade etmektedir. Bu ise, kamu görevine getirilecek kişinin görev alanında deneyimli ve liyakatli olmasıdır. Başka alanlarda deneyimli ve liyakatli olup asıl vazifesinde yetkin olmaması, Mevlânâ'nın ifadesiyle bir kunduracının eline kuyumcunun aletini vermek gibi olumsuz bir sonuç doğuracaktır.

Mevlânâ, liyakat ve ehliyet sahibi olamayan bir kişiye alet mesabesinde olan makam ve görevin hiçbir fayda sağlamayacağını çarpıcı benzetmelerle dile getirir:

Eğer sende mertlik yoksa hançerin ne faydası var. Yürek olmadıktan sonra miğferin ne faydası var.

Diyelim ki, Ali'den Zülfikarı miras aldın. Allah'ın aslanındaki kol sende de varsa, göster.

Diyelim ki Mesih'ten bir afsun öğrendin, İsa'nın dudağı, dışı nerde sende a çirkin adam!

Diyelim ki kazançlar, gelirler elde etmek için bir gemi yaptın, Nuh gibi bir gemi kaptanı nerede? (Mesnevi, V/2500-2503, 2015: 706).

Mesnevinin ilk hikâyesi olan padişah ve cariye hikâyesinde, cariyenin ehil ruh doktoru tarafından tedavisi sürecinde Semerkand şehrinde bir kuyumcunun saraya gelmeye ikna edilmesi gerekmektedir:

Padişah, o tarafa ehliyetli, yeterli,

yerli yerince hareket eden iki elçi gönderdi (Mesnevi, I/51, 2011:157).

Bu beytin şerhinde Hüseyin Top şunları söyler;

“... elçi ve arabulucu olarak gönderilen kimse iş bilir, iş bitirir birisi olursa, ona ayrıca direktif vermeye bile gerek kalmaz. Liyakatli bir elçi belki de olayı kendisini gönderenden daha da kolaylıkla sonuçlandırabilir. Özellikle sorumlu yöneticiler, akıllı ve iş bilir insanlarla çalışmalıdırlar. Doğru zamanda doğru insanı seçmek görevlendirmek, akıllı yöneticinin yönetim tarzı olmalıdır. Hudeybiye anlaşmasında Peygamber efendimiz Mekkelilere Hz. Ömer'i elçi olarak göndermek istedi. Hz Ömer peygamber efendimize, Mekke müşrikleri arasında kendi düşmanları olduğunu, Hz. Osman'ın ise akrabaları bulunduğunu, onun gönderilmesinin daha uygun olacağını arz etti. Bunun üzerine elçi olarak Hz. Osman gönderildi. Sonuç arzu edildiği gibi oldu...” (Top, C. I, 2011:167).

Peygamberin (sav) Huzeyli isimli genç bir sahabeyi daha yaşlılara üstün tutup ordu komutanlığına seçmesine ilişkin hikâyede ise, bir

kimsenin bu görevlendirmeye itirazına karşı Mevlana Peygamber'in (sav) dilinden esas olanın tek başına yaş ve kıdem değil de liyakat olduğunu vurgulayan şu ifadeler yer verir:

Peygamber itiraz edene, ey dışyüze bakan, dedi, genç ve yeteneksiz görme onu.

Sakalı siyahken kendi ihtiyar olan niceleri var. Nicesi de sakalı ak, kalbiyse katran gibi.

Onun aklını defalarca denedim. O genç adam işlerde ihtiyarlık (deneyim) gösterdi (Mesnevi, IV/2154-2156, 2015: 550).

Mevlana bu ifadelerden hareketle ölçüyü koyar:

Asıl ihtiyarlık akıldadır, oğul, saçın ve sakalın ağarmasında değil (Mesnevi, IV/2157, 2015: 550).

Saçın beyazlığı, dar görüşlü ve gözü kapalı kimse açısından olgunluk göstergesidir (Mesnevi, IV/2160, 2015: 550).

Daha önce atamalarda liyakatin tespitinde kıdem ve deneyimin önemini genel bir ilke olarak vurgulayan Mevlana, hayatın olağan akışına uygun olarak, insanın deneyim kazanması ve liyakat sahibi olması için kıdem tek başına gösterge olamayacağını, liyakat sahibi genç yöneticilerin de üst görevlerde değerlendirilmesi gerektiğini vurgular.

Genç bir kimse de, herhangi bir işte tecrübe ve ihtiyat sahibi olduktan sonra, o işte uzmanlığı olmayan bir yaşlıdan şüphesiz ki eviâdır (Mesnevi Şerhi, C.8, 539).

2.2. Adalet ve Liyakat İlişkisi

Adalet kavramı ilk çağlardan günümüze hukuk ve siyaset felsefesinin en çok üzerinde durduğu kavramlar arasında yer almaktadır. Günümüzde demokratik bir devletin vazgeçilmez unsuru olarak görülen "Hukuk Devleti"/ "Hukukun Üstünlüğü" ilkesinin amacı adalet, bu ilke ise söz konusu amaca ulaşmak için gereken araç olarak anlaşılmaktadır. Adalet hukuk devletinin amacı ve görevidir.

Adalet kavramı günümüzde şöyle tanımlanır: "Adalet, hakları ve ödevleri gerektiği gibi paylaşmak, herkese hakkı olanı vermektir" (Akıllıoğlu, 1994: 37).

Adalet gibi Arapça bir kelime olan zulüm ise, “bir şeyi kendi yerinden başka bir yere koymak” anlamına gelir (Karagöz, 2015: 56). Bir kimseye “adalet vermek yerine hakkını ondan esirgemek” zulüm kelimesinin esas anlamına uygundur (Mumcu, 2017, s. Xviii).

Zulüm günlük dilde her çeşit haksızlık ve eziyeti içeren geniş bir kapsama sahiptir. Teknik anlamda ise zulüm, gücün, iktidarın, kamusal yetkinin suiistimali, yanlış ve kontrolsüz kullanılmasıdır. Günümüzde her vesile ile mahkum edilen işkence fiili en ağır zulüm türlerinden birisidir (Ergül, 2015: 56).

İnancımızın ve medeniyetimizin temel metinlerinde zulüm en geniş anlamıyla ele alınarak, özellikle yöneticilerin, toplumda güç ve zenginliği elinde tutanların her çeşit eziyet, baskı ve işkenceleri kötülenmiş, dini, ahlaki ve hukuki olarak yasaklandığı vurgulanmıştır. Devlet başkanlarına sunulan siyasetnamelerde en fazla üzerinde durulan tavsiyelerden birisi zulmün önlenmesi ve zulüm yapanların cezalandırılması olmuştur. Bunu görmek için Nizamülmülk’ün Selçuklu Devleti’nin anayasası sayılabilecek Siyasetname kitabına ve Sadi’nin Bostan ve Gülistan kitaplarına göz atmak yeterlidir.

Mevlânâ adalet ve zulüm terimlerini evrensel bir anlayışla tanımlar. Buna göre;

Adalet nedir? Bir şeyi yerli yerine koymak. Zulüm nedir? Uygun yere koymak (Mesnevi, VI/2597, 2015: 876).

Mevlânâ bu tanımları başka bir yerde örnek vererek açıklığa kavuşturur:

Adalet nedir? Ağaçlara su vermek. Zulüm nedir? Dikene su vermek. Adalet, bir nimeti yerli yerine koymaktır; Su çeken her köke su vermek değil.

Zulüm nedir? Bir şeyi uygunsuz -konmaması gereken- yere koymak. Buysa ancak belâyaya kaynak olur (Mesnevi, V/1088-1090, 2015: 652).

Mevlânâ’ya göre, **zalim, üzerine düşen, görevli ve yükümlü olduğu işi yapmayan adamdır** (Mevlana, Fihî Mâ-Fih, 2009: 44). Bu bakımdan adil/adaletli kişi ise, yükümlülüğünü, görevini yerine getirendir. Dolayısıyla, topluma karşı sorumluluklarını, kamusal görevinin

gereklerini yerine getirmeyenlerin veya görevlerini suiistimal edenlerin yaptırma tabi tutulması gerekliliği ortaya çıkar. Bu nedenle gerekli kararları alma, denetim ve yaptırım uygulama yetkilerine sahip idari ve adli makamların görevlerini yapmamaları adaletten uzaklaşmak anlamına gelir.

Buradaki zulüm kelimesinin kullanımı liyakatle de yakından ilgilidir. Nitekim ehil olmayan bir kişiye kamu görevi verilmesi, emanetin ehil olmayana verilmesi durumlarında Arapça'da "kurttan bekçilik yapılmasını isteyen kimse zulmetmiştir" atasözü kullanılır (Karagöz, 2015: 57).

Mevlânâ'nın verdiği örnek üzerinden gidersek, ağaçları sulamak, su nimetini yerli yerince koymak anlamına gelir. Çünkü bu sayede ağaçlar meyve verecek, havayı temizleyecek, insanlara gölge olacak, kısacası hayatı kolaylaştıracaktır. Dikene su vermek ise, su nimetini uygun yerde kullanmamak, hatta zararlı bir yerde kullanmak anlamına gelir. Çünkü bu şekilde dikenler büyüyüp gelişecek, etrafına dal budak salarak, gelip geçen insanlara zarar verecek, başka faydalı bitkilerin de gelişmesini engelleyecek, nihayet onu kaldırmak için ayrı bir çaba göstermek gerekecektir. İşte bundan dolayı toplum ve devlet hayatında, makam, mevki ve görevleri ehil ve liyakatli olanlara vermek gerekir. Ehil insan görevini düzgün yapar. Hizmetinden toplum yararlanır. Fakat diken gibi tabiatında eza ve incitme olan liyakatsiz kişilere görev vermek adeta su verilen diken gibi onların bu özelliklerini artıracığından, bu durum kendisine de, çevresindekilere de, vatandaşa zulüm olarak dönecektir (Mesnevi: 2005:207).

Görüldüğü üzere, Mevlânâ'ya göre toplumda barışın, adaletin, huzurun sağlanması ancak bu kavramlara önem verilmesi, ehliyet ve liyakat sahibi insanların iş başına getirilmesiyle mümkün olabilecektir (Yazıcı 2009: 928). Ehliyet ve liyakate bakılmaksızın işlerin yürütülmeye çalışılması halinde ise toplumsal düzenin sağlıklı işlemesi mümkün olmayacak ve bu durumun toplum ve ülke için ağır ve yıkıcı sonuçları olacaktır.

2.3. Liyakatsiz Görevlileri İstihdam Etmenin Tehlikeleri

Mevlânâ, devlet çarkının uygun şekilde işlemesi, halkın beklentilerine cevap verebilmesi için kamu görevlilerinin liyakatli, ehil ve

erdemli kimseler olmaları gerektiğini vurgular, kamu görevlerinde liyakatsiz kişilerin istihdam edilmesinin tehlikesine dikkat çeker:

Özü kötü kimseye bilgi ve ustalık öğretmek, haydut eline kılıç vermek demektir.

Sarhoş bir zencinin eline kılıç vermek, şahsiyetsiz kişinin ilim elde etmesinden iyidir.

Bilgi, zenginlik, makam ve iktidar kötü karakterlilerin elinde fitneye dönüşür.

Öyleyse delinin elinden mızrağı almak için savaşmak gerçek müminlere farz olmuştur.

Canı delidir onun. Gövdesiye kılıcı. Bu kötü huyludan al kılıcı.

Makamın cahile yaptığı kötülüğü yüz aslan yapabilir mi?

Onun kusuru gizlidir. Fakat iktidarı elde edince, yılanı deliğinden çıkıp ovaya seğirtir.

Cahil kişi uygunsuz kararlar veren bir yönetici olunca, tüm ova yılan ve akreple dolar.

Şahsiyetsizin biri, zenginlik ve makama ulaştığında, kendi kendine rezilligine talip olmuştur.

Böyle kimse, ya cimrilik edip, iyilik ve yardımı azaltır ya da zamansız ve yersiz cömertlik gösterir.

Satrançta piyadeyi şahın yerine kor. Ahmağın yaptığı bağış buna benzer!

Doğru yoldan çıkmış birinin eline iktidar geçince, makam elde ettiğini sanır, ama aslında kuyuya düşmüştür.

Yol bilmez, ama rehber gibi davranır. Onun çirkin kalbi, dünyayı ateşe verir (Mesnevi, IV/1431-1443, 2015: 1526; Mathnawı, 1436-1448, 2004: 925)

Burada ehil olmayan yöneticilerin seçtiği, atadığı ve görevlendirdiği kendisi gibi yetersiz kişiler akrep ve yılanı benzetilmektedir. Bu kişilerin icraatlarının halka yansması ise, akrep ve yılanların insanlara verdiği zarar ve rahatsızlığa benzetilmektedir. Bu kişiler, yanlış ve kötü

icraatları ile devlete, topluma ve kendilerine zarar vermektedirler. Bu zararlar, kamu hizmetlerinin aksaması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin artması, halkın günlük hayatının zorlaşması ve kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik gibi çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir.

“Kötü para iyi parayı kovar” sözüne benzer şekilde Mevlânâ ehli-yetsiz kişilerin ehliyetli kişilerin kamu görevlerinden uzaklaşmalarına nasıl yol açtıklarını ise çarpıcı bir şekilde dile getirir:

Aptallar önder olunca, akıllılar korkularından başlarını ki-limle gizlediler (Mesnevi, IV/1447, 2015: 526).

Devlet idaresinin ve yargının yeteneksiz, yeteneksiz, çapsız ve er-dem yoksunu yani liyakatsiz kişilerin eline geçmesi halinde ortaya çı-kacak olumsuzlukları, felaketleri ise tarihten örneklerle şöyle açıklar:

Karar ve hüküm rind¹ kişilerin elinden gittiği için,

Şüphesiz Yunus Peygamber zindana (balığın karnına) düştü.

Kalem (yetki) bir gaddarın elinde olduğu için,

Şüphesiz (Hallâc) Mansur ölüme mahkûm edilmişti.

İş ve yetki beyinsizlerin eline geçince,

Mutlaka yaptıkları (peygamberlerini öldürmek) olur
(En-Nedvî, 2007:71)

İktidar çapulcuların elinde bulunuyorsa, Zünnûn'un² hap-se düşmesi kaçınılmazdır (Mesnevi, II/1384, Örs/ Kırlangıç, 2015: 224; Mathnawî, II/1393,2004: 381).

Mevlânâ başka bir hikâyede ise, yöneticilerin liyakatli yani zeki, bil-gili, ileri görüşlü ve işinin uzmanı kişiler olması gerektiğini vurgular. Aksi takdirde, toplumda oluşacak güvensizlik duygusu ve kaos ortamı-nın yol açacağı olumsuz durumu şöyle anlatır:

Birisi bir eve kaçıp sığındı; yüzü sararmış; dudakları morar-mış, rengi atmıştı. Ev sahibi ona, hayırdır, dedi, “niye yaşlılar

¹ Dünya ile gereğinden çok ilgilenmeyen onun peşinden hırsla koşmayan kimsedir. Onun felsefesine göre dünyaya aşırı ilgi, onu ruha ayak bağı yapmak demektir. Rindin gözünde dünya çekişmeye degecek bir meta değildir.

² Mısır'da 9'uncu asırda yaşamış meşhur sufi ve şair.

gibi ellerin titriyor! Ne oldu? Niye buraya sığındın? Yüzünün rengi niye kaçtı böyle?

Adam: “Zorba kralın angaryası için bugün dışarıda eşekleri yakalıyorlar, dedi.

Ev sahibi: Ey amcasının canı; nerede yakalıyorlar eşekleri? Sen eşek değilsin ki niye endişeleniyorsun bundan? dedi.

Adam: “Eşek yakalama işinde öyle ciddi, öyle isteklilerle ki beni de eşek sanarak yakalarlarsa şaşılmaz buna.

Ayırt edemeyen kişiler bizi yönettiği zaman eşek yerine eşeğin sahibini alıp götürürler (Mesnevi, V/2537-2544, 2015: 707; Mathnawı, V/2538-2545, 2004:1257).

Gerçekten de, güvenilir ve sadık bile olsalar liyakatsiz, ehliyetsiz kişilerin çalışmaları, görevlerine ciddiyetle sarılmaları, durumu daha karmaşık ve işin içinden çıkılmaz hale getirmekten başka bir netice vermeyecektir.

2.4. Kendini Liyakatli Tanıtan Liyakatsiz Kişiler

En büyük felaketlerden biri, bir insanın ehliyetli olmadığı bir husta “ben şöyle yaparım”, “böyle yaparım” demesidir (İnançer, 2009:1229).

Mevlânâ Mesnevi’de birçok hikâyede ehliyetsiz, liyakatsiz insanların düştükleri gülünç durumları aktararak, kendilerini altından kalkamayacakları iş ve görevlere talip olmamaları konusunda uyarır.

Mesnevi’nin hayli uzun ilk hikâyesinin mesajlarından birisi şudur: Cariyenin tedavisi neticesinde padişahın ihsanına uğramayı ümit eden doktorlar “bilmiyoruz” demediler; birçok ilaçlar verdiler fakat hastayı tedavi edemediler (Mesnevi, I/35 vd. 2015: 34).

Hekimler ne ilaç verdiler ve ne türlü tedaviye başvurdularsa da, hastalık arttı. Şifa hâsil olmadı (Mesnevi, I/51, 2011:81).

Hâlbuki kendilerinin bu tedaviden aciz kaldıklarını ve ehil bir doktor bulunması gerektiğini söyleyebilecek olgunlukta olsalardı, hasta o kadar sıkıntı çekmeyecek ve şifası gecikmeyecekti. Padişahın daha sonra bulduğu ve Mevlana’nın “**işinin ehli idi**” (Mesnevi, I/51, 2011:157)

dediği hekim, hastalığın bedensel değil ruhi olduğunu anlayacak ve buna göre uygun bir tedavi ile hastayı iyileştirecektir.

Mevlâna, “Bakkal ve Papağan” hikâyesinde çok güzel konuşan, gelenlere güzel nükteler yapan, bundan dolayı da adeta sahibinin yokluğunda dükkânın bekçiliğini üstlenen papağanın aslında bekçilik yapmaya ehil olmadığını, bu sebeple dükkâna giren kediden korkup ortalığı birbirine kattığını ve gül yağını döktüğünü anlatır. (Mesnevi, I/247 vd, 2015: 41) Papağan burada bilgi ve hüner sahibi, ehil bir bekçi değil, sadece bir mukallittir. Böyle olduğu için bilgi ve hüneri temsil eden gül dökmüştür. (Yazıcı, 2009:932).

Yine, “eşek gitti” (Mesnevi, II/513-566, 2015:196) ve “lâhavle yiyen eşek” (Mesnevi, II/156-250, 2015:184) hikâyelerinde eşeğe bekçilik etmesi beklenen, ancak bu işe ehil ve layık olmayan hizmetçilerin eşeklerin telef olmasına yol açışlarını anlatır. “Düşmanına danışan adam” hikâyesinde de “**kurttan koruyuculuk istemek iş değil. Gerken yerin dışında aramak aramamaktır**” (Mesnevi, IV/1968, 2015: 544) Sözleriyle ehliyetsiz ve liyakatsiz bekçinin emanete zarar verebileceğini anlatır (Yazıcı, 2009:933).

Diğer yandan “**Kanadı çıkmamış kuş, uçmaya kalkışınca, her yırtıcı kediye lokma olur**” (Mesnevi, I/584, Örs/Kırlangıç, 2015: 53) diyerek bilmediği, ehliyetsiz olduğu halde, kendini bilgili ve ehliyetli sanarak hareket eden kişinin durumunu kanadı çıkmamış kuşun uçmaya kalkmasına, bunun sonucu kendisini fark eden kediye lokma olmasına benzetir (Top, Mesnevi Şerhi, C.I, 2011: 559).

Mesnevi’de, günümüz kamu bürokrasisinin yaygın bir hastalığı olan kendini olduğundan farklı, bilgi ve hüner sahibi, ehil ve uzman gösterenlerle ilgili pek çok örnek bulmak mümkündür. Boyacı küpüne düşen ve bu yüzden tavusluk iddiasında bulunan çakal (Mesnevi, III/720 vd. Örs/Kırlangıç, 2015: 332), kuyruk derisiyle bıyıklarını yağlayıp etrafındakileri yağlı yemekler yediğine inandırmaya çalışan adam, (Mesnevi, III/731 vd. Örs/Kırlangıç, 2015, s.332) halkın kendisine rağbet ederek saygı göstermesi amacıyla kavuğunun büyük görünmesi için bez parçaları ile dolduran hukukçu (fakih) (Mesnevi, IV/1572-1595, Örs/Kırlangıç, 2015: 531) bunlardan bazılarıdır (Yazıcı, 2009:935).

Mevlânâ, “sırtına aslan dövmesi yaptırmaya dayanamayan Kazvinli”, “nefsiyle savaşmamış, aşk derdi çekmemiş buna rağmen savaşa

giden sufi”, “altın tartmak için kuyumcudan terazi isteyen ihtiyar” hikâyeleriyle ehliyet ve liyakat sahibi olmadığı halde yapamayacağı, altından kalkamayacağı işlere talip olanların düştüğü durumları anlatmıştır (Yazıcı, 2009:933). Bütün bu hikâyeleri alıntılar ve yorumlamak bu makalenin sınırlarını aşar. Bunlardan çok çarpıcı Kazvinli'nin Hikâyesi özetle şöyledir:

Kazvinli'nin biri bir gün vücuduna bir kükremiş arslan resmi dövdürmek ister ve bir dövmeceye gider.

“Usta, der, bana bir dövme yap, ama tatlılıkla yap.”

Dövmece iğneleri alıp işe koyulur, adamın canı acımaya başlar, adam feryat eder:

“Aman usta, beni öldürdün, ne yapıyorsun” diye bağıırır.

Usta:

“Arslan yap dedin ya onu yapıyorum” der.

Kazvinli sorar:

“Hangi organından başladın?”

Usta:

“Kuyruğundan” diye cevap verince Kazvinli:

“Aman iki gözüm, canım ustacığım, bırak kuyruğu, aslanın kuyruğunu yapacaksın diye kuyruk sokumum sızladı. Canım burnuma geldi, aslan varsın kuyruksuz olsun” der.

Usta bunun üzerine aslanın başka bir tarafını yapmak üzere iğneleri batırmaya devam eder. Kazvinli feryada başlar.

“Şimdi aslanın neresini çiziyorsun?”

Usta: “kulağını çiziyorum.” der.

Kazvinli can acısıyla bağıırır:

“Bırak ustacığım, Allah aşkına varsın aslan kulaksız olsun, canım çok acıdı der.

Usta bu defa arslanın başka bir yerini çizmeye başlar, Kazvinli yine feryad eder.

“Bu defa arslanın neresini dövüyorsun?” der.

“Usta “karnını yapmaya çalışıyorum” der.

“Aman çok canım acıdı, varsın arslan karınsız olsun”

deyince usta sinirlenerek iğneleri yere atar. “Hiç kuyruksuz, başsız, kulaksız ve karınsız aslan olur mu, böyle arslanı kim görmüş” diye işi bırakır (Mesnevi, I/ 2981 vd. 2015: 139).

Bu itibarla, kamu görevini kişisel imkân ve fırsat değil olarak değil de halka karşı bir sorumluluk ve hizmet yolu olarak görmek gerekmektedir. Görevin gerektirdiği sıkıntı ve problemlere katlanamayacak olanlara bu görevler tevdi edilmemelidir.

2.5. Liyakatsiz Kamu Görevlileri Hakkında Yapılacak İşlem

Mevlânâ'ya göre, kamu görevi adeta bir kılıçtır. Kılıcın onu amacına uygun kullanacak sorumlu, ehliyetli ellerde bulunması gerekir. Yoksa bu kılıç yanlış ellerde insanların can ve mallarını tehdit eden bir suç aletine dönüşebilir. Ehliyetsiz yöneticinin makam kılıcıyla halka büyük kötülüğü dokunacağından bu kılıcın seçim veya görevden alma yoluyla ondan alınması gerekir. Nitekim şöyle der;

Kötü karakterli bir kişiye bilgi ve ustalık öğretmek bir eşkıyanın eline kılıç vermek gibidir.

Bu bilgiyi layık olmayan birine vermektense sarhoş bir zencinin eline bir kılıç vermek yeğdir.

Bilgi, zenginlik, makam, itibar ve servet kötü tabiatlı kişilerin ellerinde fitneye dönüşür.

Kötü tabiatlı adamın canı delidir. Elindeki kılıç da, sanki bedenidir! Bu kötü huyludan al kılıcı! (Mesnevi, IV/ 1438-1447, 2015: 526).

Öyleyse ne yapmalı? Mevlana topluma ve kendine bu kadar zarar riski karşısında liyakatsizliği açığa çıkaran görevden uzaklaştırılmasını önerir:

Delinin elinden silahı al ki adalet ve iyilik, senden hoşnut olsun.

Silahı olup ta aklı olmazsa elini bağla onun. Yoksa yüz türlü zarara yol açar (Mesnevi, IV/1429-1430, 2015: 526).

2.6. Performansa Dayalı Ücret Sistemi

Günümüz kamu yönetimi sisteminin en önemli sorunlarından birini oluşturan etkin olmayan ve verimsiz yönetim sistemi, yıllardır sorulanmaktadır. Personel yapısı ve verimsizliğin en belirgin sebeplerindedir. Mevlânâ modern kamu yönetimi ilkeleri uygun şekilde kamu personeli için deneyim, uzmanlık ve performanslarını dikkate alan bir ücret politikası önerir.

Padişah birine, yüz kişinin geçineceği kadar maaş vermişti. Ordudakiler bu işin aleyhinde bulunuyorlardı. Padişah kendi kendine, bir gün dedi size gösteririm, neden böyle yaptım anlarsınız. Savaş oldu, savaşta herkes kaçtı, yalnız oydu kılıç sallayan. Padişah dedi. “O işi bunun için yaptım ben (Fîhi Mâ-Fih:2009: 6)

Diğer bir hikâye Gazneli Mahmud’un³ beylerinden Ayaza 30 beyin maaşı tutarında ödeme yapmasına ve buna diğer beylerin itirazını konu edinir. Buna göre;

Bir gün beyleri Sultan Gazneli Mahmud’a: “Ayaz’ın 30 kişilik aklı yok iken, sen ona otuz kişinin ücreti kadar ücret ödüyorsun.” dediler.

Sultan Mahmud birkaç gün sonra beylerini alarak çölde ve dağlarda avlanmaya çıktı. Uzaktan bir kervanın geçmekte olduğunu gördüler.

Sultan Mahmud beylerden birine: “Git sor bakalım, bu kervan nereden geliyor.” dedi. Bey atını sürerek gitti. Bir süre sonra geriye döndü: “Efendim kervan Rey şehriden geliyor” dedi.

³ Gazneli hükümdarı (998-1030). kabiliyeti, siyaseti ve muazzam fütühatı ile Türk-İslâm dünyasının müstesna devlet adamlarından biri olan Mahmud hayatının büyük kısmını savaş meydanlarında geçirmiştir. Öldüğü zaman Gazneli Devleti batıda Azerbaycan topraklarından doğuda Hindistan’ın Yukarı Ganj vadisine, kuzeyde Hârizm’den güneyde Hint Okyanusu sahillerine kadar uzanan çok geniş bir sahayı içine alıyordu. Mahmud dindar, zeki, ileri görüşlü, ihtiyatlı ve âdil bir hükümdardı. Sultan Mahmud, Hint yarımadasıyla İslâm dünyası arasındaki kültür ve ticaret hayatına canlılık kazandırmış, birçok müslüman âlim, edip ve şairin Hindistan’a yerleşmesiyle İslâm kültürünün bu bölgeye ulaşmasını sağlamıştır. Erdoğın Merçil, MAHMÛD-ı GAZNEVÎ, TDV İslam Ansiklopedisi, yıl: 2003, cilt: 27, sayfa: 362-365

Sultan Mahmud: “Peki, nereye gidiyormuş.” diye sorunca bey cevap veremedi.

Bunun üzerine hükümdar başka birini gönderdi, o da gidip geldi:
“Efendim Yemen’e gidiyormuş.” dedi.

Padişah: “Yükü neymiş.” deyince o da şaşırıp kaldı.

Bu defa padişah bir başka beye:

“Sen de git yükünü öğren.” dedi. Bey gitti, geldi:

“Her cins mal var, fakat çoğu Rey kâseleri.” dedi. Padişah:

“Peki, kervan Rey’den ne zaman çıkmış.” diye sorunca, bey susup kaldı, cevap veremedi.

Padişah böylece tam otuz beyi gönderdi, otuzu da istenen bilgileri tam olarak getiremediler.

Bunun üzerine Sultan Mahmud o emirlere dedi ki:

“Ben bir gün Ayaz’ı da ayrıca imtihan ettim. Kendisine git bak bakalım şu kervan nereden geliyor? dedim.

O gitti ve benim tarafımdan bir talimat ve imâ olmamasına karşın size sorduğum soruların hepsini tam olarak sordu ve ayrıntılı cevaplarıyla döndü.”

Böylece Ayaz, otuz beyin otuz defada edindiği bilgiyi tek başına bir defada edinmişti.

Bu hikâyeler ile verilmek istenen mesajın çağdaş kamu yönetimine uygulanması, personelin alacağı ücretin sunduğu hizmet ve bu sırada göstermiş olduğu performansla ilişkilendirilerek belirlenmesi anlamına gelmektedir.

3. SİYASETTE LİYAKATLİ DANIŞMANLARIN ÖNEMİ

Mevlânâ’ya göre, yürütme erkinin güçlü ve başarılı olabilmesi için kendisine destek olacak güçlü bir ordu, etkin bir bürokrasi, bilge ve erdemli kişilerden oluşan bir danışman grubu gerekir. Bunu şöyle dile getirir:

Duymuş olmalısın devlet yöneticilerinin geleneği şöyledir: Savaşçılarını sol yanlarında bulundururlar. Çünkü onların cesur yürekleri bu taraftadır. Defterdarlarını ve bürokratlarını sağ yanlarında tutarlar. Çünkü yazma ve hesaplama elle yapılır. Sufileri ise tam karşılıklarına oturturlar. Onların rolü ise ruha ayna olmaktır (Mathnawı, I/3150-3156, 2004: 246).

Görüldüğü üzere, ayna metaforu ile Mevlânâ, devlet yöneticileri için icraatlarının doğruluk veya yanlışlığını çekinmeden ifade edebilecek, makam ve mevki hırsı olmayan bilge kişilerden oluşan bir danışmanlar grubu oluşturma gerekliliğini belirtmektedir.

Mevlânâ yöneticiler için danışmanın, uzmanlardan görüş ve yardım almanın gerekliliğini değişik vesilelerle ve sıklıkla vurgular. Bu konuyu çarpıcı bir benzetmeyle açıklar:

Danışılarak yapılan işte, yanılmak, eğri bir iş görmek daha az olur (Mathnawı, VI/2612, 2004:1538).

Danışan akıllar, lambalara benzer; yirmi lamba elbette bir lambadan daha fazla aydınlık verir. Olabilir ya, belki de aralarında gökyüzünün ışığından uyanmış bir lamba vardır (Mathnawı, VI/2613-2614, 2004: 1538).

İnsan, akarsu bile olsa, onu bağlarlar; zamanının en akıllısı bile olsa aldatır da gülerler ona. Aklı, bir dostun aklına dost et de, ‘iyiler danışarak yaparlar’ ayetini oku, ona göre iş yap (Mesnevi: V/166, 2015 :617).

İki akılla pek çok belâlardan kurtulursun; ayağını göklerin yücüne basarsın (Mesnevi, IV/1260, 2015: 520).

Yukarıdaki ifadelerde Mevlânâ, hem bireysel kararlarda hem toplumu ilgilendiren kararlarda danışma mekanizmasını işletme gereğini güçlü bir şekilde vurgulamaktadır.

İyi devlet adamının en önemli özelliklerinden biri danışmaya önem verme olarak kabul edilirse, bunun kadar önemli diğer bir nitelik çevresinde danıştığında kendisini iyi bilgilendirecek ve yönlendirecek alanında uzman, liyakatli ve erdemli kadrolar bulundurmasıdır. Bu nedenle Mevlânâ iktidar sahiplerini, yardımcılarını ve bakanlarını ehil kişiler arasından seçmeleri konusunda şöyle uyarır:

Ne mutlu o devlet başkanına ki, Âsaf gibi bir bakanı vardır. Devlet Başkanı Süleyman, veziri de Âsaf oldu mu artık adı ‘Nur üstüne nur’. amber üstüne amber olur.

Firavun gibi padişahla Haman gibi vezir bir araya gelince ikisinin de hüsrandan kaçıışı olmaz (Mesnevi, IV/12548-1249, 2015: 519).

Âsaf, Süleyman peygamber için Yemen (Sebe) kraliçesi Belkis’in tahtını getiren vezirdir. Yine Mesnevi’de Mevlânâ bu olayı şöyle anlatır:

Bir cin dedi ki: Ustalığımla sen buradan ayrılmadan ben, tahtını getireceğim. Âsaf da “Allah’ın İsm-i âzamı - en büyük ismi- vasıtasıyla ben, bir anda bu tahtı buraya yanına getireceğim” dedi.

Cin, sihirde üstattı ama o taht, Âsaf’ın manevî nefesiyle geldi. Belkis’in tahtı derhal Süleyman’ın huzurunda belirdi... fakat Âsaf sayesinde; cinlerin hilesiyle değil!

Süleyman, bu ve bunun gibi yüzlerce iyiliği için Allah’a hamd olsun dedi (Mathnawı, IV/905 vd., 2004: 892).

Devlet ve hükümet başkanlarının ehil olmayan yanlış kişileri yardımcı seçmesinin sonucunu ise, şöyle açıklar:

Devlet başkanı cana benzer, bakan da akla... fesatçı akıl, ruhu kötülöklere götürür (Mathnawı, IV/1256, 2004: 913).

Bu konuyu açmak için Mevlânâ kendisine danışan Firavun’un aklını çelerek, felaketine yol açan veziri Hâmân örneğini verir:

Firavun, Musa’nın sözlerini işittikçe kaç defa yumuşadı, söz dinler hale geldi.

Musa’nın sözleri, öyle sözlerdi ki o eşsiz sözlerin güzelliğini duysa, taştan süt akardı.

Fakat huyu kinden ibaret olan bakanı Hâmân’a danışınca, Hâmân, ona “Şimdiye kadar kraldın... Şimdi aldanıp, bir yırtık elbise giyenin kulu mu olacaksın?” derdi.

Bu söz, Firavun’un camdan evine çarpan mancınıktan atılan taş gibi geliyordu

Musa'nın tatlı sözlerle yüz günde yaptığını, Hâmân bir anda yıkıyordu! (Mathnawı, IV/ 1240-146, 2004: 913).

Mesnevi'de söz konusu hikâyenin ileriki bölümlerinde Mevlânâ Firavun'un danıştığı Hâmân'ın kendisine söylediklerini uzun uzun aktarır. Hikâyenin sonunu şöyle bağlar:

Kısacası Hâmân, o kötü sözlerle bu şekilde Firavun' u yoldan çıkardı!

Hâmân, ansızın boğazını kesmeden önce mutluluk lokması Firavun'un ağzına kadar gelmişti.

O, Firavun'un talihini yele verdi. Hiçbir kralın böyle bir bakanı olmasın! (Mesnevi, IV/2765-2767, 2015: 569).

4. BÜROKRATLAR İÇİN DANIŞMANIN ÖNEMİ

Bir mektubunda, siyasetçilerin yanısıra **bürokratları da** düzgün ve ehil kişilerle istişare etmeleri konusunda şöyle uyarır:

Eski ve tecrübe görmüş akıl, sana yeni bir baht bağışlar. (Mesnevi, III/147, 2016: 13).

Akıl başka bir akılla birleşip iki akıl haline gelince ışık artar ve yol belirginleşir (Mesnevi, II/26, 2015: 179).

Ancak yanlış kişilerle istişareden kaçınmak gerekir:

Bunlardan ilki akıllı kişilerin aksine egolarının esiri olan kişilerdir:

Nefis de başka bir nefisle neşelenir ve böylece karanlık artıp yol görünmez olur

(Mesnevi, II/27, 2015: 179).

Bir diğeri insanın düşmanı veya kıskanç meslektaşdır.

Bir sivrisinek yarım kanadıyla korkusuzca Nemrud'un kafasını yarıyor.

Düşman sözü dinleyeninin hali budur. Hasetçinin dostu olanın cezasını gör.

Düşman sana dostça söylese de, sana yemden söz etse de sen onu tuzak bil (Mesnevi, I/1190-1193, 2015: 75).

Sonuncusu ise başarısız yöneticilerdir. Şöyle der:

Yeni vali, görevinden alınmış eski valiye danışır, onu, yapacağı işlerde öyle bir hale sokar ki, sonunda kendisi gibi onu da görevinden eder (Mektuplar, 1999:32).

5. MEVLÂNÂ'NIN DÜŞÜNCESİNDE ÖRNEK DEVLET ADAMI VE BÜROKRAT TİPİ

Yukarıda verdiğimiz Gazneli Mahmud'un beylerinden Ayaza 30 beyin maaşı tutarında ödeme yapmasına ilişkin hikâyede, 30 kişinin ayrı ayrı yaptığı görevleri tek başına yaptığını gören beylerin şöyle dediğini söyler:

Beyler, “Bu Allah'ın lütfu bir anlayış ve zekâ işidir, kişisel çaba ve çalışmayla ilgili değildir.” dediler. Sultan Mahmud “hayır” dedi: **Bizden gelen zarar kendi eksiklik ve hatamızın, kazanç da kendi çalışmamızın ürünüdür** (Mesnevi, IV/ 385 vd.).

Mevlânâ Gazneli Mahmud örneğinde zeki ve bilgili bir devlet yöneticisi, Ayaz misaliyle de liyakatli, ehil, yetkin ve işinin uzmanı bir kamu görevlisi portresi çizer. Sultan Mahmud onun yürütmenin başında görmek istediği zeki, adil, çevresinin etkisinde kalmayan, bağımsız karar verebilen, liyakate dayalı adil bir ücret politikası uygulayan yüksek karakterli devlet adamını, Ayaz ise kamu yönetiminde görev verilmesi gereken bilgili, deneyimli, yetkin, erdemli, inisiyatif alan görevlileri temsil eder. Ayrıca liyakatli görevliler sayesinde devlet işlerinde kısa sürede daha çok ve sağlıklı hizmet üretilebileceğini vurgular. Liyakatin doğuştan gelen bir ayrıcalıklı özellik olarak değil de öğrenme, bilgi ve deneyimin sonucu olduğu, eğitim ve çaba ile kazanılabileceği fikri de günümüzdeki rasyonel kamu yönetimi anlayışı ile uyumludur.

Mevlana'nın Gazneli Mahmud'u örnek devlet adamı görmesinin başlıca sebebinin onun personel politikasının liyakat ilkesine dayanması olduğu görülmektedir. Çünkü Mevlana, bahçıvan gibi gördüğü devlet adamının vatandaşlarını ve kamu görevlilerini tanımasını, bahçıvanın meye verecek fidan ile meyve vermeyecek olanını ayır etmesi gibi görevinin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirir:

**Ülkenin devletli ve talihli bahçıvanı olan padişah,
Nasıl olur da bir ağacı diğer bir ağaçtan ayırt edemez.**

O acı ve kötü ağaçla, bire yedi yüz veren o ağacı nasıl bilmez?

Yetiştirme hususunda onları nasıl bir tutar?

Çünkü akıbeti gören gözle görür onları.

O anda, görünüşleri aynı olsa da, sonuçta ağaçların

Meyvelerinin ne olduğunu görür (Mesnevi Şerhi, IV/5570-5573, 2013: 132).

SONUÇ

Evrenselliği ve düşüncelerinin süregelen tazeliği ile günümüzde de ilham kaynağı olmayı sürdüren Mevlâna'nın düşüncelerinden kamuda iyi yönetimin gerçekleştirilmesi hususunda istifade edilebilir. İyi yönetimin temelini liyakat sisteminin teşkil ettiği düşünüldüğünde Mevlana'nın bu konudaki düşünce ve önerilerinin değeri çok daha iyi anlaşılacaktır.

Kamu yönetiminde liyakat sisteminin gerçekleştirilememesi tüm çabalara rağmen günümüzde de ülkemiz kamu yönetiminin temel sorunu olmayı sürdürmektedir. Bunun başlıca sebebi, bu sistemin önemini ve gereği gibi uygulanamamasının yol açacağı olumsuz sonuçların yöneticiler ve toplum tarafından yeterince anlaşılammış olmasıdır. Mevlana bu konunun önemini farkına varılmasında müspet bir rol oynayabilir. Zira Mevlânâ bir taraftan kamu yönetiminde liyakatin ve ehliyetin dikkate alınması gerekliliğini etkili benzetme ve ikna edici argümanlarla dile getirir. Diğer taraftan liyakatsızlık ve ehliyetsizliğin toplum için doğuracağı ağır ve zararlı sonuçlar üzerinde durur.

Mevlânâ'ya göre; toplumda adaletin, barışın, güvenin, huzurun ve refahın sağlanması ancak kamu görevlerine yapılacak atamalarda liyakat ve ehliyetin temel alınmasıyla mümkün olabilecektir. Uzmanlık ve deneyime bakılmaksızın işlerin yürütülmeye çalışılması halinde ise, toplumsal düzenin işleyişi zarar görecektir, ülkenin gelişmesi ve ilerlemesi mümkün olmayacaktır.

Mevlana liyakati, bilgi, deneyim ve erdem unsurlarını içeren bir set olarak değerlendirir. Liyakati doğuştan gelen bir ayrıcalıklı özellik olarak değil de öğrenme, bilgi ve deneyimin sonucu olarak görür ve eğitim

ve çaba ile kazanılabileceğini kabul eder. Deneyimli olması koşuluyla gençlerin üst düzey görevlere atanmasını onaylar.

Kötü karakterli, erdemden yoksun kişilerin atandıkları görevleri kişisel çıkarları için ve halkın zararına kullanacaklarını, bunun devlet, toplum ve kendileri için telafisi imkânsız zararlara yol açacağını ifade eder.

Mevlana siyasetçilerin liyakatli ve ehil danışmanlardan yararlanmasının gerekliliğini vurgular. Bunun ülkeyi huzur, adalet ve refaha kavuşturacağını Süleyman Peygamber ve veziri Âsâf örneğiyle açıklar. Özellikle deneyim ve erdemden yoksun danışmanların; devlet adamını telafisi imkânsız sonuçlara yol açan hatalı politika ve icraatlara sürükleyeceğini ve iktidarını kaybetmesine yol açacağını Firavun ve veziri Haman örneği üzerinden açıklar.

Görüldüğü üzere, Mevlana'nın liyakat ve ehliyeteye ilişkin görüş ve düşünceleri politika yapıcılar ve karar alıcılar için ilham kaynağı olarak değerlendirilmeyi beklemektedir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin, “**Adalet Kavramı ve İnsan Hakları**”, Adalet Kavramı, (Editör: Adnan Güriz), Ankara 1994
- AKTAN, Coşkun Can; Çoban, Hilmi, **Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkesi**, <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>, erişim: 19.06.2017
- ARIKAN, Zeki, “Busbeck ve Osmanlı İmparatorluğu”, Osmanlı Araştırmaları IV, İstanbul 1984, ss. 197-227
- CAN, Şefik, **Konularına Göre Açıklamalı Mesnevi Tercümesi**, Ötüken yayınevi, İstanbul 2003.
- CAN, Şefik, **Rubailer, Mevlânâ**, Kırkambar, İstanbul 2008
- ÇAĞBAYIR, Yaşar, **Büyük Türkçe Sözlük**, TİKA yayınları, İstanbul 2016, C.6
- EN-NEDVÎ, Ebu'l Hasan, **Hz. Mevlânâ**, (çev.Yusuf Karaca), İstanbul 2007
- ERGÜL, Ergin, **Hukukçu ve Yöneticiler İçin Mevlânâ Bilgeliği**, TAA Yayınları, Ankara 2015
- GÖLPINARLI, Abdalbâki, **Mevlânâ Celâleddin Mektuplar**, İnkılap, İstanbul 1999
- GÖLPINARLI, Abdalbâki, **Fihî Mâ-Fih**, İnkılap, İstanbul 2009.
- HİLMÎ, Şehbenderzâde Ahmed, AKSUN, Ziya Nur, **İslam Tarihi 2, Türkler ve İslam**, Ötüken yayınları, 4. Basım, İstanbul 2011
- İNANÇER, Ö.Tuğrul, **Dinle Neyden**, Sufi Kitap, İstanbul 2009.
- İZBUDAK, Veled Çelebi, **Mesnevi**, Konya Büyükşehir Belediyesi Kültür Yayınları, Konya 2016
- KARAGÖZ, İsmail Kuranda Zulüm Kavramı, Kar yayınları, Ankara 2015
- KILIÇ, Mahmud Erol, Mesnevi, Aşk-ı Mevlânâ'da Yananlara Konuşur, http://akademik.semazen.net/author_article_print.php?id=990, erişim: 11.10.2011
- KONER, M. Muhlis, **Mesnevi'nin Özü**, Tablet yayınları, Konya 2005.
- KÖSE, Hızır Murat (2009). “Siyaset”. Diyanet İslam Ansiklopedisi. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı. 37, 294-299

- MEVLEVÎ, Tahir'ül, **Mesnevi**, Kırkambar Yay., İstanbul 2010.
- MEVLEVÎ, Tahir'ül, **Mesnevi Şerhi**, Şamil yayınları, 2. Baskı, tarihsiz, İstanbul
- MEYEROVITCH, Eva De Vitray; Mortazavi, Djamchid, **Mathnawi, La quête de l'absolu**, édition du Rocher, Paris 2004.
- MUMCU, Ahmet, **Osmanlı Hukukunda zulüm Kavramı**, Phoenix yayınları, 3. Baskı, Ankara 2017
- ÖRS, Derya, Kırlangıç, Hicabi, **Mesnevi-i Ma'nevî** (çev.), Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı, İstanbul 2015
- TDK, **Büyük Sözlük**, <http://www.tdk.gov.tr>, erişim: 19.06, 2017
- TERZİ, Mehmet Akif, **Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi**, İstanbul 2015
- TOP, H. Hüseyin, **Mesnevi-i Mânevî Şerhi**, C. I, Konya 2011, C. IV, Konya 2013
- YAZICI, Gülgün, "Mevlânâ'nın Mesnevi'sinde Ehliyet ve Liyakat Kavramları," **Turkish Studies**, 2009, Volume 4, Issue 7
- YILMAZÖZ, Mehmet, "Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu", **Maliye Dergisi**, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009, ss.293-303.

KAMU İDARELERİNDE ETİK YÖNETİM ALTYAPISI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ethics Management Infrastructure In Public Bodies And Its Assessment

Yaşar UZUN*

Geliş Tarihi: 19.08.2017 Yayına Kabul Tarihi: 10.09.2017

Öz

Etik değer ve ilkelere dayalı kamu yönetimi oluşturma gayretleri küresel düzeyde giderek artmaktadır. Kamu yönetimini oluşturan kamu idarelerinin etik yönetim gerekliliklerinin farkında olmaları ve bu gereklilikleri karşılamaları, "kamu yararını" ve "kamu itibarını" korumada temel bir zorunluluktur. Kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının oluşturulmasında başarıya ulaşılması, bu altyapının düzenli olarak gözden geçirilmesine bağlıdır. Kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde rol sahibi aktörlerin "etiği" düzenli şekilde gündemlerine alarak çalışmalarını şekillendirmeleri, kamu idaresinde ve dolayısıyla kamu yönetiminde etik kültürün gelişmesine artı değer katacak ve etik yönetim anlayışının nasıl olması gerektiği konusunda ortak bilinci artıracaktır.

Bu çalışmanın amacı, etik yönetim altyapı gereklilikleri ve bu altyapının değerlendirilmesinin kimler tarafından ve nasıl yapılabileceği üzerinde durarak söz konusu değerlendirme ihtiyacı hakkında farkındalığı geliştirmektir.

Anahtar Kelimeler: Etik değer ve ilkeler, etik yönetim altyapısı, etik kontrol sistemi, etik değerlendirme, etik yönetim altyapısı değerlendirme metodolojisi.

Abstract

Efforts in order to establish a sound public sector based on ethical values and principles are globally increasing. That public bodies constituting public sector are aware of the requirements of ethics management and meet those requirements is a key factor to preserve "public interest" and "public reputation". In order to be successful in establishing and developing ethics management infrastructure in public bodies, it is necessary to carry out regular assessment of the ethics infrastructure in place. If actors having roles in assessing the ethics infrastructure in public bodies put "ethics" on their working agendas and regularly design ethics assessments in public bodies, then, they will add value to the development of ethical culture in public bodies and public management and increase common understanding regarding to how ethics management understanding should be.

This paper focuses on the requirements of ethics infrastructure, the methodology to assess the infrastructure and possible actors that can make assessments. Therefore, the purpose of this paper is to increase the awareness regarding to the assessment of ethics management infrastructure in public bodies.

Keywords: Ethical values and principals, ethics management infrastructure, ethics control system, ethics assessment, assessment methodology of ethics management infrastructure.

* Sayıştay Uzman Denetçisi, yasaruzun@sayistay.gov.tr, orcid.org/0000-0003-3803-0611

GİRİŞ

20. Yüzyılın son çeyreğinden itibaren hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin hükümetleri, çeşitli bölgesel, uluslararası ve ulüstü kuruluşların teşviki ve desteğiyle, öncelikle ulusal kamu yönetimlerini yolsuzluk dahil her türlü etik dışı davranışa karşı bir takım hukuki-yönetimsel araçlar (örn. etik kodlar) ve kurumsal mekanizmalar (örn. Etik kurulları ve/veya yolsuzlukla mücadele ajansları, ombudsmanlar) ile donatmak; ardından da, çeşitli farkındalık ve eğitim programları aracılığıyla bu araçlar ve mekanizmaların uygulamada işlerliğini sağlamak için özel bir çaba sarfetmişlerdir. Benzer çabalar, 2000'lerin başlarından itibaren gerek iç ve gerekse dış faktörlerin etkisiyle Türkiye'de de görülmüştür (Ömürgönülşen, 2016:6). Ülkemiz kamu yönetimini oluşturan kamu idarelerinde etik davranışı teşvik ederek etik kültürü geliştirmek, genel kabul görmüş etik yönetim gerekliliklerini dikkate alarak yasal, sosyal ve kültürel özellikler çerçevesinde kurumsal yapı, politika ve uygulamaları etik odaklı mercek altına almayı gerektirmektedir. Kamu idaresi bünyesinde kurumsal etik yönetim altyapı unsurlarının değerlendirilmesi çalışmalarının yapılması, idarenin etik yönetim sisteminin kurumsallaşması, kurum içi yönetim politikalarının güçlendirilmesi ve nihayetinde kurumsal itibar ve kurumsal performansın zarar görmesine yol açabilecek tehditlerin farkına varılması ve yönetilmesi açısından hayati önem taşımaktadır.

Bu çalışmada; temel kavramlardan hareketle öncelikle kamu idaresi bünyesinde etik yönetim altyapısı üzerinde durulacak, ardından neden etik yönetim altyapısı değerlendirme çalışmalarına ihtiyaç duyulacağı, bu çalışmaların yapılmasında rol ve sorumluluklar ile değerlendirme çalışmalarına esas olabilecek metodolojik yaklaşımlar ele alınacaktır. Çalışmada, OECD'nin kamu sektöründe dürüstlük sistemlerinin değerlendirilmesine ilişkin geliştirdiği çerçeve ile ülkemiz kamu yönetiminde etik ve dürüstlikle ilgili mevzuat ve kamu iç kontrol standartları esas alınmıştır. Öte yandan, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar Standardı (INTOSAI ISSAI 30) ve bu standardın uygulanmasına dair Avrupa Sayıştaylar Birliği (EUROSAI) Denetim ve Çalışma Gücü'nün geliştirdiği "Yüksek Denetim Kurumları İçin ISSAI 30 Uygulama Rehberi"nde (EUROSAI TFAE,2017) yüksek denetim kurumları için etik kontrol sistemi ve bileşenleri tarif edilmiş ve bu sistem ve bileşenlerine dair iyi uygulama önerilerine yer

verilmiştir. Söz konusu standart ve uygulama rehberinde yer alan etik kontrol sistemi ve bileşenlerine dair tanımlar ile bunlara dair iyi uygulama önerilerinin kamu yönetiminde kamu idareleri için de uygulanabilir olacağı düşünülerek, bu çalışmada söz konusu sistem ve bileşenlerine dair tanımlar ve bunlara ilişkin iyi uygulama önerileri kamu idarelerine uyarlanarak yer verilmiştir.

1. TEMEL KAVRAMLAR

Etik sözcüğü, Yunanca “karakter” anlamına gelen “ethos” sözcüğünden türetilmiştir. Ethos’tan türetilen “ethics” kavramı da, ideal ve soyut olana işaret ederek, ahlak kurallarının ve değerlerin incelenmesi sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda etik, toplumda yaygın olan ahlak kurallarından daha özel ve felsefidir (Fromm, 1995, XXVI). Etik, insan tutum ve davranışlarının iyi-kötü, doğru-yanlış açısından değerlendirilmesidir (Aydın, 2003:2).

Kamu hizmeti üreten ve sunan kamu idareleri ve bu idarelerde görevli kamu görevlilerinin de, kamu kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve yönetilmesinde paydaşlara karşı kamu yararını esas alan, tarafsız ve eşitliğe dayalı tutum ve davranış sergilemeleri beklenir. Kamu hizmetinde etik kavramı, genelde etik anlayışa ve kamu hizmetinde etik değerler dizgesine değinmekte; kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken karar alma ve yönetsel süreçlerde, böylesi bir anlayış ve değerler çerçevesinde uyacağı ilke ve kuralları içermektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2005:2). Bu ilke ve kuralların amacına uygun şekilde hayata geçirilmesi, kurum bünyesinde etik yönetim bakış açısına dayalı altyapı çalışmalarının yapılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Etik yönetim, kurumsal dürüstlüğü sağlayabilmek ve korumak üzere, bir organizasyonun faaliyetlerinin planlanması, uygulanması ve koordine edilmesidir. Etik yönetim, bir organizasyonun idari işleyişinin tamamlayıcı bir parçasıdır ve organizasyon liderlerinin sorumluluğundadır. Etik kavram ve bakış, sürekli şekilde organizasyona entegre edilmeli ve organizasyonun idari yönetimi ve kalite yönetiminin sabit bir parçası olmalıdır. Etik, yönetim ve politika döngüsünün standart bir bileşeni olmalıdır. Sağlıklı bir etik yönetim, bir sistem olarak organize edilmiş faaliyetler ve araçlar bütünüdür. Etik yönetim sistem

ya da çerçevesini oluşturan politikalar ve mekanizmalar, etik davranışı tanımlamaya, etik davranışa liderlik ve rehberlik etmeye, etik davranışı yönetmeye, izlemeye ve teşvik etmeye yönelik olarak tasarlanmıştır (EUROSAI TFAE, 2017:13-14).

Etik davranış yönetimi, OECD tarafından kullanılan ve tavsiye edilen çerçevede olduğu gibi, bir mantıksal çerçeve olarak ifade edilebilir. OECD, geçmiş yıllarda, “Etik Altyapı” kavramını geliştirmiştir. Yüksek davranış standartlarını teşvik eden bu altyapı, yakın zamanda “Dürüstlük Çerçevesi” olarak güncellenmiştir (EUROSAI TFAE,2013:5). Bu anlayış çerçevesinde; iyi işleyen “Etik Altyapı”, kamu sektörü çevresini yüksek davranış standartlarını teşvik edecek şekilde destekler. Bu yapının her bir fonksiyon ve unsuru, birbirini tamamlayıcı ve destekleyicidir. Bu yapının unsurları, hizmet ettikleri temel işlevlere göre “**rehberlik**”, “**yönetim**” ve “**kontrol**” başlıkları altında sınıflandırılabilir ve birden fazla işleve de hizmet edebilirler (OECD, 2005:33):

- **Rehberlik**; yöneticilerin güçlü taahhütleri ve farkındalık oluşturmaları, davranış standartları ve değerlerin tanımlanması, kanun ve standartların günlük işlerde uygulanmasına yönelik becerileri geliştirmek üzere eğitim, öğretim ve danışmanlık gibi mesleki sosyalleşme faaliyetleri ile sağlanır.
- **Yönetim politika ve uygulamaları**; adil ve tarafsız seçim, terfi ve ücretlendirme sağlamak üzere gerekli kamu hizmeti şartlarını oluşturur ve sosyal saygının oluşumuna katkı sağlar.
- **Kontrol**; kamu görevlileri temel davranış standartlarını ortaya koyan bir yasal çerçeve, iç kontrol ve dış denetim gibi hesap verebilirlik mekanizmaları, uygulamayı zorunlu hale getiren prosedürler, kamu bilgisine erişimi sağlayan, halkın katılımını ve incelemesini kolaylaştıran şeffaflık mekanizmaları, bağımsız inceleme ve soruşturma düzenlemeleri ile sağlanır.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu’nun (INTOSAI), 2016 yılında güncelleyerek onayladığı Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar/Etik Kod Standardı (ISSAI 30)’nda, OECD’nin etik altyapı/dürüstlük çerçevesine uyumlu şekilde, “etik kontrol sistemi” tanımı yapılmıştır. Söz konusu standarda göre etik kontrol sistemi, kurumun her alanında ve faaliyetlerinde etiği desteklemek ve korumak amacıyla etik davranışı yönlendirmek, yönetmek

ve kontrol etmek üzere birbiriyle uyumlu spesifik strateji, politika ve prosedürleri içermektedir. Etik kontrol sistemi, ayrı bir kontrol dizisi olarak veya kurumun genel iç kontrol sistemine entegre olarak tasarlanabilen bir sistemdir. Etik kontrol sisteminin ana bileşenleri etik kurallar, etik liderlik, etik rehberliği, etik yönetimi ve etik izlemedir (INTOSAI ISSAI 30/ Md. 13, 14).

2. ETİK YÖNETİM ALTYAPISI

Etik değer ve ilkelerin kamu idarelerinin iş süreçlerine ve karar mekanizmalarına yansması ve kamu görevlilerinin davranış standartları haline gelmesi, idare nezdinde etik yönetim altyapısı çalışmalarının sistemli bir şekilde yürütülmesiyle gerçekleşecektir. Etik yönetim altyapısı, etik kültürün geliştirilmesine yönelik kurumsal çalışmaların planlanması ve yürütülmesi için olduğu kadar, bu çalışmaya da konu olan kamu idarelerinde etik yönetimde gelinen durumun gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi içinde önemli bir çerçeve sunmaktadır. Kamu idaresi bünyesinde oluşturulması beklenen etik yönetim altyapısını, yukarıda belirtilen tanımlardan yararlanarak üç temel başlık altında (etik rehberlik, etik yönetim ve etik izleme/kontrol fonksiyonları şeklinde) ele almak mümkündür. Bu noktada, etik yönetim altyapısını oluşturan unsurlar aşağıda ifade edilmeye çalışılacaktır.

2.1. Etik Rehberlik Fonksiyonu

İnsanın yaşadığı çevre içerisinde sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik alanlarda ortaya çıkan değişimler, insanların değer yargılarını, davranış ve tutumlarını da etkileyebilmektedir. Bu anlamda, kamu idaresinde işe alınan ya da halen çalışan insanlara, hangi değer ve ilkeleri esas alarak, nerelerde ve hangi şartlarda nasıl davranmaları gerektiği hususunda rehberlik edilmesi gerekmektedir. Söz konusu çalışanların değer yargılarının, davranış ve tutumlarının kurumun davranış değer ve ilkeleriyle uyumlaştırılmaması halinde bireysel ve kurumsal düzeyde istenilmeyen ciddi sonuçlar ortaya çıkabilir. Etik rehberlik fonksiyonu, beklenen davranışlara rehberlik edici etik davranış kurallarının tanımlanmasını, yöneticilerin etik liderlik uygulamaları sergilemesini, etik eğitimlerin verilmesini ve etik konularla ilgili danışmanlık hizmeti sunulmasını gerektirmektedir.

2.1.1. Etik Kurallar (Etik Kodlar)

Etik yönetim sistemi genellikle, etik kodlarla başlamaktadır. Bu düzenlemeler, kamu görevlilerinin uymaları beklenen prensipler dizisi ya da davranış şekillerini ele alır. Bu düzenlemeler, etikle ilgili diğer unsurların oluşturulmasına da zemin sağlarlar (OECD, 2005: 80). Ülkemizde 1982 tarihli “T.C. Anayasa”, 1965 tarih ve 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”, 2004 tarih ve 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ve 2005 tarihli “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” başta olmak üzere, diğer bazı spesifik amaçlı kanunlarda (örn. 1981 tarih ve 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun), birçok kamu kurum ve kuruluşunun teşkilat kanunlarında ve kamu yönetimindeki pek çok meslekle ilgili hukuki düzenlemelerde devlet memurları ve diğer kamu görevlileri için bir çok önemli etik ilkesi ve davranış kuralları ve bunlarla ilgili prosedürler bulunmaktadır (Ömürgönülşen, 2016: 13).

2005 tarihli “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile belirlenen ilkeler şunlardır (Ömürgönülşen, 2016: 16):

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci (md.5)
- Halka hizmet bilinci (md.6)
- Hizmet standartlarına uyma (md.7)
- Amaç ve misyona bağlılık (md.8)
- Dürüstlük ve tarafsızlık (md.9)
- Saygınlık ve güven (md.10)
- Nezaket ve saygı (md.11)
- Yetkili makamlara bildirim (md.12)
- Çıkar çatışmasından kaçınma (md.13)
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması (md.14)
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı (md.15)
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı (md.16)

- Savurganlıktan kaçınma (md.17)
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan (md.18)
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık (md.19)
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu (md.20)
- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler (md.21)
- Mal bildiriminde bulunma (md.22)

Yönetmelik tarafından belirlenen bu ilkelere ilave olarak, kamu kurum ve kuruluşları yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kendi kurumsal etik davranış ilkelerini Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun onayıyla düzenleme yetkisine sahiptir (md.26).

2.1.2.Etik Liderlik

Lider ve üst yöneticilerinin etik davranışı yüceltmeleri ve etik davranışa bağlılığa dair yaklaşım ve tutum sergilemeleri, etik davranışın benimsenmesine ve kurumsallaşmasına yönelik bütün çalışmaların boşa gitmemesi açısından önem arz etmektedir. Kamu idarelerinin üst yöneticileri, çalışanları için örnek rol model olmalıdır (OECD, 2005: 67).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca; kurum yöneticileri faaliyetlerde dürüstlük, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlamalı, personele ve hizmet verilenlere adil ve eşit davranılmalıdır (Kamu İç Kontrol 1. Standardı- Etik Değerler ve Dürüstlük).

Kurum yöneticileri, aşağıda belirtilen tutum, davranış ve uygulamaları sergileyerek, etik alanda liderlik gerekliliklerini yerine getirebileceklerdir (ISSAI 30/Md.18):

- Etiği, bir öncelik olarak belirlemek,
- Açık, tutarlı ve düzenli mesajlarla bu önceliği pekiştirmek,
- Etiği desteklemek için strateji, politika ve prosedürleri uygulamak,
- Örnek davranış sergileyerek rehberlik etmek,
- Karar alırken profesyonellik, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık standartlarını gözetmek,

- Zor ve hassas soruların ele alınıp tartışılabileceği açık ve karşılıklı öğrenme ortamını teşvik etmek,
- Personelin iş arkadaşları arasında iyi ilişkiler geliştirmesine yardımcı olacak şekilde adil muamele göreceği bir ortamı sağlamak,
- Hatalı davranışın üzerine gitmek, başarılı etik davranışı takdir etmek,
- Etik kuralların, politikaların ve prosedürlerin tutarlı ve adil şekilde uygulanmasını sağlamak.

2.1.3. Etik Eğitimler

Etik farkındalığı artırma, etik standartlar ve kurumsal değerleri anlama ve etik ikilemlerle ve riskli durumlarla karşılaşıldığında doğru çözüme ulaşabilme kapasitesinin artırılması açısından kurum içerisinde verilen eğitimler, etik eğitim sisteminin önemli bir parçasıdır (OECD, 2005:68). Kurum personelinin kendilerinden beklenen ortak davranış standartlarının farkına varmaları, bu standartları doğru şekilde anlamaları ve uygulamaya koymaları, karşılaştıkları etik sorunlarla ilgili ortak çözüm yaklaşımları geliştirebilmeleri açısından etik eğitimlerin sistemli bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca, personel davranışlarını belirleyen kuralların personel tarafından bilinmesi sağlanmalıdır (Kamu İç Kontrol 1. Standardı- Etik Değerler ve Dürüstlük).

2.1.4. Etik Danışmanlık

Çalışanlar, günlük yaşamlarında nasıl doğru karar vermeleri gerektiğini tam olarak bilemedikleri durumlarla yüz yüze gelebilmektedirler. Bu tür durumlarda görüş veya tavsiye desteğine ihtiyaç duyabileceklerdir. Çoğu etik programlarında, çalışanlara etikle ilgili sorularda tavsiye niteliğinde (yazılı ya da sözlü) cevaplar vermek üzere danışmanlık mekanizmaları tanımlanmıştır (OECD, 2005:81). 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile bu mevzuata tabi kamu idarelerinde etik komisyonları oluşturulmuştur. Etik Komisyonlarının görevlerinden birisi de kurum ve kuruluşlarda, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmelerde bulunmaktır (Md.29).

2.2.Etik Yönetim Fonksiyonu

Kamu görevlilerinden beklenen yüksek davranış standartları ile kamu görevlilerinin düzgün yaşama ve çalışma şartlarını sağlayan “paket”, bir paranın iki yüzü gibidir. Söz konusu “paket”, yeterli iş güvenliği, terfi ve kariyer gelişim imkanı, adil ücretlendirme ya da sosyal takdir gibi temel unsurlardan oluşmaktadır. Adil ve tarafsız insan kaynakları yönetim politikaları, kamu sektöründe seçim ve terfi süreçlerinin genel mesleki gereksinimlere ve müdahaleleri azaltıcı diğer faktörlere dayalı olarak işlenmesini sağlamalıdır (OECD,2005:68).

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca, idareler, personelinin yeterliliği ve görevleri arasındaki uyumu sağlamalı, performansın değerlendirilmesi ve geliştirilmesine yönelik önlemleri almalıdırlar. Bu açıdan;

- Mesleki yeterliliğe önem verilmeli ve her görev için en uygun personel seçilmeli,
- Personelin işe alınması ile görevinde ilerleme ve yükselmesinde liyakat ilkesine uyulmalı ve bireysel performansı göz önünde bulundurulmalı,
- Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmeli, bu ihtiyacı giderecek eğitim faaliyetleri her yıl planlanarak yürütülmeli ve gerektiğinde güncellenmeli,
- Performans değerlendirmesine göre performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlemler alınmalı, yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme mekanizmaları geliştirilmelidir (Kamu İç Kontrol 3. Standardı-Personelin Yeterliliği ve Performansı).

2.3.Etik İzleme/Kontrol Fonksiyonu

İdareler nezdinde hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi, etik yönetim altyapı unsurlarının amacına uygun şekilde işletilmesi ve geliştirilmesi açısından temel bir ihtiyaçtır. Hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmaları, etik dışı davranışın işlenmesini güçleştirerek ve tespit edilmesini kolaylaştırarak etik davranışı teşvik eder. Hesap verebilme mekanizmaları, idari faaliyetlerle istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve ilgili süreçlerin uygun şekilde işletilip

işletilmediğini kontrol etmek üzere rehberlik hizmeti sağlarlar. Bu mekanizmalar, idari prosedürler, iç ve dış denetimler ve kurumsal performansın değerlendirilmesi gibi kapsamlı süreçler ya da ihbar bildiri mi gibi prosedürleri içerebilir. Etik davranışla ilgili temel standartları tanımlayan kanun ve düzenlemeler de (ceza kanunu, personel kanunu, menfaat çatışmasına dair düzenlemeler, hediye ve ikram alma yasağı, mal varlığı bildiri mi vb.) kontrol sisteminin önemli unsurlarıdır (OECD, 2005: 69). Etik davranışı sağlamak, etik ihlal ve yolsuzlukla mücadele edebilmek için ülkemiz mevzuatının en önemli unsurları, kronolojik olarak aşağıda sıralanmıştır (Ömürgönülşen, 2016: 6,7):

- 1982 Anayasası
- 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)
- 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun
- 1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
- 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 1996 tarih ve 4208 sayılı Karaparanın Önlenmesine Dair Kanun
- 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
- 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 2002 tarih ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)
- 2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 2004 sayılı ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu

- 2006 tarih ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun
- 2007 tarih ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu
- 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 2012 tarih ve 6238 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 1982 tarihli Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik
- 2004 tarihli Bilgi Edinme Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik
- 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği
- 2013 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Etik davranışı kontrol etmede kurumsal bir yaklaşımda etik riskleri yönetebilmektir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca idareler, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamalı, değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirleyerek eylem planlarını oluşturmalıdırlar (Kamu İç Kontrol 6. Standardı- Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi). Etik riskleri tanımlamak, analiz etmek ve azaltmak, etik davranışı desteklemek ve herhangi bir usulsüzlük şüphesini bildirenlerin korunması dahil olmak üzere etik değerlere yönelik ihlallerin üzerine gitmek etik kontrol sisteminin bir gereğidir (ISSAI 30/Md.12).

2.3.1. Etik Davranış Kontrol Aracı Olarak Menfaat Çatışmasına Dair Düzenlemeler

Kamu görevlilerinin görevlerini dürüst, adil ve tarafsız biçimde yerine getirmeleri, özel menfaat ve ilişkilerinin kamu hizmetine ilişkin alacakları resmi kararlara zarar vermemeleri, kamunun temel beklentisidir. Kamu görevlilerinin menfaat çatışmalarının kurumsal olarak iyi şekilde yönetilememesi, vatandaşların kamu idaresine dair güvenine zarar verecek bir potansiyel oluşturmaktadır. Modern bir menfaat çatışması politikası; kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin

dürüstlüklerini riske atabilecek durumları tanımlamalı, kabul edilmeyen çatışma şekillerini yasaklamalı, çatışma durumlarını uygun şekilde yönetmeli, kamu kurumlarını ve kamu görevlilerini karşılaşılabilecek çatışma durumları hakkında farkındalıklarını artırmalı, menfaat çatışması durumlarına ilişkin uygun çözümlerin tanımlanması, bilinmesi, yönetilmesi ve teşvik edilmesi için gerekli prosedürleri sağlamalıdır (OECD,2003: 22,23). Menfaat çatışmasının yönetilmesine dair bir düzenleme, kamu görevlisinin kurumda işe başlarken ve görev sırasında menfaat çatışması olup olmadığına dair beyanların alınma esas ve usullerini belirlemelidir (OECD,2003: 29).

2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik tarafından belirlenen ve kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinden birisi de çıkar/menfaat çatışmasından kaçınmaktır. Çıkar çatışması, kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade etmektedir (Md.13).

Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, çıkar çatışmalarını önlemeyi ve azaltmayı amaçlamaktadır. Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu sektöründe şeffaflığın artırılması suretiyle rüşvet ve çıkar çatışması dahil olmak üzere her türlü etik dışı davranışı önlemeyi amaçlamaktadır (Ömürgönülşen, 2016: 7,8).

2.3.2. Etik Davranış Kontrol Aracı Olarak İhbar Bildirim Mekanizması

Etik dışı davranışı bildirmeye yönelik ihbar bildirim araçları, etik yönetim sisteminde uygulanan önemli bir kontrol aracıdır. Yapılan bildirim sonuçlarının iyi şekilde değerlendirilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması etik dışı davranışı önlemede etkilidir (OECD, 2005:82). Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca; idareler, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların belirlenen bir düzen içinde bildirilmesini sağlayacak

yöntemler oluşturmalı ve duyurmalıdır. Yöneticiler, hata, usulsüzlük ve yolsuzluklar hakkında yeterli incelemeyi yapmalıdırlar. Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayırıcı bir muamele yapılmamalıdır (Kamu İç Kontrol 16. Standardı-Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi).

2.3.3. Disiplin ve Ceza Yaptırımları

Hukukta olduğu gibi, etik ilkelerin yaptırımını da maddi hale gelmeye başlamıştır. Ülkeler, etik ilkeleri kodifiye etme yoluyla bu ilkelere maddi birer karakter kazandırmakta, aynen diğer kanunların ihlalleri gibi etik standart veya ilkelerin ihlali de devlet tarafından maddi yaptırımlara tabi tutulmaktadır (örneğin disiplin cezaları) (TÜSİAD,2005:60). Kamu personel rejiminin disiplin sistemi içerisinde yer alan yolsuzluk ve etik dışı davranışla mücadele önlemleri, 1982 Anayasası'nın 129. maddesindeki temel ilkeler çerçevesinde, esas itibarıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ve 1982 tarihli Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik hükümleri tarafından öngörülmüştür (Ömürgönülşen, 2016: 37).

2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK) ve ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun ve 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yolsuzluk suçları ve etik ihlaller açısından kamu görevlileri hakkındaki ceza kovuşturmasının kurallarını ve usullerini düzenleyen mevzuatın ana unsurlarıdır (Ömürgönülşen, 2016: 31).

2.3.4. Bilgi Edinme Mekanizması

Bilgi edinme mekanizmaları, kamu bilgisine erişimi sağlayan, halkın katılımını ve incelemesini kolaylaştıran, bu anlamda kamu farkındalığını ve kamu etkileşimini kurumsallaştırmada uygulanan şeffaflık mekanizmalarından birisidir (OECD, 2005: 69). Demokratik ve şeffaf bir yönetimin temel gereklilikleri olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usuller 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu

ve 2004 tarihli Bilgi Edinme Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik tarafından düzenlenmiştir. (Ömür-gönülşen, 2016: 22).

2.3.5. İç Kontrol Sistemleri

İç kontrol, bir yönetim aracıdır. Bu bağlamda etkin bir iç kontrol yapısının tasarlanması, kurulması ve sürdürülmesi yöneticilerin sorumluluğundadır (TÜSİAD, 2005:152). İç kontrolün amacı;

a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını,

sağlamaktır (5018 s. Kn/.Md.56).

İç kontrol sisteminin unsurları etik yönetim altyapısı fonksiyon ve bileşenleri ile de ilgilidir. Bu nedenle, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi, etik yönetim altyapısının gelişimine de katkı sunacaktır.

2.3.6. Dış Kontrol Sistemleri

Dış denetimler, bağımsız denetimler, ombudsman soruşturması, etik inceleme gibi uygulamalar, hesap verebilirliğin ve etik davranışı teşvik etmenin, hatalı işlemleri tespit etmenin önemli yapı taşlarıdır (TÜSİAD,2005:154,155). 1982 Anayasası, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 6238 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, idarelerde hesap verebilirliği ve etik

davranışı geliştirmede önemli fonksiyon icra eden temel düzenlemelerdir.

3. KAMU İDARELERİNDE ETİK YÖNETİM ALTYAPISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Kamu İdarelerinde Etik Yönetim Altyapısının Değerlendirilmesi İhtiyacı

Değerlendirme, politika uygulama araçlarının istenilen amaçları sağlayıp sağlamadığına dair kararı verebilmek amacıyla, söz konusu politika uygulamalarına ait bilgiyi toplama ve analiz etme çalışmasıdır (OECD, 2005:32). Etik altyapının değerlendirilmesi çalışmaları, iyi yönetişimin bir gereğidir. Bu alanda yapılacak çalışmalar, idare bünyesinde yönetişim düzeyini ve dürüstlük alanında yapılan faaliyetlerin ve atılan adımların sonuçlarını ortaya koyan bilgileri sağlamaktadır (OECD, 2005:10). Kamu idarelerinde etik altyapının değerlendirilmesi çalışmaları ile aşağıda ifade edilen kazanımların elde edilmesi beklenir (OECD, 2005: 27-28):

- Kamu idaresine duyulan güvenin artmasına ve sürdürülmesine katkı sağlanır,
- Kamu idaresinin örnek bir işveren olması teşvik edilir,
- Etik altyapı/dürüstlük politikası araçlarına ait kurumsal uygulamalar değerlendirilir, güçlü ve zayıf yönler, tehditlere açık ya da maruz kalınabilecek çalışma alanları tespit edilir,
- Kamu idaresinin iş, işlem ve faaliyetlerine dair alınan kararların haklı ve etik açıdan tutarlı olup olmadıklarının değerlendirilmesine imkan sağlanır.

Kamu hizmetlerinin vatandaşların kamudan bekledikleri doğruluk, dürüstlük ve tarafsızlık gibi etik değerler ve ilkeler çerçevesinde sunulması, kamu idarelerinde etik yönetim altyapılarının etkin şekilde tasarlanıp, uygulamaya konulmasının yanı sıra, bu altyapıların düzenli şekilde gözden geçirilerek değerlendirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Söz konusu değerlendirme çalışmalarının yapılmaması durumunda ise; kurumsal itibarı tehlikeye düşürebilecek şekilde menfaat çatışmalarının, ayrımcılıkların, hak ve hürriyet mağduriyetlerinin, kamu

hizmeti üretimi ve sunumunda verimsizlik, etkinsizlik ve israfların doğması, hata ve usulsüzlüklerin yaşanması, kurumsal amaç ve hedeflerin dışında amaç ve hedeflerin edinilmesi gibi riskler ortaya çıkabilecektir. Bu riskleri kurumsal anlamda yönetebilmenin en etkin yolu ise “etik ve dürüstlük” odaklı bir kurumsal değerlendirme yaklaşımını kurum gündemine taşımaktır.

“Etik ve dürüstlük” odaklı bir değerlendirme yaklaşımı, kurum bünyesinde etik ve dürüstlük kavramlarının sadece yazılı metinlerde, plan ve programlarda sarf edilmiş kelimeler düzeyinde kalmasını önleyerek, yönetici ve personelin özel ve mesleki yaşamlarında kendisini hissettiren olumlu yönde değişimlerin yaşanması ve kurumsal aidiyetlerin gelişmesi için gerekli fırsatları sağlayabilecektir.

3.2. Etik Yönetim Altyapısının Değerlendirilmesinde Rol ve Sorumluluklar

Kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesi çalışmalarında başarının sağlanması, yetki ve sorumlulukları olanlar tarafından bu değerlendirme çalışmalarının düzenli olarak yürütülmesiyle elde edilecektir. Bu nedenle, bu başlık altında kamu idarelerinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde kimlerin doğrudan rol ve sorumlulukları olabileceği hakkında değerlendirmeler yapılacaktır.

3.2.1. Üst Yöneticiler

Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar (5018 s.Kn/Md.11).

Üst yöneticiler, mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunmasından, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesinden, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanmasından, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesinden, kapsamlı bir yönetim anlayışıyla uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanmasından görev ve yetkileri çerçevesinde sorumlu olacaklardır (BÜMKO, 2006:13). Kamu yönetiminin itibarını korumak, kendisine emanet edilen kamu kaynağının yönetimini etik değer ve ilkelere göre yönetmek, üst yöneticilerin temel sorumluluklarıdır. Bu sorumluluğun gereğinin yerine getirilmesi, etik yönetim altyapısının ilgili kamu idaresi nezdinde uygulamaya konulmasını ve geliştirilmesini gerektirmektedir. Üst yöneticiler tarafından, idareleri nezdinde etik yönetim politika ve uygulamalarının değerlendirilmesi çalışmalarının yaptırılması, “kamu yararı” ve “kamu itibarını” korumak ve önceliklendirmek, dürüst işleyen bir kamu yönetimini oluşturmak için bir ihtiyaçtır.

3.2.2.Etik Komisyonları

2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca bu mevzuata tabi kamu idarelerinde oluşturulan etik komisyonlarının görevleri; kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmektir (Md.29). Bu bağlamda ilgili kamu idaresi bünyesinde etik yönetim altyapı sistemini bütün halinde ele alarak, etik yönetim uygulamalarını değerlendirmenin, öncelikle idarenin etik komisyonlarıncı yapılabilecek bir çalışma olduğu düşünülmektedir. Etik komisyonları, ilgili idare bünyesinde etik yönetimin tesis edilmesi konusunda bir ihtisas komisyonu şeklinde mevcut durumu değerlendirerek, idarenin etik yönetimle ilgili güçlü ve geliştirilmesi gereken zayıf alanlarını tespit ederek idarenin “etik yönetim stratejik yol haritasının” belirlenmesinde çok önemli roller üstlenebilirler ve üstlenmelidirler. Etik komisyonlarının yapacağı bu değerlendirme çalışmaları, idarenin üst yöneticilerinin liderliğinde strateji geliştirme birimlerinin koordinasyonunda yürütülecek kurumsal stratejik planın geliştirilmesini destekleyecek nitelikte çalışmalar olacaktır.

Etik komisyonlarınca yapılacak etik yönetim değerlendirme çalışmaları, “etik ve dürüstlük” konularının diğer kurumsal çalışmalar arasında ikinci planda kalmasını önleyerek “etik yönetim altyapı gerekliliklerinin” doğrudan kurum gündemine taşınmasına ve öncelikli hale getirilmesine katkı sunacaktır. Bu çalışmalar, aynı zamanda etik komisyonlarının idare bünyesinde “daha etkin ve görünür” olmalarına da yol açacaktır. Ancak, mevzuat sorunları yanında, kamu kurum ve kuruluşunun hizmet türü, büyüklüğü ve yapısı ve görevlerine bağlı olarak, etik komisyonları farklı örgüt kültürüne sahiptirler ve bu yüzden, kurumlarında farklı etik sorunlarla karşılaşabilmektedirler (Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2011: 6). Bu nedenle, etik komisyonlarından beklenen performansın elde edilebilmesi açısından, kurumsal işleyişlerini geliştirici önlemlerin de alınması gerekir.

5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ile kurulan Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun görevleri; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek; etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek; kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır (5176 s.Kn./Md.3). Bu kapsamda söz konusu Kurul’un, etik komisyonlarının yukarıda belirtilen etik yönetim altyapısını değerlendirme çalışmalarını yapabilmeleri için ortak bir değerlendirme modeli geliştirerek etik komisyonlarını destekleyebilecekleri ve teşvik edebilecekleri düşünülmektedir.

3.2.3. Strateji Geliştirme Birimleri

İç kontrol sisteminin unsurları (kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ve izleme) etik yönetim altyapı gerekliliklerine de (etik değerler ve dürüstlük, personelin yeterliliği ve performansı, risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi standartları gibi) vurgu yapmaktadır (Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği). Bu anlamda, iç kontrol sisteminin belirli dönemlerde değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin tespit edilerek uygulamaya dahil edilmesi sistemin etkinliğinin sağlanması açısından son derece önemlidir.

Strateji geliştirme birimleri (SGB), iç kontrol sistemini değerlendirme çalışmalarını koordine eder. İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi; idarenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda sistemin beklenen katkıyı sağlayıp sağlamadığının iç kontrol bileşenleri özelinde incelenmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarının tespit edilerek düzeltici önlemlerin belirlenmesini kapsayan bir süreçtir. Bu süreçte SGB'lerin aktif rol oynaması gerekir (BÜMKO, 2014:102). Strateji geliştirme birimlerinin etik yönetim altyapısına dair bilgi ve algı düzeylerindeki gelişme, yapılacak değerlendirmelerin niteliğini de artıracaktır.

3.2.4. İç Denetim Birimleri

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (5018 Sayılı Kanun, md.63). İç denetim biriminin, iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgi sağlama, değerlendirme yapma ve öneride bulunma fonksiyonu bulunmaktadır. Söz konusu değerlendirme ve önerilerini profesyonel bir mesleki yargı çerçevesinde üst yöneticiye ve birim yöneticilerine raporlamaktadır. İç denetim birimi ayrıca, iç kontrol sisteminin sağlıklı olarak işletilmesi sorumluluğunu taşıyan üst yöneticiye güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir (BÜMKO, 2014:99).

Etik değerlendirme, Kamu İç Denetim Standartlarında dikkate alınan bir konudur. 5018 sayılı Kanun ve İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, iç denetim birimi başkanı ve iç denetçilerin uymaları gereken kamu iç denetim standartlarında iç denetim faaliyetinin, aşağıdaki hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla kurumsal yönetim sürecini değerlendirmek ve iyileştirilmesi için gerekli tavsiyelerde bulunmak zorunda olduğu ifade edilmiştir (Kamu İç Denetim Standardı-2110):

- Stratejik ve operasyonel kararlar alınması,

- Risk yönetiminin ve kontrolün gözetimi,
- İdare içinde gerekli etik değerlerin geliştirilmesi,
- Etkili bir kurumsal performans yönetiminin ve hesap verebilirliğin sağlanması.
- Risk ve kontrol bilgilerinin idarenin ilgili alanlarına iletilmesi.
- Üst yönetici ve üst düzey yönetim ile iç ve dış denetçilerin faaliyetleri arasında işbirliğinin ve bunlar arasında gerekli bilgilerin paylaşımının sağlanması.

Bu çerçevede, iç denetim birimlerinin yerine getirmesi gereken önemli fonksiyonlardan birisi, idarenin etikle ilgili amaç, program ve faaliyetlerinin tasarımı, uygulanmasını ve etkililiğini değerlendirmektir (Kamu İç Denetim Standardı-2110.D1). İç denetçilerin yapacakları çalışmalarla, kurumun etik ile ilgili amaçlarını gerçekleştirmede ne düzeyde başarılı olduğu da değerlendirilmiş olacaktır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2013: 81). İç denetim faaliyetleri ile kurumsal işleyişin mevzuat, kurumsal amaç, hedefler ve yönetim ilkeleri doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediği, bu çerçevede etik yönetim altyapı uygulamalarının amacına göre işletilip işletilmediği de ortaya çıkarılmış olacaktır. Yukarıda belirtilen görevleri dikkate alındığında, kamu idarelerinde iç denetim birimlerinin varlığı ve fonksiyon icra etmeleri stratejik önem arz etmektedir. Ancak, 01.09.2016 tarihi itibarıyla 5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili hükümlerine tâbi olan 45'i genel bütçeli, 136'ı özel bütçeli, 2'si sosyal güvenlik kurumu ve 200'ü mahalli idare olmak üzere toplam 383 kamu idaresinde iç denetçi kadrosu bulunmakta olup toplamda 960 iç denetçi görev yapmaktadır. Ancak, kamu idareleri tarafından 2075 iç denetçi kadrosunun 960 adedine atama yapılmıştır. Dolu kadro sayısının toplam kadro sayısına oranı % 46 seviyesindedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: 35).

3.2.5. Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay)

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları (ISSAI'ler) uyarınca; kamu sektörü denetimi, kamu idarelerinin ve bu idarelerde görev yapan kamu görevlilerinin görev ve fonksiyonlarını etik olarak da yerine getirmelerine ve uygun şartları oluşturmaya yardımcı

olacak (ISSAI 100), bu denetimler aracılığıyla, kamu sektöründe hesap verebilirlik, şeffaflık ve dürüstlük güçlendirilecektir (ISSAI 12). Yüksek denetim kurumlarınca yapılacak etik denetiminin temel amacı, kamu sektöründe etik yönetimi ve etik davranışı güçlendirmek ve iyi yönetişimi sağlamaktır (EUROSAI TFAE, 2017: 8). Yüksek denetim kurumlarınca yapılacak etik denetimler ve bu denetimler sonucunda denetim bulgularına dayalı olarak geliştirilecek öneriler ile kamu sektöründe aşağıda gösterilen gelişmeler sağlanabilecektir (EUROSAI TFAE, 2017: 51):

- Etiğin, risk değerlendirmesinin ve organizasyonun iç kontrol ortamının önemli bir unsuru olması nedeniyle, iç kontrol sisteminin idarelerde etkinliğini artırma,
- Eksik süreçler ve/veya ilgili kontrol faaliyetlerinin oluşturulmasını teşvik etme,
- Kamu idarelerinde etik altyapısının kurulması ve işletilmesini kolaylaştırma ve geliştirme,
- Kamu sektöründe etik değer ve ilkelerin uygulanması ve gözetilmesinin önemi hakkında farkındalığı artırma,
- Etik ile ilgili eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini teşvik etme ve kolaylaştırma,
- Etik ve etik davranışa ilişkin kanun ve düzenlemelerin uyumlu şekilde uygulanmasını destekleme,
- Etik davranışı ve etik karar almayı güçlendirme,
- Etik ilkelerin uygulanmasını izleme mekanizmalarını güçlendirme,
- Yasa ihlali sayılarında azalma,
- Hata ve usulsüzlüğün önlenmesinde gelişme,
- Kamu farkındalığında artış,
- Yönetim uygulamalarında değişim,
- Kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini artırma,
- Yasal düzenlemelerde değişiklik yapmayı teşvik etme,

- Belirlenen durumlarda yaptırımların uygulanmasını geliştirme.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ile

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği ifade edilmiştir (Md. 68).

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda denetimin; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesi olduğu ve denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütüleceği ifade edilmiştir (Md. 35/a-b).

Yukarıda örnekleri verilen uluslararası genel kabul görmüş denetim standartları ve mevzuat çerçevesinde; Sayıştayın kamu idaresi/-lerinin doğrudan etik yönetim ve etik yönetim altyapısını/altyapı unsurlarını konu alan müstakil denetim ve incelemeler yapabileceği, hazırlanacak Sayıştay raporlarının da ilgili hükümler çerçevesince Türkiye Büyük Millet Meclisine sunabileceği veya ilgili kamu idaresine gönderebileceği ve kamuoyu ile paylaşılabilmesi düşünülmektedir (Uzun, 2017:86).

3.2.6.Kurum Çalışanları

İdare bünyesinde sağlıklı işleyen etik yönetim altyapısının kurulması ve geliştirilmesinde personel önemli bir role sahiptir. Bu anlamda, personelin etik değer ve ilkelere bağlı kalması, kurumca belirlenmiş politika ve prosedürlere aşina olması ve bunlara uygun davranış sergilemesi temel sorumlulukları arasında bulunmaktadır. Çalışanların idare bünyesinde yapılacak etik yönetim altyapı değerlendirme çalışmalarına fiili katkı sunması, gerçek gözlem ve tecrübeye dayalı

bilgiler sunması yapılacak değerlendirme çalışmalarına değer katacak, etik yönetim altyapısının sahiplenilmesini teşvik edecektir.

3.3. Etik Yönetim Altyapısı Değerlendirilmelerinde Metodolojik Yaklaşımlar

Etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde kapsam ve uygulanacak metodolojik yaklaşım, değerlendirmenin kimler tarafından ve hangi amaçla yapılacağına göre değişiklik gösterecektir. Ancak, her durumda esas olan şey hangi soruların sorulması gerektiğine karar vermektir (OECD, 2005:46). Burada değerlendirmeye esas alınabilecek başlangıç soru/sorularının, “etik yönetim altyapı fonksiyon ve unsurlarının varlığı, görünürlüğü, uygulanabilirliği, anlaşılabilirliği, erişilebilirliği vb. konular üzerinde olması beklenir. Yukarıda tanımlanan etik yönetim altyapısı fonksiyon ve unsurlarına ilişkin çerçeve, standart ve rehberler ile ülkemizdeki yasal mevzuat dikkate alınarak etik komisyonları, strateji geliştirme birimleri, iç denetim birimleri ve idareyi denetleyen yüksek denetim kurumu tarafından kurumsal etik altyapısının değerlendirilmesinde istifade edilmesinin uygun olacağı düşünülen bazı soru örnekleri/ önerileri aşağıda ifade edilmiştir:

Tablo 1: Etik Altyapı Değerlendirme Soru Önerileri

ETİK REHBERLİK FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ	
Etik Kurallar/Etik Kod	<ul style="list-style-type: none"> • Etik kurallarla/etik kodla ilgili düzenlemeler, açık, anlaşılır, görünür ve uygulanabilir mi? • İdarenin paydaşları kimlerdir ve etikle ilgili düzenlemelerde bütün paydaşlar göz önüne alınmakta mıdır? (Örneğin; tedarikçiler, siyasetçiler, medya, vatandaş vb.) • İdare etikle ilgili düzenlemelerde etik değerlerini, kendisi açısından bu değerlerin ne anlama geldiğini ve değerlerle ilgili temel gerekliliklerini belirlemiş midir? • İdarece belirlenen etik ilkeler, daha iyi anlaşılması açısından örneklerle desteklenmiş midir?
Etik Komisyonu	<ul style="list-style-type: none"> • Çalışanların tavsiye ve görüş almasını belirleyen usul ve esaslar belirlenmiş ve duyurulmuş mudur? • Etik komisyonu, etik kültürü geliştirme adına ne tür çalışmalar yürütmektedir?

Etik Eğitimler	<ul style="list-style-type: none"> • İdarede etik eğitimcilerin yetiştirilmesine yönelik ne tür faaliyetler yapılmaktadır? • İdarede etik eğitimler; etik değerler, etik altyapı, etik ikilemler, idarenin etik politika prosedür ve uygulamaları, etik yönetim alt yapısına yönelik uluslararası uygulamalar ve gerçek hayattan alınmış hikâyelere dayalı atölye çalışmaları ve senaryo esaslı eğitimler şeklinde düzenlenmekte midir? • Etik eğitimlerin değerlendirilmesi yapılmakta mıdır? • Diğer kurum, kuruluş ve özel sektörün etikle ilgili tecrübelerinden istifade edebilmek için tecrübe paylaşımı toplantıları düzenlenmekte midir?
Etik Rehberlik	<ul style="list-style-type: none"> • İdare bünyesinde etik değer ve ilkelerin uygulanmasına dair rehberlik ihtiyacı var mıdır? • İdare, etik uygulama rehberini geliştirmiş midir? • İdarenin bütün yönetici pozisyonlarındaki iş tanımlarında yöneticilere, çalışanlarına etik rehberlik desteği sağlamalarına yönelik ibareler yer almakta mıdır?
Etik Liderlik Uygulamaları	<ul style="list-style-type: none"> • Etik kültürün geliştirilmesine yönelik idarenin üst yönetimi ne tür uygulamalar yapmaktadır? • İdarede iç denetçi görevlendirmesi yapılmış mıdır? • İdarede etik dışı davranış bildirim mekanizmaları tanımlanıp uygulamaya konulmuş mudur? • Kurum içi ve kurum dışı rutin bilgi paylaşımlarında etik değer ve ilkelere vurgu yapılmakta mıdır? • Üst yönetim ve çalışanlar arası ne tür iletişim mekanizmaları mevcuttur? <p>İdarenin etik iklimine, çalışanların etik yönetim ve uygulamalara ilişkin algılarına dair düzenli araştırma çalışmaları yapılmakta mıdır?</p>
ETİK YÖNETİM FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ	
İşe alım	<ul style="list-style-type: none"> • Personelin işe alım süreçlerinde etik değerler ve ilkelere bağlılık ve “doğru adamın” işe alınmasına yönelik ne tür kontrol mekanizmaları vardır?

<p>Çalışanın Etik Performansının Değerlendirilmesi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • İdarede çalışan performansının değerlendirilmesine dair bir sistem mevcut mudur ve “etik” bu değerlendirme sisteminde bir kriter olarak yer almakta mıdır? • Çalışanın “etik performansı”nın nasıl değerlendirileceğine dair prosedür ve rehberlik uygulamaları mevcut mudur? • Başarılı etik performans sergileyenler için öngörülmuş ödüllendirme mekanizmaları var mıdır?
<p>Mesleki Gelişim</p>	<ul style="list-style-type: none"> • İdare, yapılan iş ve yürütülen faaliyetlerle ilgili iş tanımlarını ve bu kapsamda iş için gerekli yetkinlik (bilgi, beceri ve tecrübe vb.) gerekliliklerini belirlemiş midir? • İdarenin düzenlediği eğitimlerle bu iş gereklilikleri arasında bir bağlantı var mıdır? • İdare, çalışanların mesleki gelişimlerini teşvik için ne tür metotlar uygulamaktadır?
<p>ETİK İZLEME/KONTROL FONKSİYONUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ</p>	
<p>Etik Yasal Çerçeve</p>	<ul style="list-style-type: none"> • İdarede etikle ilgili ne tür düzenlemeler mevcuttur? • İdareden ayrılma durumlarında uyulacak esas ve usuller öngörülmuş müdür? • Gizlilik politikası ve sınırlarının belirlenmesine dair esas ve usuller tarif edilmiş midir? • Paydaşlar, idarenin etikle ilgili düzenlemelerine, intranet ve internet ortamında doğrudan erişebilmekte midir ve bu düzenlemeler için intranet ve internet ortamında doğrudan görünecek şekilde ortak bir alan oluşturulmuş mudur? • Yönetici ve çalışanların sosyal medya dahil medya, kamuoyu ve siyasetle olan ilişkilerinde uyulması gereken usul ve esaslar belirlenmiş midir? • Kamu idaresine ait resmi bina ve ekipmanlar ile taşıtların kullanımına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiş midir?
<p>Etik Kural İhlallerinin Raporlanması</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Etik kural ihlallerinin raporlanmasına dair idarede ne tür mekanizmalar tanımlanmıştır? • Bu mekanizmalarla ilgili kurum çalışanlarına bilgi verilmekte midir?

Disiplin Kurulları	<ul style="list-style-type: none"> • Disiplin Kurullarına etiği tanıtmaya yönelik etik eğitim programları düzenlenmekte midir? • Etik davranışa ilişkin ilgili Disiplin Kurullarınca alınan kararlar var mıdır? • Disiplin Kurulu, idare bünyesindeki etik davranış ve etik davranışın yönetimi konusunda neler düşünmektedir?
Kurumsal Etik Performansın İzlenmesi	<ul style="list-style-type: none"> • İdarenin etik değerleri ve ilkelerine dair riskler değerlendirilmekte midir? • Yıllık/dönemsel bazda disiplin konuları, şikâyet ve ihbar konuları, işlem sayısı ve sonuçları hakkında kurumsal izleme raporları düzenlenmekte midir? • İdare hakkında günlük medya taraması yapılarak idare ve mensuplarının itibarlarını zedeleyecek bir durum olup olmadığı izlenmekte midir? • Çalışanlara yönelik yapılan memnuniyet anketlerinde, etikle ilgili değerlendirmeler alınmakta mıdır? • Kamuoyu ve sivil toplumun idarenin etik performansı hakkında kanaatleri alınmakta mıdır?
Kalite Kontrol	<ul style="list-style-type: none"> • Etik standartlara uygunluğun sağlanmasına yönelik idare bünyesinde kalite kontrol düzenlemeleri ve uygulamaları var mıdır?
Hediye ve Misafirperverlik Prosedürleri	<ul style="list-style-type: none"> • İdare bünyesinde hediye ve misafirperverlik ikram kabulü hakkında genel politika belirlenip kurum personeline duyurulmuş mudur?
Çıkar Çatışması	<ul style="list-style-type: none"> • Çıkar çatışması, çıkar çatışması örnekleri ve bunların yönetilmesine dair prosedürler idare bünyesinde tanımlanmış mıdır? • Çıkar çatışmasına dair prosedür ve düzenlemeler personele eğitim, yayın, sms, web ve intranet vb. araçlarla düzenli olarak tanıtılmakta mıdır?

Beyan Alımı	<ul style="list-style-type: none"> • İdarede, etik değer ve ilkelere bağlı kalınacağına dair beyan alınması uygulamaları var mıdır ve bu beyanlar, düzenli dönemler halinde yenilenmekte midir? • İdarede çıkar çatışmalarının olmadığına dair ayrıca bir beyan alınmakta mıdır? • İdarede, kamu görevlisince alınan hediye ve ikramın bildirilmesine dair prosedür tanımlanmış mıdır? • Çalışanlar, mal varlığı bildirim esas ve usulleri hakkında yeterince bilgilendirilmekte midir?
--------------------	---

Kamu İdaresinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde, değerlendirme kapsamını belirleyen ve etik yönetim sisteminin “varlığı”nın dışında etik yönetim sisteminin niteliğini ve niceliğini değerlendirmeye yönelikte sorulardan da istifade edilebilir. Söz konusu soru örnekleri aşağıda ifade edilmiştir:

- Etik altyapı unsurlarının çalışabilirliğinin değerlendirilmesi (çalışmasını etkileyebilecek risklerin değerlendirilmesi),
- Etkinliğin değerlendirilmesi (etik altyapı unsurlarına ilişkin uygulanan yaklaşımların, amaçlarına ulaşım ulaşımadıklarının değerlendirilmesi),
- Uygulanan etik altyapı unsurlarının paydaşların genel beklentilerini karşılama düzeyinin değerlendirilmesi,
- Uygulanan etik altyapı unsurlarının birbirleriyle ilişkisi üzerinde durarak, birbirleriyle uyumlu etkileşimde olup olmadıklarının, birbirlerini destekleyip desteklemediklerinin ve hep birlikte etik altyapı genel amaçlarını destekleyip desteklemediklerinin incelenmesi (OECD, 2005:34).

Ancak bu sorularda etik yönetim altyapısı fonksiyon ve unsurlarının “etkinliği”, “işlerliği”, “etkileşim ve uyumları” gibi hususların değerlendirmelerde esas olduğu görülmektedir. Söz konusu değerlendirme sorularının özellikle iç denetim ve yüksek denetim kurumunca gerçekleştirilen denetimler açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından hazırlanan Kamu İç Denetim Rehberi’nde; etik ile ilgili program ve faaliyetlerin

değerlendirilmesi sırasında dikkate alınacak konular ifade edilmiştir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2013:81):

Etik ile ilgili program ve faaliyetlerin “tasarımı” değerlendirilirken;

- İlke ve davranış kurallarının uygulanabilirliği,
- İlke ve davranış kurallarının kapsayıcılığı,

Etik ile ilgili program ve faaliyetlerin “uygulanması” değerlendirilirken;

- İletişim Planları (Etik ile ilgili iletişim tasarlandığı şekilde sağlanıyor mu, hedeflenen katılımcılara ve uygun sıklıkta mesajlar aktarılıyor mu?)
- Eğitim/Farkındalık Programları (Kaç çalışan eğitimlere katıldı, eğitimlere ilişkin değerlendirmeleri nedir?)
- Etik ile ilgili ihlal durumları veya şüphelere ilişkin bildirim süreçleri (çalışanlar bu durumları raporlamakta mıdır, raporlanan konular ile ilgili gerekli işlemler yapılmış mıdır?)
- Çalışanlar, etik kuralları anladıklarını ve bu kurallara uyduklarını beyan etmekte midir?
- Çıkar çatışmaları veya çatışma ihtimaline ilişkin durumlar beyan edilmekte midir, bu beyanlara ilişkin olarak yönetim tarafından uygun çözümler üretilmekte midir?

Etikle ilgili program ve faaliyetlerin “etkililiği” değerlendirilirken;

- Çalışanlar tarafından bildirilen/raporlanan etik sorunlar ve bu bildirimler üzerine gerçekleştirilen işlemlerin gözden geçirilmesi,
- Yasadışı veya etik dışı davranışları belirlemeye yönelik ihbar ve bildirimler dışında bir yöntem uygulanıp uygulanmadığının araştırılması,
- Etik ile ilgili program ve faaliyetlerin etkinliğinin izlenmesine yönelik yöntemlerin incelenmesi,
- Çalışan anketlerinin sonuçlarının gözden geçirilmesi ve çalışanlar ile etik kuralların anlaşılma ve uygulanma düzeyini belirlemeye yönelik görüşmeler yapılması,

- Üst yönetime yapılan raporlamaların tamlığının ve kapsamının uygunluğunun gözden geçirilmesi,
- Anahtar kontrollerin (risk değerlendirme sürecinde tanımlanan) uygulamadaki etkinliğinin gözden geçirilmesi
- gibi hususların dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Rehberde etik ile ilgili program ve faaliyetlerin değerlendirilmesi sırasında uygulanabilecek farklı yöntemler olarak;

- Kurum Düzeyinde Etik İle İlgili Politika ve Süreçlerin Gözden Geçirilmesi,
- Etik ile ilgili fonksiyonların özel olarak denetlenmesi,
- Kurum düzeyinde “Personel Anketleri” uygulanması,
- Denetim Görevleri Kapsamında “Personel Anketleri” Uygulanması,
- İç Denetçilerin Etik Ortama İlişkin Algılarının Değerlendirmelere Dâhil Edilmesi

ifade edilmiştir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu,2013:82-83).

Avrupa Sayıştaylar Birliği (EUROSAI) Denetim ve Etik Çalışma Gücü tarafından geliştirilen “Kamu Sektörü Organizasyonlarında Etik Denetim” konulu rehberde (EUROSAI TFAE,2017); etik denetim yaklaşımları, etik denetimin tasarımı, etik denetimin raporlanması ve iletişim esasları, etik denetimde uyulması gerekenler gibi hususlar ele alınmıştır. Rehber, etik denetim yaklaşımları kapsamında; yüksek denetim kurumlarının farkındalık artırıcı muhtemel faaliyetleri, iç kontrol sistemlerinin “etik” odaklı olarak denetlenmesi, bir kurumda etik yönetim sisteminin denetlenmesi, kamu yönetiminde etik altyapının denetlenmesi gibi konulara açıklık getirmiştir. Rehberde etik denetimin tasarımına ilişkin olarak; konu seçimi, denetim hedefleri, denetim kapsamı-alanı, denetim soruları, denetim çerçevesi, denetim kriterleri, veri toplama metotları, verileri analiz etme ve değerlendirme metotları gibi hususlar üzerinde durulmuştur. (EUROSAI TFAE, 2017:3) Söz konusu rehber; denetim yaklaşımı ve denetim hedefine bağlı olarak aşağıdaki soru örneklerini ifade etmiştir (EUROSAI TFAE, 2017:33,34):

- (İç kontrol sistemlerinin “etik” odaklı olarak denetlenmesi ile ilgili olarak) İdarenin kontrol ortamı, COSO prensiplerini karşılıyor mu?
- (Organizasyonda etik yönetim sisteminin denetlenmesi ile ilgili olarak) İdare, dürüstlük yönetim sistemine sahip midir? Bu sistem etkin şekilde uygulanıyor mu? İdarenin etik kültürü, etik davranışı geliştirmeye destek sağlıyor mu?
- (Konu odaklı denetimle ilgili olarak) Menfaat çatışmalarının yönetimine dair rehberlik ve politikalar mevcut mudur? Menfaat çatışması risklerini ve sonuçlarını belirlemek ve yönetebilmek için idare bünyesinde neler olmalıdır?

Etik yönetim altyapısı değerlendirmeleri çalışmalarında değerlendirme yapacak ekip tarafından değerlendirilmede kullanılacak veri toplamaya esas yöntemlerden bazıları aşağıda ifade edilmiştir (OECD,2005: 58):

- Survey ve anketler,
- Mülakatlar,
- Süreç gözlemleme,
- Doküman incelemeleri,
- Odak grup toplantıları,
- Paydaş analizi,
- Literatür ve mevzuat taraması.

Literatür ve mevzuat taramaları, etik yönetimle ilgili değerlendirmelerde esas olacak ulusal ve uluslararası standartlar, rehberler, çerçeveler, kararlar ve mevzuat hakkında bilgi toplanmasına ve değerlendirme bakış açısının şekillenmesine katkı sağlar.

Survey, yazılı anket suretiyle geniş bir cevaplayan grubundan kantitatif veri toplamaya yöneliktir ve organizasyon kültürü, etik kod hakkında farkındalık, etikle ilgili politika ve prosedürler hakkında önemli veriler sağlar.

Mülakatlar, görüşülen kişinin idarenin etik yönetim uygulamalarına dair algısını, duygu ve düşüncesini öğrenme açısından istifade edilebilecek bir metottur.

Süreçlerin gözlemlenmesiyle, etik yönetimle ilgili iş süreçleri (eğitim, danışmanlık, işe alma, görevlendirme, performans değerlendirme, disiplin, şikayet ve ihbar vb. süreçler) gözlemlenerek zafiyet alanları ve riskler tespit edilebilir.

Doküman incelemesi kapsamında; idarenin stratejik plan ve programları, etik yönetim politika ve prosedür belgeleri, ihbar ve şikayet başvuruları, iç ve dış denetim raporları, eğitim değerlendirme raporları, medya haberleri vb. dokümanlar değerlendirme yapacak ekip tarafından gözden geçirilerek etik yönetim altyapısının değerlendirilmesine esas bilgi ve veriler elde edilebilir.

Odak grup toplantıları, bir konuyu tartışmak üzere belirlenmiş kişilerden oluşan gruplardır. Bu gruplar, idare, idarenin prosedür ve faaliyetlerine ilişkin çalışanların görüş, düşünce ve inanışlarına dair kalitatif veri ve bilgi toplamak üzere kullanılabilir (EUROSAI TFAE, 2017:40).

Paydaş analizi ise, etik yönetim politika ve uygulamaları açısından idarenin paydaşlarının kimler olduğunu, dolayısıyla etik yönetim altyapısının kimler dikkate alınarak değerlendirileceğini belirlemektedir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde etik yönetim kültürünü geliştirmek, dürüstlüğe dayalı kamu hizmeti anlayışının teşvik edilmesini, bu yönetim anlayışının kamu yönetimini oluşturan kamu idareleri bünyesinde kurulmasına ve geliştirilmesine yönelik gayretlerin artırılmasını gerektirmektedir. Kamu idarelerindeki etik yönetim altyapı fonksiyon ve unsurlarının, bunlara ilişkin kurumsal politika ve uygulamaların gözden geçirilerek değerlendirilmesi çalışmaları, hükümetlerin stratejik amaç ve hedeflerini başarabilmeleri için de kamu idareleri nezdinde yapılması gereken zorunlu bir çalışmadır. Kamu idaresi bünyesinde etik yönetim altyapısının değerlendirilmemesi durumunda, vergisini ödeyen vatandaşın “dürüst kamu hizmeti” beklentisinin ve gereklerinin karşılanamaması, kamu yönetimine duyulan itibar kaybı gibi istenilmeyen sonuçlarla karşılaşılabilir. Kamu idaresi bünyesinde etik kültürün

geliştirilmesi amacıyla etik yönetim altyapısının değerlendirilmesinde başarı elde edilebilmesi için, yukarıda belirtilen kurum içi ve kurum dışı aktörlerin “etiği” öncelikli hale getiren bir yaklaşımı çalışmalarında esas almaları ve etik özelinde değerlendirme çalışmaları yapmaları gerektiği unutulmamalıdır.

KAYNAKÇA

AYDIN, İnayet (2003). **Eğitim ve Öğretimde Etik**, Ankara:PEGEM-A Yayıncılık, **Aktaran:** Aydın, İnayet, “**Kamuda Etik**”,

https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_Kamuda-Etik-InayetAydin.pdf, (03.09.2017)

BAŞBAKANLIK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU, (2011), “**Kamu Etik Komisyonlarının İhtiyaç Değerlendirmesine İlişkin Teknik Yardım Nihai Raporu**”, <http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanm%C4%B1%-C5%9F-Olanlar>, (14.02.2017)

BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BÜMKO) (2006), “**Üst Yöneticiler İçin İç Kontrol ve İç Denetim Rehberi**”; Ankara, <https://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/3666,ustyonpdf.pdf?0>, (14.08.2017)

BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (BÜMKO), (2014), “**Kamu İç Kontrol Rehberi**”, <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/8227,kamuic-kontrolrehberi1versiyon12.pdf?0>, (14.08.2017)

EUROSAI Task Force Audit&Ethics(TFAE) Paper, (2013), **Supporting SAI to Enhance Their Ethical Infrastructure, Part I A General Overview of SAI’s Ethical Strategies and Practices**,

[http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20I%20-%20overview/Ethics%20within%20SAIs%20-Part%20I-overview%20\(EN\).pdf](http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Ethics%20within%20SAIs/Ethics%20within%20SAIs-Part%20I%20-%20overview/Ethics%20within%20SAIs%20-Part%20I-overview%20(EN).pdf), (13.07.2017)

EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) Guideline (2017), **How To Implement ISSAI 30 (INTOSAI Code Of Ethics), Guidance for Supreme Audit Institutions**, <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance/Guidelines%20to%20implement%20ISSAI%2030.pdf>, (13.07.2017)

FROMM, Erich. (1995). **Erdem ve Mutluluk**. (Çeviren: Ayda Yörükán). Ankara:Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: 325, Aktaran: Aydın, İnayet, “**Kamuda Etik**”, **https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-InayetAydin.pdf, (03.09.2017)**

- INTOSAI ISSAI 30, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm, (13.07.2017)
- İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU (İDKK),(2013),”**Kamu İç Denetim Rehberi**”, http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/K%C4%B0DR_v1.0.pdf, (14.08.2017)
- İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU (İDKK),(2016), “**2015 Yılı Kamu İç Denetim Genel Raporu**”, <http://www.idkk.gov.tr/SiteDokumanlari/Faaliyet%20Raporlar%C4%B1/2015KamuicDenetimGenelRaporu.pdf>, (14.08.2017)
- Kamu İç Denetim Standardı-2110, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuicDenetimStandartlari.aspx>, (14.08.2017)
- Kamu İç Denetim Standardı-2110.D1, <http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuicDenetimStandartlari.aspx>, (14.08.2017)
- OECD, (2003), “**Managing Conflict of Interest in the Public Service**”, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>, (17.08.2017)
- OECD (2005), “**Public Sector Integrity, A Framework For Assessment**”, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-sector-integrity_9789264010604-en#.WZVPcIFJaUk, (17.08.2017)
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2016), “**Türkiye’de Etik ve Dürüstlikle İlgili Ulusal Kamu Yönetimi Mevzuatının Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor**”, <http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma-Raporlar%C4%B1>, (14.07.2017)
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2016), “**Türkiye’nin Ulusal Etik Ve Dürüstlük Sistemi Ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor**” <http://etik.gov.tr/tr-tr/Raporlar/Ara%C5%9Ft%C4%B1rma-Raporlar%C4%B1>, (14.07.2017)
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve M. Kemal Öktem (2005), **Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı**, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/10murgonulsen.pdf>, (17.08.2017)

- TÜSİAD (2005), “**Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik -Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt 1**”, <http://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1922-devlette-etikten-etik-devlette-kamu-yonetiminde-etik-kavramsal-cerceve-ve-uluslararasi-uygulamalar-cilt---1>, (17.08.2017)
- UZUN, Yaşar, (2017), “Yüksek Denetim Kurumları ve Etik Denetim”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 105, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/dergi_105_m3.pdf, (14.08.2017)
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (24/12/2003 tarih ve 25326 sayılı T.C.Resmi Gazete)
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, (19/12/2010 tarih ve 27790 sayılı T.C.Resmi Gazete)
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı T.C. Resmi Gazete)
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik (13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı T.C. Resmi Gazete)
- Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği (26 Aralık 2007 tarih ve 26738 sayılı T.C. Resmi Gazete)

SAĞLIK OMBUDSMANI

Health Ombudsman

Prof. Dr. Zakir AVŞAR* - Yrd. Doç. Dr. Kadriye AVCI**

Geliş Tarihi: 25.09.2016 Yayına Kabul Tarihi: 15.05.2017

Öz

Sağlık ombudsmanlığı, son 20-30 yılda ortaya çıkmış bir kavramdır. Bazı Avrupa ülkelerinde ve Amerika Birleşik Devletleri'nde, hasta haklarını korumak amacıyla giderek yaygınlaşmaktadır. Hastaların şikâyetlerine cevap vermek için kurulmuş olup, amaç kamuya sağlık hizmetleri sunumunu daha nitelikli ve sağlık çalışanlarını daha sorumlu hale getirmektir. Sağlık Ombudsmanı tarafından yapılan tavsiyeler doğrultusunda sağlık hizmetlerinin kalitesinden sürekli artırılması ve sağlık çalışanlarının kamuya karşı daha bilinçli ve sorumlu hale gelmesi mümkün olur. Birçok ülkedeki sağlık ombudsmanı uygulamaları, yetkileri ve konumu bakımından farklıdır. Çoğu sağlık ombudsmanı sadece hastalar ve sağlık kurumları arasında arabuluculuk yapsa da, bazılarının soruşturma yapma gibi güçleri de vardır. Sağlık ombudsmanlarının sadece bir bölümü merkezi bir yapıya sahipken, bazıları yerel ve bazıları da kurumsal düzeydedir. Bu makale, sağlık ombudsmanın tanımı, rolü, özellikleri ve bazı ülke uygulamalarının, literatür bilgileri eşliğinde ele alınması amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sağlık Ombudsmanı, Hasta Hakları, Şikâyet Yönetimi.

Abstract

Health ombudsman is a concept that has emerged in the last 20-30 years. In some European countries and the United States of America, it is becoming increasingly common to protect patients' rights. Established to respond to complaints from patients, the intention is to make health services and professionals more accountable to the public. It also increases the quality of health services in accordance with the advice given, and health workers make it more accountable to the public. Health ombudsman practice in many countries is different in terms of locations and powers. Most health ombudsman only act mediation between patients and health care institutions, some of them also has the power to make such an investigation. While only a part of the health ombudsman has a central structure, some are local and some are also institutional level. This article was carried out to evaluate the literature on health ombudsman definition, the role, features and practices of some countries.

Keywords: Health Ombudsman, Patient Rights, Complaints Management.

* Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi,

** Afyon Kocatepe Üniversitesi Tıp Fakültesi, orcid.org/0000-0001-8894-4142

GİRİŞ

Bir olaya tepki vermek istendiğinde ya da bir haksızlığı maruz kaldığınızı düşünülduğünde şikâyet etme ihtiyacı, insanın doğasında vardır. Etkili bir şikâyet mekanizmasının varlığı, bir ülkenin vatandaşlarının duygularına ve tepkilerine cevap veren kurumlar bağlamında, günümüzde her alanda esastır. Sağlık gibi hassas bir konuda da, insanlar aldıkları hizmet sırasında bir ihlal ya da haksızlığa uğradıklarını hissettiklerinde şikâyet etme ihtiyacı duyarlar. Çoğu durumda, şikâyet sistemleri hasta hakları kapsamında, sağlık kurumlarının kendi içinde yer alan bir süreçtir. Kendi içlerindeki sorunlar genellikle hem şikâyetçiyi hem de sağlık çalışanını hoşnut edecek şekilde çözülmeye çalışılır. Fakat bu sistem genellikle şikâyetçiye karşı pek şeffaf değildir, soruşturma yapılmayabilir ve kurum içi işleyişi ait problemlerin düzeltilmesine karar verilse de genelde bu tür sorunların çözülmesine yönelik girişimler pek başlatılmaz.

Sağlık kurumlarının şikâyetleri kendi içinde çözümündeki bu sorunlar nedeniyle pek çok ülkede bağımsız ve tarafsız bir sistem arayışına girilmiştir. Genellikle sağlıkla ilgili temel politika değişikliklerine ya da hasta hakları ile ilgili yeni geliştirilen politikaların içeriğine adapte edilerek uygulanmaya başlatılan sağlık ombudsmanlığı, bu arayışa cevap vermek üzere hizmet vermeye başlamıştır. Başlangıçta hasta haklarını korumak amacıyla giderek yaygınlaşan bu sistem, aynı zamanda sağlık hizmetlerinde uygun olmayan işleyişlerin değiştirilmesi yönünde verilen tavsiyeler doğrultusunda sağlık hizmetlerinin kalitesini de arttırmaktadır. Bunun yanında sağlık hizmetlerini ve sağlık çalışanlarını kamuya karşı daha sorumlu kılmaktadır.

Günümüzde birçok ülkede var olan sağlık ombudsmanlığı hem yetkileri hem de konumu bakımından farklılıklar gösterir. Çoğu sağlık ombudsmanı sadece hastalar ve sağlık kurumları arasında arabuluculuk yapsa da, soruşturma yapma gibi güçleri olan da vardır. Sağlık ombudsmanlarının bir kısmı sadece merkezi bir yapıya sahipken, bazıları yerel ve bazıları da kurumsal düzeydedir. Bu uygulama farklılıkları çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Bazılarının yeterli güce sahip olmaması şikâyetlerin çözümünde yaptırımlar yönünden, bazı merkezi sağlık ombudsmanları da şikâyetlerin çözüm sürecinin uzaması nedeniyle, güven eksikliğine neden olabilmektedir.

Rolleri ve fonksiyonları değişse de, sağlık ombudsmanlarının kamu bekçisi olarak sağlık alanındaki önemi tartışılmazdır. Bu makalede sağlık ombudsmanının tanımı, rolü, özellikleri ve bazı ülkelerdeki sağlık ombudsmanı uygulama örnekleri literatür bilgileri eşliğinde incelenmiştir.

1. OMBUDSMAN VE SAĞLIK OMBUDSMANI

Ombudsman kurumunun ilk öncülleri, İslam ve Türk devlet ve toplum hayatı içinde görülür. Kurumun Osmanlı'dan ilham ile İsveç'te kurulduğu bilinmektedir. Ombudsman kavramı İskandinav kökenli bir terimdir ve temsilci anlamına gelir. Ombudsman, vatandaşların bürokrasiden, kötü yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini geniş yetkileri çerçevesinde, hızlı ve güvenli bir şekilde araştırıp çözüm önerileri sunan; yetkin, tarafsız, bağımsız, yasal, atanmış veya seçilmiş yetkilidir. Ombudsmanın rolü, hakların ihlali, gücün kötüye kullanımı, hata, ihmal, haksız karar ve kötü yönetime karşı kamuyu korumak ve hükümetlerin eylemlerini daha şeffaf ve kamuya karşı daha sorumlu yaparak kamu yönetimini iyileştirmektir. Parlamento ya da hükümet tarafından atanan kamu hizmeti ombudsmanları, genellikle kamu sektörünün bazen de özel sektörünün elemanları ile başa çıkmak için geniş yetkiye sahiptir. Ombudsman halktan gelen şikâyetlere tavsiye ya da uzlaşma ile cevap verir, yetkileri çeşitlilik göstermesine rağmen, güçlü düzenleyici yöntemlerle yaptırım uygulayabilir ve dava açabilir (Avşar, 2012; Healy ve Walton, 2016).

Ombudsmanlık kurumu bu günkü anlayış içinde 1809 yılında İsveç'ten köken almasına rağmen, İsveç Parlamentosu ombudsmanının sadece bir İsveç kurumu olmadığını belirtmiş ve tüm insanlık için bir kuruma dönüştüğünü açıklamıştır. Ombudsmanlık kurumu, farklı ülkelerde ve farklı fonksiyonlarda adapte edilen ve çoğaltılan kurumlar olarak yaygınlaşmıştır. Uluslararası Ombudsman Enstitüsü, 2015 yılında, 85 ülkede 150'den fazla kamu sektörü üye kurumlarını listelemiştir. Günümüzde, uluslararası düzeyde, devlet düzeyinde ve yerel yönetimlerde görev yapan ombudsmanların yanı sıra ihtisas ombudsmanlarına (askeri, tüketici, çocuk, sinema, basın, sağlık ombudsmanları vb.), ticari ombudsmanlara (banka, sigortacılık, taşımacılık ombudsmanları vb.) ve buldukları yerlere göre (aile, üniversite) ombudsmanlara rastlanmaktadır (Avşar, 2012; Healy ve Walton, 2016).

Sağlık ombudsmanlığı son 20-30 yılda ortaya çıkmış bir kavramdır. Birçok Avrupa ülkesi ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'de hasta haklarını korumak amacıyla giderek yaygınlaşmaktadır. Sağlık ombudsmanları, kendi çekirdek yetkileriyle vatandaşların mağduriyetlerine doğrudan cevap verildiği sağlık sektöründe benzersiz bir düzenleyici olarak dikkat çekerler. Sağlık ombudsmanı vatandaşlar ve devlet kurumları arasında güvenilir bir aracı olarak kamu bekçisi hizmeti verirler. Gelişmekte olan halk sağlığı ombudsmanları, bir sosyal kontrol aracıdır ve kamu yönetiminin fonksiyonlarının kontrolünde, vatandaşlar arasında adaletin yayılmasında ve bir başarısızlığın kınanmasında önemli fonksiyonu vardır (Fallberg ve Mackenney, 2003; Mok vd., 2010; Silva vd., 2014).

Günümüzde yeniden yapılanan kamu sağlık sektörü, baskın ve otoriter bir düzenleyiciden ziyade hem devlet ve hem de devlet dışı aktörler tarafından değişik stratejilerin karışımıyla çok merkezli yönetim ile karakterize hale gelmektedir. Bu alanın düzenleyici mimarları, sadece merkezi bir komuta ya da kontrol merkezi tarafından ya da sağlık profesyonellerinin kendileri tarafından değil, 'az ya da çok birbirine bağlı yönetim ağları' oluşturan aktörlerin birçoğu tarafından üstlenilmiş şekilde, sağlık sektörü yönetimini yeniden düzenlemektedir. Bu çerçevede birçok ülkede sağlık uygulama yönetmeliği, kalite ve güvenlik için sağlık hizmeti sağlayıcılarını daha sorumlu yapmak üzere yeniden şekillenmektedir. Böylece farklı ülkelerde değişik düzenlemelerle sağlık hizmeti sağlayıcılarının hesap verebilirliği güçlendirilmiştir (Healy ve Walton, 2016).

Sağlık ombudsmanlığı, genellikle sağlık hizmeti uygulamasındaki bu temel politika değişikliklerine adapte olmuş modellerdir. Örneğin İngiltere' de sağlık ombudsmanı 1973'te Ulusal Sağlık Hizmetleri (National Health Service: NHS)'nin yeniden yapılandırmasında doğmuştur. Buna karşılık Finlandiya' da 1992' de çıkarılan hasta hakları yasası ile yürürlüğe girmiş ve bununla birlikte merkezi bir ombudsman yerine yüzlerce yerel kurumlar seviyesinde, genelde hemşire ve sosyal çalışmacılardan oluşan ombudsmanlar atanmıştır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

2. SAĞLIK OMBUDSMANININ ÖZELLİKLERİ

Sağlık ombudsmanının en önemli özelliği belirli bir yetkisinin olmasıdır. Diğer önemli özellikleri ise tarafsızlık, dürüstlük, yeterliliğinin ve sistematik bir yaklaşımının olmasıdır.

Yetkileri

Ombudsmana saygı için yasal yollar gerekli değildir ama tavsiyelerini ve soruşturmalarını takip edecek yeterli yetkiye de sahip olmalıdır. Bazı ülkelerde bu yasal süreçler sadece ombudsmana duyulan saygıya dayanır. Buna rağmen çok az gücü varsa güvenilir olmayan ve kararları başkaları tarafından göz ardı edilebilen bir kurum haline dönüşürebilir (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Sağlık ombudsmanların görev analizinde yetkileri bakımından üç temel model ortaya konmuştur: Standart veya klasik, hukuki süreçler ve insan hakları. Standart modelde bir ombudsmanın üç temel görevi vardır: Bir şikâyeti sorgulama, çözümüne yönelik tavsiyelerde bulunma ve bu aktiviteleri kamuoyuna raporlama. Bu tip ombudsman üçüncü bir taraf gibi davranır. Hukuki süreçler modelinde daha fazla güç sahibidir, soruşturma ve kovuşturmaları başlatabilir ve bazı mahkemelerin idari kararlarına itiraz edebilir. İnsan hakları modelinde, bir ombudsman anayasa mahkemelerindeki idari kararlara itiraz yetkisine sahiptir (hukuki süreçler modeline benzer), ancak insan haklarını korumaya odaklanmıştır ve insan hakları konusunda hükümete tavsiye yetkisine sahiptir. Böyle bir ombudsman, kamu raporları gibi mekanizmalar aracılığıyla politikacıları ve kamuoyunu etkilemeyi amaçlamaktadır (Healy ve Walton, 2016).

Sağlık ombudsmanlarının şikâyetleri ele alma süreci diğer ombudsmanlarınkine benzer. Vakaların çoğu düzenleyici piramidin yumuşak tabanı etrafında ele alınmıştır: Dinleme, tavsiye, şikâyetçileri hizmet sağlayıcılara yönlendirme ve hizmet sağlayıcıdan bir açıklama/özür ile olayları çözme. Piramidin tepesine çıkılınca daha yoğun ve daha pahalıya mal olan düzenlemeler mevcuttur: Resmi soruşturma, değişiklik tavsiyesi, yaptırım uygulama, isimleri ve yaptırımları yayınlama ve dava açma (Şekil 1). Çok az vaka soruşturma ve kovuşturmaya dönüşür. Bazı sağlık ombudsmanları bireylerin şikâyetlerini çözecek güçte

olmalarına rağmen, çoğu sistematik bir problemin soruşturması başlatmak için yeterli bağımsız güce sahiptir (Healy ve Walton, 2016).

Şekil 1. Sağlık ombudsmanının düzenleyici mekanizmaları



Sağlık ombudsmanının insanlar tarafından algılanan temel felsefesi, sağlık hizmeti sağlayıcılarından özür ya da açıklama istemek için başvuru için bir yer şeklindedir. Bu uygulamanın olduğu ülkelerde yapılan çalışmalarda vatandaşlar, sağlık ombudsmanına daha fazla cezalandırıcı yetki verilmesi gerektiğini ve beklentilerinin karşılanmadığını belirtmişlerdir. Avustralya'da 2013-2014 yılında sağlık ombudsmanına başvuran kişilerden Queensland'da % 46'sı, Victoria da % 65'i şikâyetlerinin sonucundan memnun olmadıklarını ifade etmişlerdir (Healy ve Walton, 2016).

Tarafsızlık

Sağlık ombudsmanının işlevleri bir dereceye kadar etkin bir şikâyet sistemi ile aynıdır. Şikâyet eden ve şikâyet hakkında karar alan sistem arasında güven ilişkisi çok önemlidir. Böyle bir güven ilişkisinin olabilmesi için sağlık ombudsmanının tam bağımsız olması gerekir. Bağımsızlık, idari ve yasal olarak güçlendirilmiş olmalıdır. Tarafsızlık da bir şikâyet ve soruşturma sonundaki önerilerle temsil edilmelidir. Bu

öneriler ataerkil yaklaşımlar veya geleneksel uygulamaların etkisinde olmamalı, ilgili kurumların kalitesinin iyileştirilmesi ile birlikte bireyin haklarına odaklanmalıdır. Şikâyetlere gerçek bir şekilde odaklanan sağlık ombudsmanlarının aynı zamanda bireysel olarak da kendi mesleki itibar ve dürüstlük açısından önemli bir kişisel kazançları olacaktır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Bağımsızlık

Pek çok paydaşı ile çatışma içinde olan sağlık ombudsmanı hem sistem içinde hem de bireylere karşı bağımsız olmalıdır. Herhangi bir bakış açısına sempati hissedildiğinde sağlık ombudsmanının eleştirilme riski vardır. Kesinlikle bir şikâyet hakemi gibi hareket etmeli, bağımsız ve tarafsız olmalıdır. Tarafsızlık, ombudsmanı şikâyetçinin gerçek danışmanı ve savunucusu olarak gören herkes için bir ön koşul olmalıdır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Yeterlilik

Sağlık ombudsmanının yaptığı iş konusunda yeterli eğitime sahip olması gerekir. Genellikle, sağlık profesyonelleri dilini anlayan klinik deneyime sahip birisi olması tercih edilir. Ayrıca yasal konularla ilgili de eğitim almış olmalıdır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Sistemik bir yaklaşım

Şikâyetler herhangi bir hizmet sistemindeki değişiklikleri oluşturmak için yararlı bir araçtır. Ancak, uzun süredir iyi bir şekilde olduğu düşünülen bir davranışı değiştirmek için iyi kanıt gerekir. Bu tür kanıtlar toplamak için, tüm şikâyetlerin tespit edilip belgelenmesi, kategorize ve analiz edilmesi, sistematik bir şekilde ele alınmasını son derece önemlidir. Eğer bu şekilde sistematik uygun veri toplanırsa, söz konusu birimin kalitesini iyileştirmek için de bir şans olacaktır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

3. BAZI ÜLKELERDE SAĞLIK OMBUDSMANLIĞI UYGULAMALARI

Bazı ülkelerdeki sağlık ombudsmanlığı uygulamaları aşağıda verilmiştir. Bu ülkelerden sistemin en köklü olduğu İngiltere daha ayrıntılı

incelenmiştir. Yine İngiliz kökenli sağlık ve ombudsmanlık sistemleri olan Yeni Zelanda ve Avustralya'ya da yer verilmiştir. Bunların dışında Avrupa'da sağlık ombudsmanlığı sistemi olan Avusturya, Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, İsrail ve Norveç'deki uygulamalar da ele alınmıştır. ABD'de ise genel sağlık ombudsmanı olmamasına rağmen, bakımevlerinde kalan hastalar için uygulanan ombudsmanlık sistemi burada yer almaktadır.

İngiltere

İngiltere'de bağımsız, ulusal temelli bir araştırmacı olarak geleneksel ombudsman modeli benimsenmiştir. Başlangıçta genel parlamento ombudsmanı şeklindeyken daha sonra sağlık ombudsmanı olarak özelleşmiştir. İngiltere'de sağlık ombudsmanı ve parlamento ombudsmanı ikiz ombudsmanlardır. Sağlık hizmetleri ombudsmanı NHS yasasının yeniden düzenlendiği 1973'de, NHS'nin hesap verebilme eksikliğini gidermek amacıyla, parlamento ombudsmanının görev alanı dışında kurulmuştur. Hastalara bu savunuculuk sistemini desteklemek ve şikâyet prosedürleri hakkında rehberlik için bazı uygulamalar geliştirilmiştir: Her sağlık kurum içinde çalışan bir hasta danışma ve irtibat hizmeti ve resmi bir şikâyette bulunmak isteyen hastalar için yasal olarak bağımsız şikâyet yapma hizmeti (Fallberg ve Mackenney, 2003; Healy ve Walton, 2016).

Bağımsızlığı yasalarla korunan sağlık sistemi ombudsmanı çoğu gücünü 1993 Sağlık Hizmetleri Komiserleri Yasasından (Health Service Commissioners Act) alır. Bu yasa NHS ve diğer kamu kurumlarında uygulanır, özel sektörde uygulanmaz. Sağlık hizmeti ombudsmanı standart modele uyar, ama 'hukuki süreçler' unsurları ile hizmet sağlayıcılardan cevap alma ve yaptırım uygulama gücünü kullanır. Bu çalışma alanı içinde ombudsmanın tanık çağırma için ve kayıtları erişmek gibi güçleri de vardır. Ancak tavsiyelerinin yerine getirildiğini denetleme yetkisine sahip değildir (Fallberg ve Mackenney, 2003; Healy ve Walton, 2016).

İngiltere'de merkezi bir sistem olduğu için en büyük sorun başvuruların sonuçlandırılmasında gecikme olmasıdır. Parlamento ve sağlık ombudsmanı Julie Mellor, birçok şikâyetin yerel çözülebileceğini, şikâyetlerin sonuçlandırılmasında ve hizmetlerin iyileştirilmesinde

bazı gecikmeler olduğunu, bir yılda yaklaşık 4000 şikâyet alındığını ve bunların % 37'sinin onaylandığını belirtmiştir.

İngiltere Hastalar Birliğini'nin 2015 yılı raporuna göre, sağlık ombudsmanına başvuruların 2/3 si araştırmanın düzeyi ya da son rapordaki bazı içeriklerle ilgili (yanlış, zayıf gerekçeli ya da tutarsız olduğu) hastalar birliğine başvurmuştur. Bu raporda, başvuruların en sık nedeninin iletişimin uzun sürmesi ve buna bağlı duygusal tükenme olduğu belirtilmiştir. Bunların yanında diğer önemli şikâyet sebepleri ombudsmanların NHS'ye meydan okumada isteksiz ve yetersiz olması, şikâyet kapsamının daraltılması ve önerilerin etkisiz olmasıdır (Tingle, 2015).

İngiltere'da sağlık ombudsman sistemine başvuruların ve değerlendirilmesinin daha iyi anlaşılması bakımından aşağıda iki örnek vaka verilmiştir:

12 yıldır yüz ağrısı olan bir vaka şiddetli ağrı nedeniyle 1997'de başvurduğu sağlık kurumundan defalarca Manyetik Rezonans Görüntüleme (MRG) istemesine rağmen, 2012 yılı için MRG taraması için tarih verilmiştir. Taramanın arakasından yüz ağrısının tanısı konulmuş ve cerrahi girişimle tedavi edilmiştir. İncelemenin ardından hastaya 2010 yılında MRG tarama yapılabileceği tespit edilmiştir. Ombudsmanın kararı sonrasında, gecikme için özür dilenmiş ve ağrı ve strese yol açması nedeniyle hastaya 750 £ ödenmiştir.

Diğer bir vakada kalçasında ağırlı bir kitlesi olan bir adam hastaneye başvurduktan sonra, tıbbi ve cerrahi tedavi yapılmaksızın evine gönderilmiş. Üç hafta sonra şiddetli ağrıyla hastaneye tekrar başvurmuş. Doktorlar enfeksiyonun yayıldığını tespit etmiş ve hasta sepsisten hayatını kaybetmiş. Ombudsmanın hastanın ilk başvurusunda gerekli tedavinin yapılmadığını tespit etmiş. Şikâyet eden hastanın kızıdan özür dilenmiş ve 200 £ ödenmiştir (Wise, 2015).

Yeni Zelanda

Yeni Zelanda'da soruşturma için meclis komiseri 1962 yılında kurulmuştur. Sağlık ombudsmanı bundan üç dekad sonra 1994 yılında Sağlık ve Engelliler Komiserliği Yasası altında, Yargıç Cartwright'in bağımsız bir komiser ve hasta hakları kodu çağrısından sonra atanmıştır. Cartwright soruşturması, Auckland Kadın Hastanesinde erken

servikal kanser belirtileri araştırılan fakat tedavi edilmeyen kadınları araştırmak amacıyla yürütülmüştür. Yeni Zelanda Komisyonu üç ombudsman modelin unsurlarını içerir: Standart model, bazı 'hukuki süreçler'in güçleri ve tüketici haklarının savunusuyla insan hakları modeli. Sağlık ve Engelliler Komiseri, yasal olarak uygulanabilir haklarını belirleyen ve kamu ve özel sektör hizmet sağlayıcılarının gelen tüm görevleri kapsayan, 1996 Sağlık ve Engelli Hizmetleri Tüketici Haklarına Kural ihlallerini inceler. Dahası, komiser mahkemeden önce soruşturma başlatabilir (Healy ve Walton, 2016).

Avustralya

Federal ombudsman Avustralya Hükümeti bölümleri hakkında şikâyetlere cevap vermek için 1976 Ombudsman Yasası altında kurulmuştur. Altı eyalet ve iki bölgenin, kamu kurumları, yasal otoriteler, yerel yönetimler ve kamu üniversiteleri ile ilgili şikâyetlere cevap veren 1970'lerden beri yasal ombudsmanlarının kurulmuştur. 1980'lerden itibaren sağlık şikâyetleri komiserleri tüm eyalet ve bölgelerde atanmıştır. Sağlık çalışanları hakkındaki şikâyetlere tıbbi kurulların yanıtlarına memnuniyetsizlik, kamu ve özel hastanelerde şikâyetler ilgili bağımsız birimlerin eksikliği ve tıbbi skandallardan sonra daha fazla sorumluluk talebi yönündeki ivme sağlık ombudsmanlığına hız kazandırmıştır. Dahası, Avustralya Sağlık Anlaşması ve 1992'de değiştirilen Medicare anlaşması eyalet ve bölgelerde, bağımsız şikâyet organları kurumunu gerektirmekteydi.

Sağlık şikâyetleri komiserinin etkileri, yapısı ve işlevleri, bağlı olduklara yasalar ve mevzuata göre değişir. Fakat tüm yasal kuruluşlar özel ve kamu sağlık çalışanları ve sağlık hizmetleri hakkındaki tüketici şikâyetlerine cevap vermek amacıyla kurulur ve yinelenen sabit bir dönem için atanan komiserler devlet bütçesi aracılığıyla finanse edilir (Healy ve Walton, 2016).

Avusturya

Avusturya'da sağlık ombudsmanı sistemi 'Halkın Avukatı' çerçevesinde, hastalar için yasal savunma hizmetinin sağlanması etrafında döner. Birkaç nadir durumda takviye ihtiyacına rağmen genelde yerel ombudsmanlar bölgesel düzeyde benzersiz faaliyetler gösterirler.

Yasal olarak bağımsızdırlar ve sağlık kurumları başka kaynaklardan onlara fon sağlayarak, açık bir şekilde bağımsızlıklarını ortaya koyarlar. Hasta savunucuları kendi seçtikleri uzmanlık alanında becerilerini ortaya koyarlar. Onlar, yargı dışı bu görevlerini her yerde yapabilirler. Çalıştığı kurumda yüksek derecede kabul görürler ve kamu kurumlarında istedikleri bilgiye ulaşabilirler (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Finlandiya

Yerel yönetimler düzeyinde, yerel sağlık kurumları içinde hastalara danışman olarak bu hareket, 2,000 kişiden oluşan bir ağdan oluşur. Ulusal bir sisteme dayanır ve amacı hasta haklarını korumaktır. Tüm sağlık kurumları ombudsman çalıştırmak zorundadır.

İlginçtir ki, kamu denetçileri olarak görev yapan bireyler büyük ölçüde yarı zamanlı atanmışlardır. Onlar zamanlarının geri kalanında için sosyal çalışmacı veya hemşire olarak bu kurumların kamu çalışanlarıdır. Bağımsızlık ve çıkar çatışması sorunları, bu nedenle bu sistemde en üst seviyededir. Bunun yanında eğitim ve beceri eksikliği de önemli sorundur. Bu ombudsmanlar genelde bilgi sağlayıcı olarak görülür.

Güçleri genellikle sınırlıdır. Yetkileri belirsiz olmakla birlikte eleştirel bir tavsiye sunma yetkileri yoktur. Hasta Hakları mevzuatının uygulanmasında henüz tam olarak yasanın ruhu ve özgün niyeti yansıtmadığını ve ombudsmanın yetkilerinin azlığı haklı eleştirilere neden olmaktadır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Yunanistan

Ombudsman Yunanca'da tam anlamıyla bir 'Vatandaş Avukatı' olarak çevrilen bir ifade olmasına rağmen, arabulucuk ve araştırmacılık yapan klasik bir işlev görür. Ombudsmanlık, vatandaşların başvurdukları yetersiz geleneksel mekanizmalarına yanıt olmuştur. Açıkça ve yasal olarak iyi yapılandırılmıştır ve bağımsızdır. Geniş yelpazede bir ekiple çalışır, bu sayede tıbbi danışma için uzman görüşü alınması gerektiğinde bu ekip devreye girer. Ombudsmanın kayıtlara erişim ve tanık çağırma ile soruşturma yapabileceği geniş çaplı yasal yetkileri vardır.

Ombudsmanın bu yetkilerini kullanma becerisi pek açık değildir. Çünkü ombudsmanın faaliyetleri hakkında pek rapor yoktur. Sağlık hizmetleri ombudsmanın faaliyet alanının küçük bir bölümüdür ve bireyler de henüz bu sisteme başvurmaya çok alışık değildir (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Macaristan

Ombudsman fonksiyonlarının Macar modeli, İngiltere'deki gibi merkezi, yasal ve parlamentonun kamu bekçiliği konumundadır. Bir Parlamento Komiserinin araştırma yapabilmek için yaptırımları olan geniş geleneksel güçleri vardır. Macar Parlamento Komiseri azınlık hakları ve veri koruması gibi alanları da kapsayan bir dizi insan hakları konusunda yetkindir. Sağlık hizmetleri özel bir alan değildir, ancak insan hakları ve hasta hakları örtüştüğü yerde, ombudsman tarafından ele alınır ve araştırılır. Bunlara yasal olarak atanır, yetkileri alanındaki hasta haklarını bağımsız araştırmak için istihdam, mülakat ve kayıtlara erişim hakları vardır. Hem ulusal ombudsmanı hem de yerel hasta hakları temsilcileri, Macar halkı tarafından kullanılan mekanizmalardır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

İsrail

İsrail yaklaşımı dünyada yasalarla kabul edilen en kapsamlı ombudsmanlık uygulamasıdır. Temel yasal yükümlülüklerini desteklemek için gayri resmi ve geleneksel mekanizmaların olduğu İngiltere'nin aksine, her düzeyde ombudsmanlar yasal olarak seçilirler.

Bir merkez Sağlık Sigortası Ombudsmanı, hasta haklarının korunması ve şikâyetlerin araştırılması sorumlu her sağlık kurumuna bir iç ombudsman ataması yaparak özel sağlık sigortalarına yasal yükümlülüğünü yerine getirir. Sistem her seviyede erişilebilir, soruşturma yetkisi ve bireylere desteği içerecek şekilde kapsamlıdır. Ancak ombudsmanı verilen herhangi bir işin kalitesini ölçebilecek beceri ölçütleri yoktur. Ayrıca bölgesel yetki devirleri sistemin koordinasyonu ve tutarlığında sorunlara yol açmaktadır. Daha ötesi, sağlık fonu ile ombudsmanlar arasında olabilecek çıkar çatışmaları endişelere yol açabilmektedir (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Norveç

Norveç’de sağlık ombudsmanı başlangıçta ulusal bir kurum olarak uzun süre ayakta durmuşken, daha sonra ilçe düzeyinde hasta ombudsmanları atanmıştır. Bu kurumların rolleri ve sorumluluklarıyla ilgili çeşitli varyasyonlar vardır. Onlar açıkça bağımsızdır, ancak görevleri diğer ülkelerdeki birçok kurumun görevlerinin birleştirilmesinden oluşturulmuş gibidir. Norveç’de hasta ombudsmanı resmi soruşturma ve yargılama hakkı bulunan, hastaya tavsiye veren ya da alternatif şikâyet yolları gösteren resmi olmayan bir arabulucu olarak görülür.

Bu rollerin birleşmesi iyi durmaktadır ve ön planda tarafsızlık ve bağımsızlık vardır. Sağlık çalışanı ombudsmanı iç güvenlik ve kaliteyi arttırıcı bir faktör olarak görmektedir. Henüz ulusal düzeyde bir değerlendirme olmamasına rağmen yerel kurumlar hasta ombudsmanından memnuniyetlerini ifade etmişlerdir. Gerçekten de, hastane yönetiminin kalite iyileştirme çalışmalarına katkıda bulunmak için hasta ombudsmanı davet edebildiği anlaşılmaktadır. Bu onların rollerinin görünen yüzüdür. Bununla birlikte uzmanlık alanlarında, özellikle yasal konularda minimum düzeyde de olsa beceriye ve ülke düzeyinde tekdüze bir yapıya ihtiyaç vardır.

Hasta Kamu denetçileri sağlık hizmeti sağlayıcıları bile bilgi edinme, görüşme ve kayıtlara erişmek için çeşitli kanuni yetkileri vardır. Onların gerçek bir yaptırım uygulama güçleri yoktur. Yaptırım ve yasal güç o bölgenin sağlık yöneticisine aittir. Bu nedenler yaptırımlar nadiren uygulandığı için sağlık kurumları ombudsman bulundurmaya pozitif bir güç olarak görürler.

Ulusal Parlamento Komiserine çok az şikâyet gitmesine rağmen, hasta ombudsman sistemi son derece iyi kullanılır. Ayrıca onların asıl amaçları hasta haklarını savunmak olsa da yerel kaliteyi iyileştirme işlevleri de vardır (Fallberg ve Mackenney, 2003).

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD’de genel bir sağlık sistemi ombudsmanı yoktur, uzun süreli bakım evlerinde yaşayanların haklarını korumaya yönelik Uzun Süreli Bakım Ombudsman programı geliştirilmiştir. Uzun Süreli Bakım Ombudsman programı, uzun süreli bakım sakinlerinin sağlık, güvenlik ve refahını savunan en büyük ve en köklü ulusal bir programdır.

Başlangıçta Halk Sağlığı Servisi aracılığıyla gönüllü bir devlet programı olarak oluşturulan program, Yaşlı Amerikalılar Yasasında bir değişiklikle 1978 yılında ulusal düzeyde uygulanmaya başlanmıştır. “Uzun süreli bakım merkezlerinde kamunun varlığı” olarak nitelendirilen ombudsmanlar, uzun süreli bakımevi sakinlerini etkileyen bireysel ve sistemler düzeyinde sorunları tespit araştırmak, araştırmak ve şikâyetleri gidermekle görevlidir. Program genişledikçe evde bakım yapılan evler ve bazı kurullar da dahil edilmiştir. Ombudsman çeşitli ajans ve toplum himayesinde bulunan hem gönüllüler hem de ücretli çalışanlardan oluşabilir. Çoğu eyalette ombudsmanlık gönüllülük esasına dayanır. Bu programlarda 1186 tam zamanlı personel ve 9065 gönüllü çalışmaktadır (Bloemen vd., 2013; Huber vd., 2001; Shelley vd., 2015).

Uzun süreli bakımevlerinde kalan yaşlı yetişkinler zayıf ve işlevsel bağımlıdır. Çoğu temel ihtiyaçları için başkalarına muhtaçtır ve sıklıkla en yaygın iki hastalık olan kalp-damar hastalığı ve mental bozukluklar vardır. Bu nedenle bu bakım merkezleri sakinlerinin ve ailelerinin psikolojik ihtiyaçlarını ele almak zorunda kalırken, uygun fiziksel bakım vermekte zorlanmaktadır. Buralarda yaşayanlar savunmasız nüfus olarak kabul edilir ve bu nedenle onların haklarının savunması gündeme gelmiştir.

Uzun Süreli Bakım Ombudsmanının aktiviteleri:

- Şikâyetlere cevap ve problemleri araştırmak
- Uzun süreli bakımevlerinde kalanlar ve personeller arasındaki anlaşmazlıkları çözmek, resmi veya gayri resmi arabuluculuk
- Sakinler ve ailelerine iyi bakım uygulamaları ve hasta hakları ile ilgili eğitim vermek
- Sakinlerin hakları ve iyi bakım uygulamaları hakkında personeli eğitmek
- Toplum katılımını teşvik etmek, toplumu eğitmek ve yasaları teşvik etmek (Baker vd.,2014)

ABD’ de 15.700 bakımevinde toplam 1,669,100 yatak bulunmaktadır ve ortalama kalış süresi 835 gündür. Buralarda, ulusal düzeyde, 2006-2013 yıllarında 11.749 istismar ve ihmal şikâyeti olmuştur (Bloemen vd., 2013; Shelley vd., 2015).

4. TÜRKİYE'DE HASTA HAKLARI VE SAĞLIK OMBUDSMANLIĞI

Ülkemizde hasta hakları uygulamaları ve bu çerçevede hastaların şikâyet mekanizmaları Hasta Hakları Yönetmeliği ile şekillendirilmiştir. Hastaların şikâyetleri, sağlık kurum ve kuruluşları bünyesinde hasta iletişim birimleri, Sağlık Bakanlığı web sayfasındaki Hasta Başvuru Bildirim Sistemi (<https://hastahaklari.saglik.gov.tr/>) ve Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi (SABİM) üzerinden alınmaktadır. SABİM ALO 184 telefon hattı ve web sayfasından (sabim.saglik.gov.tr/) şikâyet almaktadır. Şikâyetler hangi yolla yapılırsa yapılsın, değerlendirme şikâyetin söz konusu olduğu birimin bağlı olduğu ildeki il sağlık müdürlüğü hasta hakları kurulu tarafından yapılmaktadır. İl sağlık müdürlüğü; üniversite hastaneleri, askeri hastaneler ve özel sağlık kurum ve kuruluşları, kamu hastaneleri, ağız diş sağlığı merkezleri, aile sağlığı merkezleri ve toplum sağlığı merkezlerinden gelen başvuruları değerlendirmek, karara bağlamak, öneri sunmak ve düzeltici işlemleri belirlemek üzere Hasta Hakları Kurulu oluşturmaktadır (Resmi Gazete 01/08/1998; Sağlık Bakanlığı Hasta Başvuru Bildirim Sistemi 2016; SABİM 2016). Hasta haklarına 2005 yılında toplam başvuru sayısı 35.457 iken, 2014 yılında 168.254'e ulaşmıştır (Hasta Hakları İstatistikleri 2005-2014).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu da sağlık alanındaki şikâyetleri de değerlendirilmektedir. T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 yıllık raporuna göre, toplam 6055 şikâyetin 130 (% 2,15)'u sağlık alanındadır. Şikâyet edilen idareler bazında dağılıma bakıldığında Sağlık Bakanlığı'na ait şikâyet sayısı 193 (% 3,19)'dir. Sağlık alanındaki toplam 130 şikâyetin % 22,31'i raporlar, % 21,4'ü hasta hakları alanında olup, bunları ilaç ve eczacılık (% 5,38), aile hekimliği hizmetleri (%3,85), kamu ve özel tedavi kurumları (% 3,85), muayene randevu sistemi (%1,54), acil servis ve ambulans hizmetleri (% 1,54), hastane, poliklinik ve hekim talepleri (%1,54) ve özel tıp merkezleri (% 0,77) izlemektedir, diğer 49 şikâyet (%37,69) sağlıkla ilgili diğer alanlardadır (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu).

Görüldüğü gibi ülkemizde hastalar şikâyetlerini öncelikle başvurdukları kurumlardaki sağlık iletişimi birimi ya da SABİM üzerinden yapmaktadır. Ombudsmanlık kurumuna sağlık alanındaki başvurular

çok azdır. Bunun nedeni öncelikle vatandaşların böyle bir kuruma da başvuru yapabileceklerini bilmemeleri olabilir. Ayrıca diğer merkezi ombudsman modellerinde olduğu gibi sağlık alanına özel bir ombudsmanlık sistemi yoktur. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 yıllık raporunda verilen bir örnekte aile hekimliği sistemindeki ücret adaletsizliği üzerine bir aile hekiminin şikâyeti üzerine, ombudsman tarafından aile hekimleri arasında hakkaniyete uygun, eşit, adil ve dengeli şekilde dağıtılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını talep etmiştir. Bu tür başvuruların artması ve değerlendirilmesi, hasta haklarının korunmasının yanı sıra sağlık sistemindeki bazı aksaklıkların tekrar gözden geçirilmesine ve sağlıkta kalite artışına olanak sağlayacaktır.

SONUÇ

Günümüzde hasta hakları çerçevesinde sağlık kurumları ve sağlık çalışanlarıyla ilgili şikâyetler giderek artmaktadır. Hastaların şikâyetlerine cevap vermede ve endişelerini azaltmada sağlık ombudsmanları önemli rol oynamaktadır. Özellikle sağlık sisteminin işleyişi ile ilgili sorunların bu şekilde tarafsız ve bağımsız bir kurum tarafından ele alınması, uygun çözümlerin bulunması ve bunların uygulamaya geçişinde daha etkili olmaktadır. Bununla birlikte gelecekteki rolleri şikâyetçilerin beklentilerinin karşılanabilmesi için yeterince güce sahip olmalarına bağlıdır. Hastaların beklentileriyle birlikte sağlık çalışanlarının da saygısını kazandığında sağlık ombudsmanlığı daha da gelişecektir. Gücün yanında tarafsızlık, bağımsızlık, konusunda uzmanlık ve sistemde yasalarla belirlenmiş ilkelerinin olması diğer var olması gereken özellikleridir. Ayrıca sağlık ombudsmanının aldığı kararların farklı paydaşları tarafından kabul görmesi de ombudsmana güvenin göstergesidir. Bu temel ilkelere bağlı kalarak, her ülkenin kendine uygun geliştireceği sağlık ombudsmanı uygulamaları hasta hakların güvencesi olacaktır.

KAYNAKÇA

- AVŞAR, Zakir. (2012). **Ombudsman: İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Hayat, İstanbul.
- BAKER, N.R., Jablonski, R.A. ve Moss, J.A. (2014). A Nurse Developed Toolkit For Long-Term Care Ombudsmen, **Geriatric Nursing**, 35(2), 111-3.
- BLOEMEN, E.M., Rosen, T., Clark, S., Nash, D. Ve Mielenz, T.J. (2015). Trends in Reporting of Abuse and Neglect to Long Term Care Ombudsmen: Data from the National Ombudsman Reporting System from 2006 to 2013, **Geriatric Nursing**, 36(4),281-3.
- FALLBERG, L. ve Mackenney, S. (2003). Patient Ombudsmen in Seven European Countries: An Effective Way to Implement Patients' Rights?, **European Journal of Health Law**, 10, 343-357.
- HASTA HAKLARI İSTATİSTİKLERİ 2005-2014. <http://www.saglik.gov.tr/Hastahaklari/belge/1-39073/hasta-haklari.html>, Erişim tarihi 22.09.2016.
- HASTA HAKLARI YÖNETMELİĞİ (1998). Resmi Gazete 23420, 01.08.1998.
- HEALY, J. ve Walton, M, (2016). Health Ombudsmen in Polycentric Regulatory Fields: England, New Zealand, and Australia, **Australian Journal of Public Administration, Early View, Version of Record online**: 6 MAR 2016.
- HUBER, R., Borders, K., Netting, F.E. ve Nelson, H.W. (2001). Data From Long-Term Care Ombudsman Programs in Six States—The Implications of Collecting Resident Demographics, **The Gerontologist**, 41,61–68.
- MOK, E.A., Gostin, L.O., Das Gupta, M. ve Levin, M. (2010). Implementing Public Health Regulations in Developing Countries: Lessons from the OECD Countries, **Journal of Law, Medicine & Ethics**, 38(3), 508-19.
- SABİM. sabim.saglik.gov.tr/ , Erişim tarihi 22.09.2016.
- SAĞLIK BAKANLIĞI HASTA BAŞVURU BİLDİRİM SİSTEMİ. <https://hastahaklari.saglik.gov.tr/> , Erişim tarihi 22.09.2016.

- SHELLEY, G.K., Castro, C. ve Cron, S.G. (2015). Utilizing Online Tools to Increase Volunteer Ombudsmen Presence in Long-Term Care, **Geriatric Nursing**, 36(1), 52-6.
- SİLVA, R.C.C., Pedroso, M.C. ve Zucchi, P. (2014). Ombudsmen in Health Care: Case Study of A Municipal Health Ombudsman, **Rev Saude Publica**, 48(1),134- 41.
- T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu. <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/2015%20yillik%20rapor%20.pdf>, Erişim tarihi 22.09.2016.
- TİNGLE, J. (2015). Parliamentary and Health Service Ombudsman: Addressing The Failings, **British Journal of Nursing**, 24(10),542-3.
- WISE, J.(2015). More Complaints Should Be Resolved Locally, Says Health Ombudsman, **BMJ** 2015;351:h5636.

BELEDİYELERDE İMAR PLANLAMA SÜRECİ VE DENETİM

Reconstruction Planning Processes And Control Of Municipalities

Prof. Dr. Muharrem GÜNEŞ* - Mehmet UZUNAY**

Geliş Tarihi: 08.11.2016 Yayına Kabul Tarihi: 06.09.2017

Öz

Planlama hem yönetim biliminin hem de diğer çalışma alanlarının en önemli kavramlarından biridir. Ancak söz konusu olan imar ve planlama olunca, bir kentin imarı ve o kentin yönetimi için vazgeçilmez bir araca dönüşür. Kent yönetimlerinin en sorunlu alanlarından biri olarak imar ve denetim süreci ile ilgili tartışmalar aslında bir kentin nasıl yönetiliyor olduğunun da ölçütüdür.

Bu çalışmada imar süreci belediyeler açısından ortaya konurken, temel amaç, özellikle Büyükşehir kararı öncesi imar hareketliliğini Hatay Büyükşehir özelinde tartışmaktır.

Anahtar Kelimeler: İmar, Planlama, İmar Denetim, Belediye

Abstract

Planning is one of the fundamental concepts of both science of management and other fields of research. However, if reconstruction and planning are the points in question, it turns into an indispensable tool for the construction and administration of the city. Debates on the process of town planning and inspection which are one of the most problematic issues of urban administration, are counted as the criteria in what way a city is being governed. In this study, on one hand construction of process is revealed with regard to municipalities, on the otherhand, reconstruction mobility particularly previous to the decision about metropolitan swill be discussed specific to Hatay Metropolitan Municipality.

Keywords: Reconstruction, Planning, Reconstruction supervision, Municipality

* Mustafa Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Öğretim Üyesi, mgunes92@gmail.com., orcid.org/0000-0002-3187-8233

** Uzman, Hatay Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü, uzunay71@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-3702-0959

GİRİŞ

Planlar, toplumların ihtiyaçlarının kısa orta ve uzun vadede belirlenerek kaynakların bu ihtiyaçlara tahsis edilmesi sürecidir. İmar Planları ise planlamanın özel bir kolu olup “belde halkının sosyal ve kültürel gereksinimlerini karşılamayı, sağlıklı ve güvenli bir çevre oluşturmayı, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin ekonomik, demografik, sosyal, kültürel, tarihsel, fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, örgütlenme ve uygulama ilkelerini içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belgedir” (www.resmigazete.gov.tr, 2001). Bu belgeler değişik ölçeklerde hazırlanarak yürürlüğe konulmakta olup ülkemizde imar planı serüveni İstanbul’un bir bölümündeki imar uygulamalarını düzenlemek amacıyla 1848 yılında çıkartılan Ebniye Nizamnamesi(Yapılar Tüzüğü) ile başlamış Cumhuriyet döneminde yaşanan ilk gelişme ise Başkent Ankara’nın imar hizmetlerini daha kısa sürede yapmak üzere hazırlanan 583 sayılı Ankara’nın İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzağı Erazinin Şehremanetince İstimlaki Hakkında Kanun’un1925 yılında yürürlüğe girmesi ile yaşanmıştır. Cumhuriyet dönemindeki esas büyük gelişme ise 10.06.1933 tarih ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun yürürlüğe girmesi olmuştur. Zira bu kanunun 2.maddesi ile belediyelere şehir planı yapma mecburiyeti getirilmiştir(www.resmigazete.gov.tr, 1933).Yaşanan süreçte baskın bir merkezîyetçi düşünce hakim olmuş 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile plan karar alma süreçlerinde yetki görev ve sorumluluk yerel yönetimlere devredilmiştir. Yaşanan bu serüvene paralel olarak 1940’lı yıllarda köyden kente göçler artmış, yerel yönetimlerin bu duruma hazırlıksız yakalanmaları gecekondulaşmayı ülke gündemine getirmiş özellikle 1980 sonrasında bu durum çevre sorunlarına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin ekipman-mali yetersizlikleri ile yetişmiş personel eksikliği sorunların büyümesine neden olmuş, mesleki etik değerlerin mesleki personel tarafından içselleştirilmemiş olması sonucunda da plan kararlarının oluşması sürecinde siyasi yerel baskıya direnç gösterilememiştir. Diğer yandan “1985 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu da planlama ve yapılaşma alanında yönetsel ve mekânsal parçalanmayı destekleyen yapısı, bir yandan yerel yönetimlerin yetkilerini verirken

bir yandan da plan yapımı ve plan uygulamaları konusunda tip uygulama belgelerini tercih etmekte, fiziksel alanda yaratılan parçacı ve mevzi planlamayı destekleyen hükümleri yanında kanun istisnalar maddesi ile İmar Kanunu planlama ve yapılaşma alanında çerçeve kanun olma niteliğini kaybetmektedir” (Tekinbaş, 2008: 4). Bu durum aynı alanda birden çok idarenin plan yapma ve onaması sonucunu doğurmaktadır. İmar planlarının geleceğe dönük 25-30 yıllık projeksiyon önermesi karşısında bu parçalı yapı planlamanın ileriye dönük ilke ve kararlarında sapmaların mevzuat ayağını oluşturmaktadır.

İmar planları, mahiyetleri gereği kendilerine dayalı daha pek çok idari işlemin tesisine sebep teşkil eden işlemlerden olduklarından ve kendilerine dayalı olarak tesis edilen işlemler neticesinde ilgililerine verilen yetkilerin kullanımının salt hukuk âleminde kalmayan ve fiziki dünyaya da yansımaları bulunduğundan (Canbaloğlu ve Ayaydın, 2011: 325). Bu planların denetimi ayrı bir önem içermektedir. 5018 sayılı Kanunda yerel yönetimlerin iç ve dış denetimi öngörölmüş 5227 sayılı Kanunun yönetsel denetim alanına ilişkin öngöröleri bir yana bırakılırsa, yerel yönetimlerin genel iş ve yürütümlerinin “dış denetimi” İçişleri Bakanlığı’na bağlı Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından; “mali denetimi” ise Sayıştay denetçileri tarafından yapılmaktadır. Ayrıca, vesayet yetkisi çerçevesinde vali ve kaymakamların da denetim yetkileri mevcuttur. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde günümüze kadar uygulamaya çalıştığı denetim, genellikle biçimsel bir denetimin ötesine geçememiş, yerel hizmetlerin plânlı ve programlı etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlayıcı olamamıştır. Yeni yasal düzenlemeler, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki zaten sınırlı ve etkisiz olan bu denetimi de, denetimini neredeyse tümüyle ortadan kaldıracak biçimde tasarlanmıştır (Şanal,(t.y): 118).

“Türkiye’deki kamu denetim elemanlarının yerel yönetimleri denetimleri sonrasında düzenledikleri teftiş raporları ve layihalar, bu yönetimlerin işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının incelenmesiyle sınırlıdır. Bu raporlar, yerel yönetimlerin kararlarını bozma, kaldırmak veya erteleme gibi bir sonuç doğurmamaktadır” (Karanfil, 2000: 12). Sonuç olarak etkin olarak kullanılabilir iki temel denetim yolu kalmıştır. Bunlardan birincisi yargısal denetimdir. Ancak her türlü imar planı ilgililerce yargı denetimine konu yapılmadığı düşünüldüğünde bu denetim yolunun

kapsayıcı nitelikte olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır. Zira idari yargı organları imar planlarını sadece iptal etmekte, bu iptal sonucunda da ilgili yerel yönetim tekrar iptal edilen alanda yeni planlama çalışması yapmaktadır. İkinci temel denetim yolu ise kamuoyu baskısıdır. Ancak idarelerin demokrasiyi içselleştirememesi sonucunda imar planı onayı aşamasında idare-toplum birlikteliği gerçekleştirilmemekte ve nihayetince bir kaç cılız konu dışında kamuoyu bilgi sahibi olmamaktadır. Diğer bir ifade ile girdi olarak kullanılan imar planlarından denetim işlevi sonucunda çıktılar üretilememektedir. Bu aşamada yapılması gereken en uygun yolun ise imar planlarının ilk aşamasında planların bölge gerçekleri ile örtüşerek toplumun genel iyiliği yönünde hazırlanması olacaktır. Bu çalışmada Antakya Metropolitan Bölgede 2014 yılında onaylanan imar planlarının gerekçeleri, bu gerekçelerin altında yatan temel nedenler, bölgeye etkileri incelenecek ayrıca Büyükşehir Belediye sürecinde imar planı açısından yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri ele alınacaktır.

I. BELEDİYELER VE İMAR PLANLARI

Avrupa Ortaçağında esnaf, tüccar ve zanaatkârların soylulara karşı haklarını savunmak için kurdukları lonca teşkilatları ile temelleri atılan Belediyeler çeşitli süreçler içerisinde geçerek günümüzde kurumsal bir yapı haline gelmiştir. Çeşitli disiplinler tarafından farklı olarak tanımlansa da genel olarak Belediye; sınırları belirlenmiş bir coğrafi bölge içerisinde yer alan insanların belli bir nüfus sayısına ulaşmaları halinde bu nüfusun kolektif ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları düzenli ve serbest seçimlerle belirlenen tüzel kişiliğe sahip kurumsal yapılar olarak tanımlanabilir. Tüzel kişilik olarak örgütlenen bu belediyelerin sayısı 2014 yılı itibari ile 1397'dir.

Bu belediyelerin seçilmiş organlarından birisi olan meclislerin en önemli işlevi çeşitli ölçekteki (1/25.000-1/5000-1/2000-/1000) imar planlarının karara bağlanmasıdır. Zira bu planlar şehrin gelecekteki mekânsal kullanımına yön vermektedir. Bu planların hazırlık aşamasında konunun teknik boyutunun yanında rant-kamu yararı-etik-yargı ve siyaset gibi başka faktörlerde rol oynamaktadır.

İmar planları ile Belediyeler arasındaki esas ilişki 3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesi ile kendini göstermiştir. Zira anılan

kanununun 8. Maddesi imar planı yapma ve onama yetkisini illerde valiliklere ve belediyelere vermiştir. Bu tarihten sonra planlama konusunda adeta belediyeler yarışa girmişlerdir. Planlama yetkisinin merkezi idarede olduğu dönemde Hatay ilinde onaylanan plan sayısı 76 iken 3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Hatay Valiliği'nce onaylanan plan sayısı bu rakamın çok çok üzerine gerçekleşmiştir. Merkezi idarenin taşra teşkilatınca birçok denetimden geçerek onaylanan planlardaki artma hiçbir denetim organı bulunmayan belediyelerce öyle bir boyuta ulaştırılmış ki adeta plan onama çılgınlığına dönüştürülmüştür. Her türlü yapılaşmanın temelini oluşturan imar planlarının artması, ülkenin büyüme oranındaki artışa paralel olarak hız kazanmakta bu durum konut inşaatlarına zemin hazırlamaktadır. Son 5 yılın verileri dikkate alındığında Tablo 1`de görüleceği üzere inşaat sektörü ile büyüme oranları arasında aynı yönde hareket eden bir ilişkinin olduğu ancak yapı ruhsat belgesi verilen konut sayısında yıllara göre artan bir seyir izlendiği görülmektedir.

Çizelge 1: Yıllara Göre Yapı Ruhsat Belgesi Sayıları

Yıllar	Büyüme Oranı (%)	İnşaat Sektörünün Payı(%)	Verilen Yapı Ruhsat Belgesi (Adet)
2011	8.8	11.5	650.127
2012	2.1	0.6	771.878
2013	4.2	7.0	839.630
2014	2.9	2.2	1.030.684
2015	3.4	2.3	870.515

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden elde edilmiştir.

Bu durumun temel nedeni ise konut inşaat sektöründeki karlılık olgusudur. Bu olgu imar planı yapmanın dinamosunu oluşturmaktadır. Bu dinamonun işlem merkezi ise belediyelerdir. Biyolojiden sosyolojiye dolayısı ile siyasete ithal edilen sistem teorisi göz önüne alındığında belediyeler de sistem özelliği göstermektedirler. David Easton “*değerli olan şeyleri toplum içerisinde otoriter bir biçimde tahsis etme*” olarak ifade ettiği siyaset tanımı çerçevesinde değerli olan para itibar gibi şeyleri elde etmek için sistemin işlem merkezini temsil eden belediyelerin yönetimini elde etmek için kıyasıya bir yarış sürdürülmekte bu yarışın kazanan taraf veya Easton`un ifadesi ile “*yoğun destek*” gösteren kesim bu sefer sistemin merkezini teşkil eden belediyelere talepler

şeklinde girdiler sunarak çıktı olarak plan onay kararı aldırılmaktadır. Bu planlar sonucunda yapılan konutlardan elde edilen gelir başka çıkar gruplarınca da görüldüğünde aynı şekilde tekrar plan talepleri ile sisteme girdiler sunulmakta ve sistem bu şekilde kendini yeniden üretmektedir.

Çizelge 2:Yıllara Göre Yapı Ruhsat Oranlarının Karşılaştırılması

Yıllar	Yapı Ruhsatı Verilen Bina sayısı(ilk 3ay)	Yapı Ruhsatı Verilen Bina sayısı(Yıl Sonu)	İlk Üç Aylık Değişim Oranı(%)	Yıl Sonu Değişim Oranı(%)
2003	26.162	20.2854	25	25
2004	58.981	330.446	125	63
2005	77.382	546.618	31	65
2006	115.627	600.387	49	10
2007	112.394	584.955	-3	-3
2008	121.403	503.568	8	-14
2009	135.571	518.475	12	3
2010	129.674	907.451	-4	75
2011	109.618	650.127	-16	-28
2012	149.728	771.878	37	19
2013	163.008	839.630	9	9
2014	297.910	1.030.684	83	23
2015	184.492	870.515	-38	-16

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu verilerinden elde edilmiştir.

“Yoğun destek” gösteren kesim ile bundan etkilenerek sisteme talepte bulunan diğer grupların bu istekleri seçim zamanı yaklaştığında artmakta, bunun bir sonucu olarak Belediye Başkanlıklarına Plan Onayının bir şekilde meyvesi olan Yapı Ruhsat başvuruları hız kazanmaktadır. TÜİK verileri esas alındığında Çizelge 2’de görüleceği üzere yerel seçimlerin yapıldığı yıl olan 2004-2009 ve 2014 yıllarının ilk 3 ayında verilen Yapı Ruhsatlarının bir önceki ve bir sonraki yılların aynı dönemlerine göre çok daha yüksek oranda olduğu keza aynı yılın artış oranının da üzerinde olduğu görülmektedir. Bu durum seçim dönemlerinde aşırı kazanç elde etme duygusunun Belediyeler üzerinde nasıl bir baskı oluşturduğunun bir göstergesidir.

2016 Yılında Uygulanacak Bina Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerine İlişkin Genel Tebliğ göz önüne alındığında 1. Sınıf bir konut

inşaatının bir metrekare maliyeti 813.16 TL olarak belirlenmiş olup ortalama 120 m² 'lik bir konutun maliyeti 97.580 TL iken piyasadaki arz talep dengesi bu değerin çok çok üzerinde gerçekleşmekte aradaki yüksek orandaki kar marjı bu sektörle ilgisi olmayanları da bu sektöre çekmekte belediye başkanlıklarına plan onayı talepleri her geçen zamanda artış göstererek sistem kendini üretmeye devam etmektedir. Bu dönemde bankaların konut kredi imkânları da arz talep dengesini yukarı çekerek sisteme taleplerin sunulmasını desteklemektedir.

Bu talebin sisteme yansımaları bir şekilde girdi haline dönüşebilmesi için arazinin güncel durumu bir harita mühendisi tarafından haritaya aktarılmakta bu harita üzerine de serbest çalışan Şehir ve Bölge Plancısı tarafından plan hazırlanarak çıkar gurupları tarafından teklif Belediye Başkanlığına sunulmaktadır. Sistemin yakın çevresinden ya da bizzat sistemin kendisinden sisteme yani belediyeye yöneltilen bu İmar Planı talebi Belediye Meclislerince incelenmek üzere komisyonlara gönderilmektedir. Komisyonlarca belediyedeki teknik personel marifeti ile bu planlar incelenmekte ve inceleme sonucu onay için Belediye Meclislerine sunulmaktadır. İnceleme aşamasında 3 temel kıstas söz konusu olmaktadır. Bunlardan ilki teklif edilen imar planının kamu yararı niteliğine haiz olup olmadığı, bir diğeri şehircilik ilkelerine uygunluğu diğeri ise teklifin yasal mevzuata uygun olup olmadığıdır. İncelemenin Harita Mühendisleri ile Şehir ve Bölge Plancıları tarafından yapılması germekte iken günümüzde birçok belediyenin bu pozisyonlarda personel istihdam etmediği de bir gerçektir. İncelemenin ilk aşaması teklifin kamu yararı içerip içermediğine yöneliktir. *“Zira kamu yararı, tüm idari işlemlerde var olması gereken birincil koşuldur. Tüm idari düzenleyici işlemlerin vazgeçilmez amacı (maksatı), işlemin kamu yararına yapılmasıdır. İmar planlarının kişisel çıkarlar için değil kamu yararına değiştirilebileceği ilkesi temel kuraldır. Kuşkusuz ‘kamu yararı’ kavramı çok genel ve soyut düzeyde ifade edilen bir kavramdır”* (Ersoy, 1997:61-62). Kavramın soyut olması idareler açısından hem olumlu hem de olumsuz bir takım uygulamalara yol açmaktadır. Kamu yararı kavramının her bir somut olaya uygulanacak somut ifadeler içermiş olması halinde idareler belli bir çerçevede sınırlandırılmış olacak bu durum ise açık sistem özelliği gösteren kent ile imar planları arasındaki dengenin oluşmasını engelleyecektir. Diğer yandan kavramın soyut olmasının idarelerin birbiri ile çelişen uygulamalara yol açtığı göz ardı edilmemelidir. Kamu yararı

düşünürken bu kavram temel haklara zarar verecek şekilde de kullanılmamalıdır.” *Çağın gelişen ve değişen koşulları idarenin hizmetlerini komplike bir çeşitliliğe büründürmekte olduğundan kamu yararının nerede ve nasıl gerçekleştirileceği idari mercilerce bilinmemekte olduğundan idari iş ve işlemleri tesisi ederken kamu yararını gözetmekte zorluk çekmektedirler. Bu durum, Danıştay’daki dava yüküne olumsuz etki etmekle birlikte kararlarında sürekli bir kamu yararı kavramı buhranı yaşamaktadır*” (Gül, 2014: 548). Kamu yararı gibi şehircilik ilkeleri de soyut bir kavram olup her bir kişi tarafından çeşitli şekilde içi doldurulmakta farklı anlamlar yüklenmektedir. Keza Danıştay 6. Dairenin 17.12.1996 tarih ve 1996/5823 karar nolu kararında “ İmar planlarının yargısal denetiminde taşınmazın yerinin, büyüklüğünün konum ve işlevi açısından ayrıldığı amacın şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararları açısından uygun olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. “ denilmiş ama şehircilik ilkelerinin ne olduğu hususunda açıklama getirilmemiştir. Bu karmaşa karşısında idarelerin kendi bakış açılarına göre farklı farklı şehircilik ilkeleri ortaya çıkmakta bu durum kenti bütüncül bir şekilde görmeyi engellemektedir. Kamu yararı, şehircilik ilkeleri ve rant olgusuna bütüncül bakıldığında tüm paydaşların etik değerler ile donatılmadığı görülmektedir. Bu noktada Seneca`nın ünlü sözünü hatırlatmakta fayda vardır. Seneca “*Yasanın Yasaklamadığı Şeyleri Utanma Yasaklar*” diyerek 2000 yıl öncesinden günümüze göz kırpmaktadır. Seneca`dan modern dünyaya etik olarak evrimleşen ve insana içkin olan bu değerler günümüzde sadece normlardan ibaret olarak görülmektedir. Bu bağlamda “planlama etiğiyle ilgili konular ulusal literatürde kentsel rantlar, yerel baskı grupları ve koruma konularıyla ilgili olarak tartışılmaktadır. Diğer yandan planlama sisteminin sorunları da sıklıkla dile getirilmektedir. Türkiye’de planlama sisteminde kontrol mekanizması ve planlama aktörlerinin faaliyetleri birbirlerinden ayrı, dağınıktır. Bu nedenle kişisel planlar ve öncelikler planlamada belirleyici olmaktadır. Diğer yandan planlar parsel bazında yapılmakta, kentsel gelişme planları aşırı kullanıma yol açmakta ve bireysel faaliyetlerin kontrol mekanizması bürokratik ve karmaşık bir planlama sistemine yol açmaktadır.

Etik Sorunların Kaynağını aşağıdaki biçimde sıralamak mümkündür (T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2009: 102) :

“-Daha önceki dönemin yanlış uygulamaları

- Ahlaki eğitim eksikliği ve işlenen etik suçlara karşı caydırıcı önlemlerin ve cezaların yetersizliği
- Halkın planlama sürecine katılımının yetersiz olması
- Planlama sürecinin denetiminin demokratik olmaması
- Planlamanın şeffaf ve açık yapılmaması
- Bilimsel ve mesleki kurumların planlama sürecinde etkinliğinin az olması
- Planlama sürecinde yasalara uygun olmayan planlar yapılması
- Mülk sahiplerinin ve siyasilere taleplerinin planlama ilke ve esaslarının önünde tutulması
- Yerel yönetimlerdeki liyakatsiz personel ve yöneticiler
- Nitelikli elemanın yerel yönetimlerde çalışmak istememesi
- Kurumlar arası eşgüdümsüzlük
- Denetim eksikliği
- Çıkar gruplarının kentlerdeki etkisi
- Günümüzde bireysel çıkarların toplumsal çıkarların önüne geçmesi
- Rant
- Standart ve yetkileri detaylı biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yetersizliği”

Söz konusu etik değerlerin imar planları bağlamında rant, kamu yararı, şehircilik ilkelerini kapsayan bir üst kavram olduğu görülmektedir.

II. İMAR PLANLARININ ONAYI

Ülkemizde birçok kanun ile çeşitli kurum ve kuruluşlara imar planı yapma ve onama yetkisi verilmiştir. Kimi kanunlara göre yetki verilen kamu kurum ve kuruluşlarının önemli bir kısmı aşağıdadır.

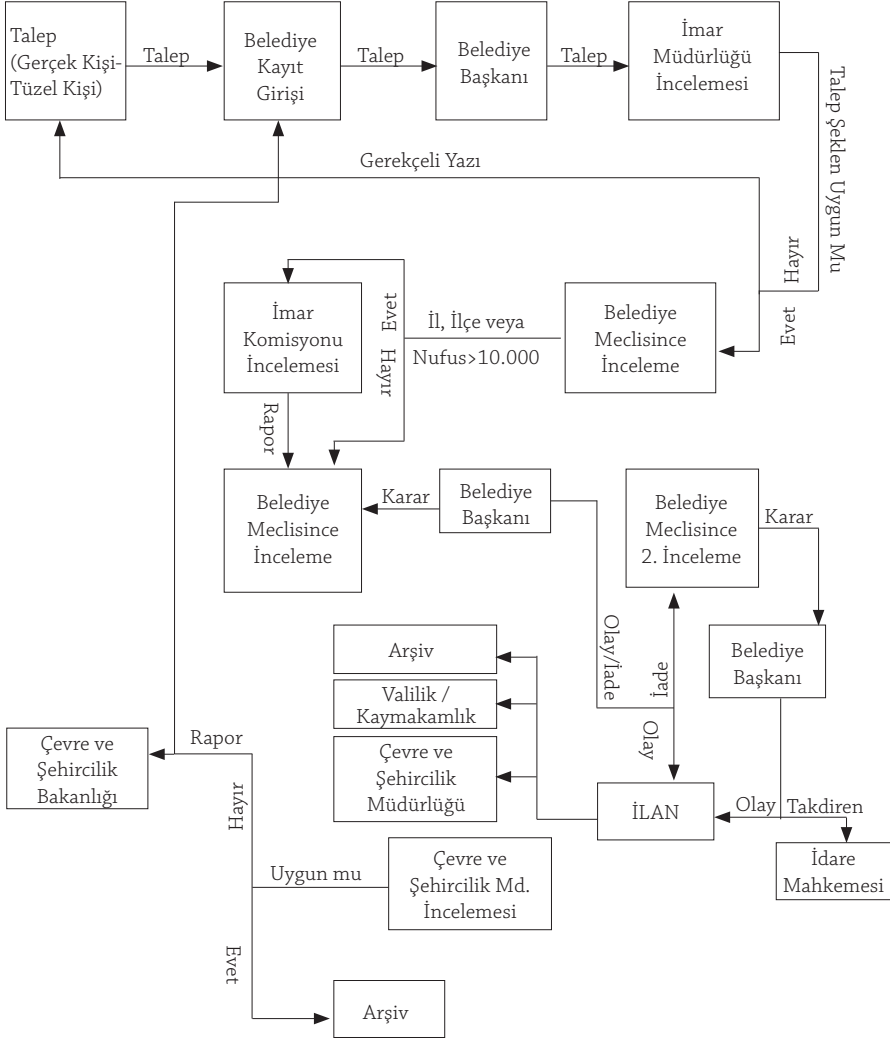
Çizelge 3: Kanunlara Göre İmar Planı Onama Yetkisine Sahip Kurum ve Kuruluşları

İdare	Yetki Aldığı Kanun	Yetki Alanı	Açıklama
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	3194 sayılı Kanun	Büyük proje. ile kent girişleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	644 sayılı KHK	Ülke Bazında	1/100.000 ölçekli plan onayı
	3621 sayılı Kanun	Kıyı ve Bütünleşik Alanlar	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	6551 sayılı Kanun	Patlayıcı mad. Alanı	1/1000 ölçekli mevzii plan onayı
	2872 sayılı Kanun	Özel Çevre Kor. Bölgesi	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	6306 sayılı Kanun	Riskli Alanlar	Her tür ölçekte plan onayı
	775 sayılı Kanun	Gecekondu Bölgeleri	Her tür ölçekte plan onayı
	7269 sayılı Kanun	Afete Maruz Bölge	Her tür ölçekte plan onayı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	2634 sayılı Kanun	Turizm Böl. ve Merkezleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	2863 sayılı Kanun	Sit Alanları	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	2873 sayılı Kanun	Milli Parklar	1/1000 ölçekli plan onayı
	4533 sayılı Kanun	Gelibolu Yarımadası	Gelişim Planları
Sanayi ve Tic. Bakanlığı	4562 sayılı Kanun	OSB Alanları	1/1000 ölçekli plan onayı
	4737 sayılı Kanun	Endüstri Bölgeleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
	4691 sayılı Kanun	Teknoloji Gel. Bölgeleri	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Özelleştirme Yüksek Kurulu	3194 sayılı Kanun	Özelleştirme Alanları	1/1000 ölçekli plan onayı
Boğaziçi Komisyonu	2960 sayılı Kanun	Boğaziçi Alanı	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Milli Komite	2302 sayılı Kanun	Atatürk Kültür Merkezi Alanı	1/1000 ölçekli plan onayı
Gap İdaresi Başkanlığı	388 sayılı Kanun	Gap Bölgesi	Her tür ölçekte plan onayı

Toplu Konut İdaresi	2985 sayılı Kanun	Kendi Mülkiyeti	Her tür ölçekte plan onayı
	775 sayılı Kanun	Gecekondu Bölgeleri	Her tür ölçekte plan onayı
Afet Acil Durum Başkanlığı	7269 sayılı Kanun	Afete Maruz Bölge	1/1000 ölçekli plan onayı
Büyükşehir Belediyeleri	644 sayılı KHK	Büyükşehir B. Alanı	1/25.000 ölçekli ÇDP onayı
	5216 sayılı Kanun	Büyükşehir B. Alanı	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
İlçe Belediyesi	5216 sayılı Kanun	İlçe Belediye Sınırı	1/1000 ölçekli plan onayı
İlçe-Belde Belediyeleri(B.B. Olmayan)	5393 sayılı Kanun	Belediye Sınırı	1/5000 ve 1/1000 ölçekli plan onayı
Valilikler	5302 sayılı Kanun	Büy. B. Olmayan İllerde	1/25.000 ÇDP(İl Bel.+İl Gnl Mec.)
	5302 sayılı Kanun	Belediye sınırları dışında	Her tür ölçekte plan onayı

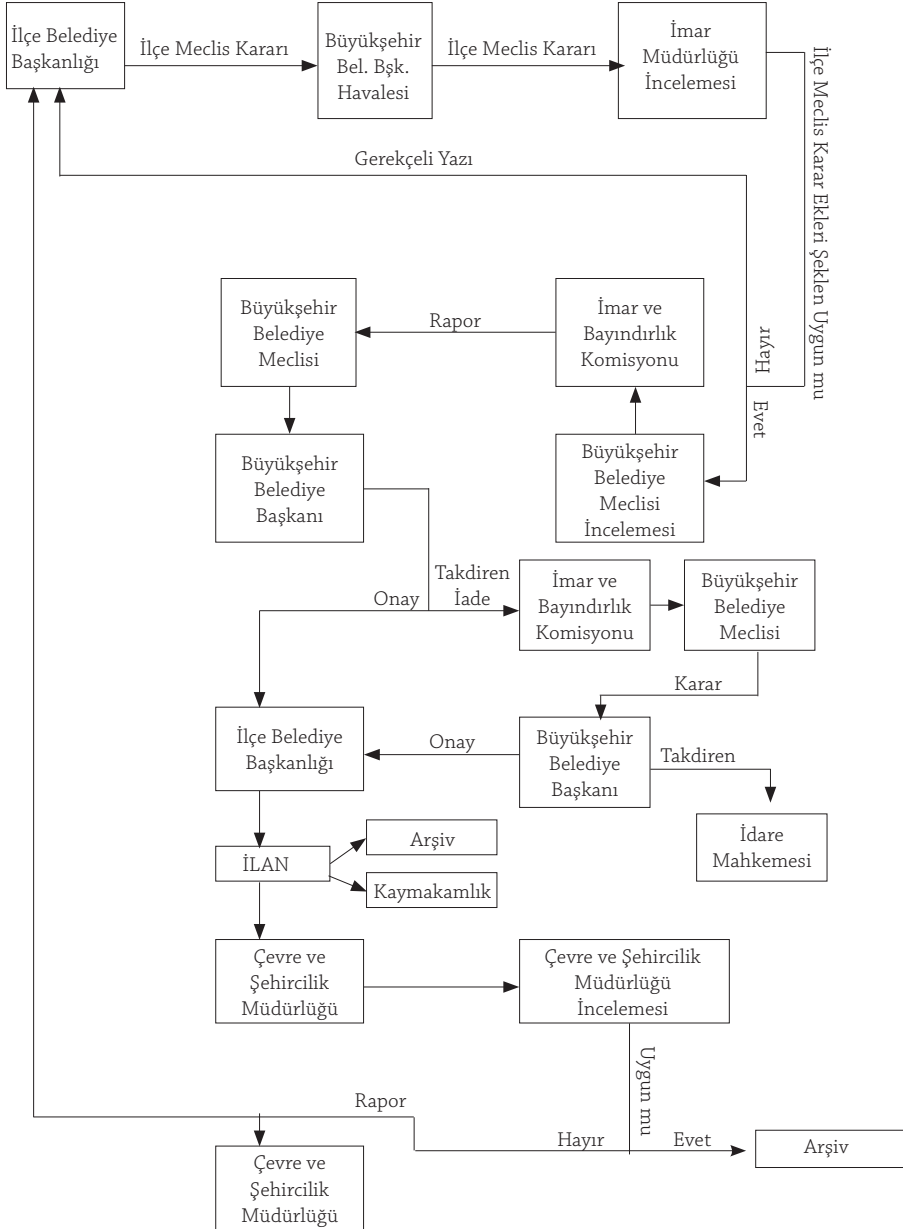
şeklinde sıralamak mümkündür. Bu kurum ve kuruluşlarca hazırlanan ya da hazırlatılan İmar planlarının onay usulü yetki aldıkları kanun hükümlerine göre farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar onay işleminin nasıl yapılacağına dair idari işlemler ile sınırlıdır. Bu makalede bu farklılıklara değinilmeden sadece imar planı onama yetkisine sahip idarelerin adlarının anılması ile yetinilecektir. Makalenin konusu Büyükşehir Belediyeleri ile diğer belediyeler olduğundan sadece bu konuda inceleme yapılacaktır. Ülkemizde büyükşehir belediyesi statüsünde yer alan belediyeler ile diğer belediyelerdeki imar planı onama süreci bir kaç değişiklik dışında temelde aynı usulü içermektedir.

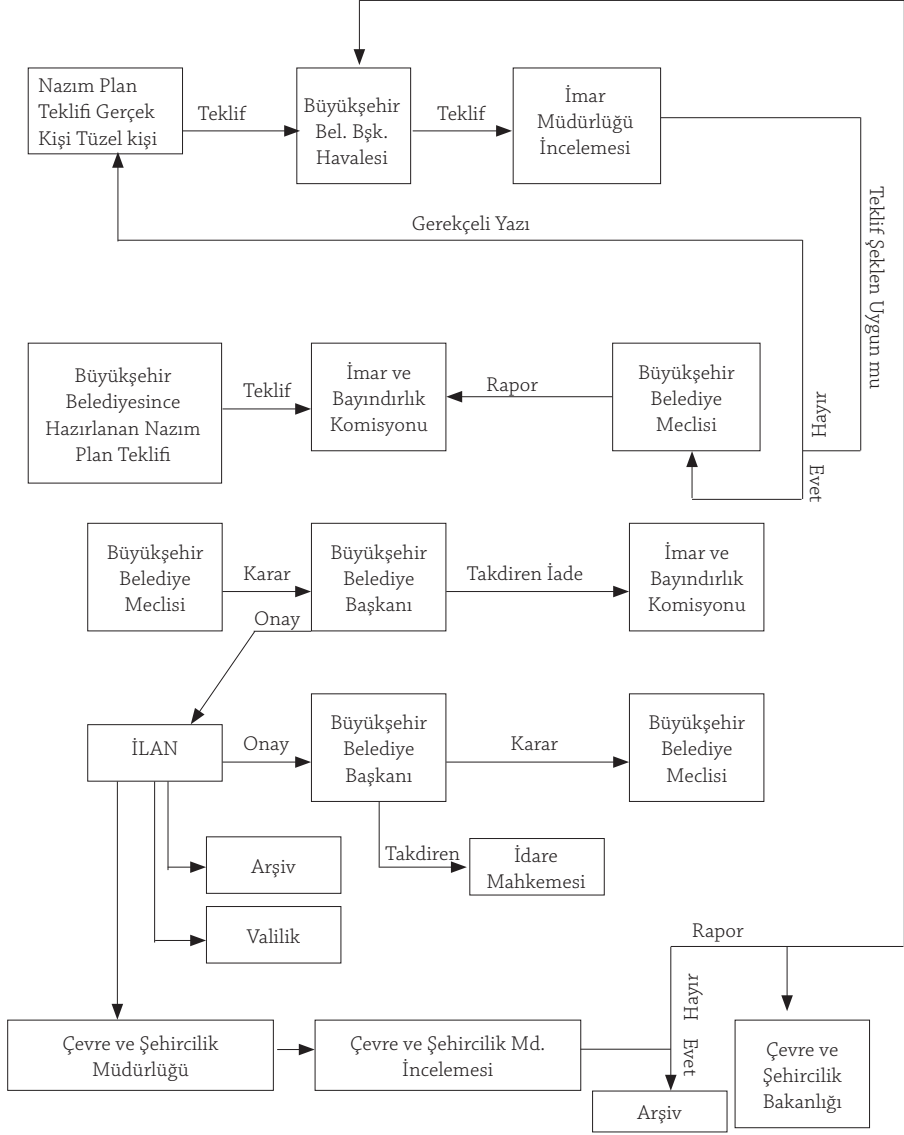
Şekil 1: Büyükşehir Belediye Statüsünde Olmayan Belediyelerde İmar Planı Onay Süreci



Büyükşehir Belediyesi olan illerimizde imar planı onay ve denetim süreci iki aşamada yer almaktadır. İmar Planının ölçeğine göre yani 1/5000 Nazım İmar Planı ile 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı onay süreci birbirinden farklı alanlarda yürümektedir. Bu nedenle öncelikle büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerindeki imar planı onay süreci ele alınacak daha sonra ise Büyükşehir Belediyesinde imar planı onayının nasıl gerçekleştirildiği irdelenecektir.

Şekil 2: Büyükşehir Belediye Statüsünde Olan İlçe Belediyelerinde Uygulama İmar Planı Onay Süreci



Şekil 3: Büyükşehir Belediye Başkanlığı Nazım İmar Planı Onay Süreci

III. İMAR PLANLARININ DENETİMİ

Yerel yönetimler içerisinde yer alan Belediyeler de genel anlamda 2 temel denetim çeşidinden söz etmek yanlış olmayacaktır. Bunları iç ve dış denetim olarak kısaca özetleyebilmek mümkündür. İç Denetim;

Belediyelerin iş ve işlemlerinin hiyerarşik mekanizmanın çalıştırılması ile olabileceği gibi teftiş kurulu, belediye encümeni ya da belediye meclislerince de olabilir. İmar planı özelinde bakıldığında imar planlarının karar mekanizması içerisinde yer alan belediye meclislerinin bu planları denetlenmesi beklenemez. Zira düzenleyici bir işlemi tesis eden makamın aynı işlemi denetlemesi, denetim olgusuna yüklenen anlama aykırıdır. İmar Planlarının onay aşamasında belediye başkanlarının sadece geciktirici onama gibi yetkilerinin olduğu düşünüldüğünde iç denetimin imar planlarının onay aşamasında etkili olduğunu söylemek mümkün değildir.

Dış denetim ise başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili bakanlıkların denetim organlarıncaya yapılan vesayet denetimi, Sayıştay`ca yapılan mali denetim, yargısal denetim ile kamuoyu denetimini de bu kapsamda değerlendirmek mümkündür. Vesayet denetiminin işlemler üzerinde sadece geciktirici etkiye sahip olduğu ve vesayet makamının kendisini idare yerine koyarak işlem tesis edemeyeceğinden imar planlarının denetimi açısından bakıldığında yalnız dış denetim araçlarından olan yargısal denetim ile kamuoyu denetiminin etkin şekilde uygulandığı görülmektedir. Onaylanan her imar planı ilgisince ya da belediye başkanınca yargı konusu yapılmadığından tüm imar plan onamalarının yargı sürecinden geçtiği söylenemez. Dolayısı ile yargısal denetim sadece dava konusu yapılan imar planları için mümkündür. Belediye meclislerince onaylanan ya da onay aşamasında olan imar planlarının çok küçük bir kısmı kamuoyu tarafından bilinmektedir. Zira katılımcı demokrasinin ülke gündeminde yer almaması bu olguyu seçmenlerin içselleştirememesi nedeni ile Belediye meclisleri kendi üzerlerinde halkın genel çıkar yönündeki baskısını hissetmemesine yol açmış sonuç olarak da kamuoyu denetiminin de her plan kararı sürecinde etkin olmadığı sonucu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Denetimin, imar planı onay sürecinde etkin ve verimli olmadığından öncelikle imar planlarının yapım aşamasında genel yarar ilkesinin etik kuralları ile harmanlanmasının tek çözüm yolu olduğu düşünülmektedir.

IV. HATAY İLİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ÖNCESİ ONAYLANAN PLANLAR

Hatay ili 6360 sayılı Kanununun 1. maddesi ile Büyükşehir Belediyesiye dönüştürülmüş olup aynı kanunun 36. maddesi ile bu

kanunun uygulanması ilk mahalli idareler seçimleri olacağı hüküm altına alınmıştır. Bu itibarla 01.01.2014 ile mahalli idareler seçimi olan 30.03.2014 tarihleri arasında Hatay ilinde onaylanan imar planları incelenerek bu planların yapım gerekçelerine, bu gerekçelerin şehrin geleceğine katkıları irdelenerek, 30.03.2014 tarihinden sonra onaylanan imar planları üzerinden bu planların onay aşamasında ortaya çıkan sorunlar irdelenmiştir.

Hatay Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü kayıtları esas alınarak 01.01.2014 ile 30.03.2014 tarihleri arasında onaylanan imar planları incelenmiştir. Anılan tarihler arasında 21 adet imar planı onayı gerçekleştirilmiş olup bu imar planlarının 5 tanesinin Belediye Meclis Kararı ile 16 tanesinin ise İl Genel Meclisince onaylandığı görülmüştür.

Çizelge 4: 214 Ocak Şubat Mart Ayları İmar Planına Yönelik Meclis Kararı

İlçesi	Mahallesi	Plan Onama Öncesi Mekânsal Durum	Plan Onayı İle Getirilen Yenilikler	Açıklama	Planlama Alanı(m2)
Antakya	Allazi	Tarımsal Niteliği Korunacak Al.	Konut Alanı	Yoğunluk Artışına Gidilmiştir	61.851
Samandağ	Kuşalanı	Konut+Yol	Yol Kaydırması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	2.337
Erzin	Yeşilkent	Plansız	Sanayi Alanı	Ekili Alan Sanayi Alanı Oldu	61.235
Erzin	Başlanmış	Plansız	Tarım Deposu	Analizsiz Planlama Yapılmış	9.760
Samandağ	Tomruksuyu	A-3	B-3	Yoğunluk Artışına Gidilmiştir	1.200
Antakya	Gülderen	Yol	Yol Kaydırması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	9.360
Belen	Çerçikayası	Tarım+Orman	RES	—	—
Yayladağı	Sebenoba	Tarım+Orman	RES	—	—
Antakya	Allazi	Konut	Konut Alanından Yol Geçirilmesi	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	652
Erzin	Başlanmış	Orman Alanı	Turizm Alanı	Analizsiz Planlama Yapılmış	81.250

Antakya	Oğlakören	Plansız	Konut	Analizsiz Planlama Yapılmış	30.775
Antakya	Y.Okçular	Resmi Kurum Alanı	Resmi Kurum Alanı	Analizsiz Planlama Yapılmış	222.000
Antakya	Hanyolu	Mutlak Tarım Alanı	Kırsal Turizm Alanı	Yapılaşma Kararı Getirilmiştir.	72.600
Erzin	Başlamış	Plansız Alan	Kırsal Turizm Alanı	Analiz Yapılmadan Yapılaşma	46.600
Belen	Şenbük	Plansız Alan	RES	—	—
Belen	Atik	Plansız Alan	RES	—	—
İskenderun	Avcıarsuyu	Plansız Alan	Konut+ Günübürlük Tesis	Yoğunluk Artışına Gidilmiştir	144.800
Antakya	Derince	Planlı Alan	Yol+Park Kaydırması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	6.580
İskenderun	Höyük	Planlı Alan	Yeşil Alan Kaydırılması	Üstü Örtülü Yoğunluk Artışı	6.350
Erzin	İstiklal	Resmi Kurum Alanı	Resmi Kurum Alanı	—	5.570
Erzin	İstiklal	Okul Alanı	Trafo Yeri	Okul Alanı İçinde Trafo Yeri	100

Çizelge 4`de ayrıntıları verilen bu planların incelenmesinde ortaya çıkan temel sonuçlar;

1-Tüm plan kararları parsel bazında olup, bütüncül plan anlayışı ile hazırlanmamıştır.

2-İl Genel Meclisince onaylanan Planlarda kat artırımına yönelik bir onama olmamasına karşın yol kaydırması, yeşil alan değişikliği gibi sebepler ile yapılan bu plan tadilatlarında ifraz şartları değişmiş ve yapı yoğunluğunda artışa neden olunmuştur.

3-Belediye Meclislerince yapılan Plan Tadilatlarında yoğunluk artışına gidilmiştir.

4-Anılan dönem içerisinde 4 adet RES planlaması yapılmış olup bunların tamamının İl Genel Meclisi yetki alanı içerisinde kalması ilgi çekicidir.

5-Onaylanan Plan kararlarında hiç bir şekilde analiz yapılmamış, planın şehir hayatına ve mevcut alt yapıya etkileri irdelenmemiştir.

SONUÇ

Hatay'ın Büyükşehir olma kararı öncesindeki imar uygulamalarındaki hareketliliğin çalışma açısından önemi şudur. Genel olarak imar ve imar denetimi konusunda yetkili olan kurumların aynı zamanda denetim konusunda da yetkili olmalarının bir sonucu olarak, "Büyükşehir olmadan" aldıkları ve onadıkları kararların imar planlaması mantığına uygun olmaması dikkat çekicidir.

İmar planlama sürecin temel aktörleri olan belediyeler, aynı zamanda sürecin denetiminden de sorumlu olmakla beraber uygulamada, imar planlarındaki değişiklikler söz konusu olduğunda denetim dışına çıkma eğilimi içine girmektedirler denebilir.

İmar sürecinin denetiminde yansız, siyasal kararlardan çok temel şehircilik ilkelerine duyarlı yeni bir yapının gerekliliği çok açıktır. Bu yapı kurulmadan, kentleri, kısa vadeli gündelik çözümlere/çözumsuzlüklerle terk etmiş olacağız. Çözüm odağı olarak kamuoyu denetiminin öne çıkması ve sivil toplum örgütlerinin bu konudaki duyarlılıkları dikkate alınmalıdır.

Tüm paydaşlarca, İmar Planı Kararlarının kentlerin sadece yapı stoğunu değiştirmeye yönelik uygulamalar olmadığıнын, dolaylı yoldan da olsa bu kararların temel insan hakkı olan yaşam hakkına müdahalenin bir aracı haline geldiğinin bilincine varılamaması halinde yapılacak hiçbir yasal düzenlemeden gereken sonucun elde edilmeyeceği de göz ardı edilmemelidir.

KAYNAKÇA

- CANANOĞLU, K. , Ayaydın, B. (2011). İmar Planlarının Yargısal Denetimi-II. **Türk Barolar Birliği Dergisi**, 94, s.325.
- ERSOY, M. (1997). İmar Planı Değişiklikleri ve Yargı Denetimi. **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, 17:1-2, s.61-62.
- GÜL, İ. (2014). Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı. **Ankara Barosu Dergisi**, 2, s.548.
- İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine ait Esaslara Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik. 2001. T. C. **Resmi Gazete**, 24345, 17 Mart 2001
- KARANFİL, A. (2000). Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9, 12
- KILINÇ, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2009). **Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik**. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- ŞANAL, R. (t.y.).Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi. **Türk İdare Dergisi**, s.118.
- Tapu ve Yollar Kanunu. 1933. T. C. **Resmi Gazete**, 2433, 21 Haziran 1933
- TEKİNBAŞ, B. B. 2008. **Yargı Kararlarında Planlama**. Ankara: TMMB Şehir Plancıları Odası, s.4.

ARAŞTIRMA

KAMU ÇALIŞANLARINDA ÖRGÜTSEL BAĞLILIK VE PRESENTEEİSM ARASINDAKİ İLİŞKİ: KARS İL ÖRNEĞİ

Relationship Between Organizational Commitment And Presenteeism In
Public Works: Kars Province Example

Doç. Dr. Erdoğan KAYGIN* - Dr. Gökhan KERSE** - Tuncer YILMAZ***

Geliş Tarihi: 09.07.2017 Yayına Kabul Tarihi: 18.08.2017

Öz

Örgütsel bağlılık, örgütün değerleriyle çalışanların değerlerinin özdeşleşmesi olarak tanımlanmaktadır. Presenteeism, çalışanın hasta olmasına rağmen dinlenmek yerine çalışması durumunu ifade eder. Bu araştırma örgütsel bağlılık (normatif, devamlılık ve duygusal bağlılık) ile presenteeism (işte varolmama) arasındaki ilişkiyi ortaya çıkarmak amacıyla yapılmıştır. Araştırmada 50 PTT çalışanından anket tekniğiyle veriler toplanmış ve SPSS paket programıyla analizler yapılmıştır. Sonuçlar örgütsel bağlılık ile presenteeism arasında orta düzeyde olumlu yönlü bir ilişki olduğunu göstermiştir. Demografik değişkenler açısından elde edilen sonuçlarda ise yaş grupları arasında bir farklılık olduğu ortaya çıkmıştır.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Bağlılık, Duygusal Bağlılık, Normatif bağlılık, Presenteeism, Kars.

Abstract

Organizational commitment is defined as the identification of employee values with organizational values. Presenteeism refers to the state of work rather than rest, even though the employee is ill. The main purpose of this study is to explore the relationship between organizational commitment (normative, continuance and affective commitment) and presenteeism. Data in this study were collected through survey method from 50 PTT employees. Data were analysed by using SPSS packing program. Results showed that there is a moderate and positive the relationship between organizational commitment and presenteeism. Furthermore, findings in demographic variables were showed that there is a difference between age groups.

Keywords: Organizational Commitment, Affective Commitment, Normative Commitment, Presenteeism, Kars.

* Kafkas Üniversitesi, orcid.org/0000-0002-2125-5032

** Öğr.Gör., Aksaray Üniversitesi, orcid.org/0000-0002-1565-9110

*** Öğr.Gör., Kafkas Üniversitesi, orcid.org/0000-0001-8956-5814

GİRİŞ

21. yüzyılda örgütlerin rekabet avantajı elde etmesi ve yaşamlarını sürdürmesi çevresel değişimlere hızlı bir şekilde karşılık verme ve yenilikler ortaya koyabilmesiyle sağlanabilmektedir. Örgütlerin bunu başarabilmesi nitelikli çalışanı bulması, niteliksiz çalışanı eğitmesi ve çalışanları örgütte tutma başarısı elde etmesiyle gerçekleşmektedir. Günümüzde çalışanları Klasik anlayış ilkesi olan “daha fazla para vererek” örgütte kalmalarını sağlama ve parasal teşviklerle daha fazla çaba sarf etmeye yöneltmek pek mümkün değildir. Çünkü günümüz çalışanları işten ve hayattan beklentisi yüksek, farklı işlerde çalışmayı seven ve az çalışıp karşılığında çok beklentisi olan bireylerdir. Bu bireylerin örgüt amaçlarını benimsemelerini sağlama ve bu amaçlara ulaşmaya yöneltme, maddi beklentilerin yanında bireysel ihtiyaç ve beklentilerini göz önüne alarak karşılama ve değerli olduklarını hissetmelerini sağlamakla mümkün olmaktadır.

Bu beklentiler zincirinin karşılanmasıyla çalışanın örgüte yönelik bağlılığı oluşmaktadır. Örgütsel bağlılığın oluşmasıyla da çalışan hem tüm enerji ve çabasını örgütsel fayda için kullanmakta hem de iş tanımının ötesinde ve hatta yasal olarak zorunluluğu olmasa da hasta olmasına rağmen örgütteki görevine devam etme gibi davranışlar sergilemektedir. Bu davranışın yazında “presenteeism” olarak ifade edildiği görülmektedir. Hasta olmasına rağmen işe devam etme davranışı her ne kadar örgütsel faaliyetlerin aksamasını engelleme yönünde olumlu olarak algılansa da yazındaki araştırma sonuçları tam aksini söylemekte ve bu durumun olumsuzlukları beraberinde getirdiği ileri sürülmektedir. Çünkü hastayken işine devam eden çalışanın kısa vadede örgüt için sağladığı bu fayda uzun vadede çalışanın sağlığında ciddi sorunlara neden olmakta, çalışanın performansını düşürmekte ve telafisi olmayan kişisel ve örgütsel sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Bu doğrultuda çalışmada, yazındaki araştırmalarda yer alan “çalışanda örgütsel bağlılık tutumunun oluşmasıyla davranışsal bir sonucu ifade eden presenteeism’in sergilenip sergilenmeyeceği” bulgusunu tespit etmek amaçlanmaktadır. Ulusal yazındaki bu değişkenlere yönelik ilişki eksikliğinden yola çıkılarak çalışma bulgularının örgüt üyelerine ve yöneticilerine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1. ÖRGÜTSEL BAĞLILIK

Örgütsel bağlılık bazı araştırmacılara göre 1960'lı yıllarda araştırılmaya başlanmış (Acar, 2012: 218; Wasti, 2005: 291), 1980'lerde önem kazanmış (Acar, 2012: 218) ve günümüzde de hala önemini yitirmeden gerek işletmeciler gerekse akademisyenler arasında çalışılmaya devam eden bir kavram olmuştur. Kavramın bu denli araştırmalarda yer alması ve önemini yitirmeden ele alınmasının nedeni; bazı araştırmacılara göre işten ayrılma niyeti, devamsızlık ve performans üzerindeki etkisinden (Chang vd. 2007: 353; Yucel ve Bektas, 2012: 1599; Akroyd vd. 2009: 115), bazıları için ise ağdaş örgüt anlayışı çerçevesinde kaliteli çalışanı elde tutarak rekabet üstünlüğünü koruması (Neininger vd. 2010: 567) ve yüksek iş doyumunu sağlaması sayesinde örgüt adına hayati düzeyde katkısının bulunmasıdır (Morrow, 2011: 19; Akroyd vd. 2009: 115). Dolayısıyla örgütlerdeki davranışlarla yakın bir ilişkinin olması ve bu ilişki sonucunda çalışanın örgütsel fayda sağlama eğiliminin olması, kavramın örgütsel düzeydeki öneminin gerekçesi olarak gösterilebilir.

İşyerine bağlılık kavramını ele alan araştırmacılardan bazıları “mesleki bağlılık”, bazıları ise “örgütsel bağlılık” düzeylerine göre çalışanları değerlendirmiştir. Mesleki bağlılık bir mesleğe ait değerlerin ne düzeyde kabul edildiğini ve bu mesleki değerlere yönelik bireyin inancını ifade eder (Chang vd. 2007: 353). Örgütsel bağlılık ise örgütsel değerlerle bireysel değerlerin özdeşleşmesi ve bireyin örgüte yönelik gösterdiği bağlılığıdır (Stup, 2006: 1). Örgüte yönelik bağlılığın oluşmasında, bireyin örgütsel amaçlara ve değerlere inandığı ve bu amaçlara ulaşabilmek için çaba sergilediği anlaşılmaktadır (Yücel ve Bektas, 2012: 1599). Bu nedenle de örgütsel bağlılık bireysel ilgilerle örgüte yararlı olacak davranışların bir uyumunu ve bireyin psikolojik durumunu göstermektedir.

Örgütsel bağlılığı ele alan araştırmacılar kavramı hem tek boyutlu hem de çok boyutlu olarak incelemiştir. Örneğin Meyer ve Herscovitch (2001) ve Wasti (2005) tek boyutlu olarak ele alırken; Kanter (1968: 500-501) devam, uyum ve kontrol olarak boyutlandırmıştır. O'Reilly ve Chatman (1986: 493) içselleştirme, uyum ve özdeşleşme boyutlarıyla; Mowday ve arkadaşları (1979: 225) davranışsal ve tutumsal boyut olarak sınıflandırmıştır. Yazında en çok benimsenip ele alınan

sınıflandırma ise Allen ve Meyer (1990) tarafından yapılmıştır. Araştırmacılar örgütsel bağlılığı; çalışanların örgüt üyeliğine devam etme kararlarını etkileyen ve çalışan-örgüt arasındaki ilişkiyi gösteren psikolojik bir durum olarak ifade etmiş (Cheng ve Stockdale, 2003: 466) ve örgütsel bağlılığın duygusal, devamlılık ve normatif olmak üzere üç bileşeni olduğunu ileri sürmüştür (Allen ve Meyer, 1990: 1).

- Duygusal bağlılık; çalışanın duygusal açıdan örgüte bağlanarak (Dawley, vd. 2005: 513) örgütsel faaliyetlere gönüllü olarak katılması anlamına gelmektedir (Wasti, 2005: 291; Erdheim vd. 2006: 961; Meyer vd. 2012: 226). Çalışanlarda “Ben burada çalışıyorum, çünkü iş arkadaşlarım harika ve işim çok eğlenceli” şeklindeki bir düşünce duygusal bağlılığın varlığını ortaya koyar (Stup, 2006: 1).
- Devamlılık bağlılığı; örgütle bağlantılı olan emeklilik, kıdem ve sosyal statü gibi bireysel ilgilerin göz önüne alınması ve işten ayrılma sonucunda bu ilgilerin riske atılmış olacağı düşüncesiyle ortaya çıkan bağlılıktır (Dawley vd. 2005: 513). Diğer bir ifadeyle örgütten ayrılmaya yönelik algılanan maliyeti ifade etmektedir (Stup, 2006: 1; Meyer vd. 2012: 226; Erdheim vd. 2006: 961). Bu bileşende çalışanlar harcanan zaman ve çaba ile birlikte başka bir işe taşınmada ortaya çıkacak maliyetleri göz önüne alarak örgüte bağlanmaktadır (Erdheim vd. 2006: 961). Çalışanların “Daha yüksek ücretli başka bir iş olsa, bu işi bırakırım” şeklindeki düşüncesi devamlılık bağlılığının göstergesidir (Stup, 2006: 1).
- Normatif bağlılık; sosyal normlara uygun olarak (Acar, 2012: 218), çalışanların örgütte kalma yükümlülüğü hissetmesidir (Erdheim vd 2006: 961; Stup, 2006: 1). Diğer bir ifadeyle, normatif bağlılığa sahip bireyler örgütte kalınması gerektiğinin ve böyle yapmanın ahlaki bir şey olduğunun farkındadır (Wiener, 1982 akt. Weng vd. 2010: 393). “Ben burada çalışıyorum, çünkü zor durumda olduğum bir anda beni işe aldılar; bu yüzden onlara borçluyum” şeklindeki bir düşünce çalışanların normatif bağlılığını göstermektedir (Stup, 2006: 1).

Allen ve Meyer’in örgütsel bağlılığa yönelik bileşenlerinin her biri çalışanların amaçlarını, kararlarını ve örgüt üyeliğine devamını

etkilemektedir (Jaros, 1997: 320). Diğer bir ifadeyle her bir bileşen bireylerin örgüt üyeliğini devam ettirip ettirmeme kararını vermesine yardımcı olan psikolojik bir durumu yansıtmaktadır (Acar, 2012: 218). Öte yandan bu bileşenlerin bireylerde aynı anda görülmesi de muhtemeldir (Wasti, 2005: 292-293). Diğer bir ifadeyle bir çalışan hem duygusal anlamda bir bağ olduğu ve istediği için, hem başka örgütlerde çıkarını koruyacak imkânlar olmadığı ve örgütten ayrılmayla işini kaybedeceği için, hem de örgüte manevi bir borç hissettiği ve ahlaki olarak örgütte çalışmaya devam etmesi gerektiği için örgütüne bağlanabilir.

Örgütsel bağlılık iş çevresinin olumlu değerlendirilmesi neticesindeki çalışanın sergilediği duygusal bir tepkiyi gösterir (Testa, 2001: 228). Bir örgütteki eğitim ve gelişme olanakları, çalışanın fikirlerine ve mutluluğuna önem verilmesi (Naqvi ve Bashir, 2008: 3-4), işbirliğinin olması ve formalizasyon derecesinin düşüklüğü (Morrow vd. 2012: 99-111), ücret artışları ve terfiler (Weng ve ark. 2010: 392) gibi pek çok etken çalışanların örgütte kalma ve kalmama kararlarını etkilemektedir.

2. PRESENTEEİSM (İŞTE VAROLMAMA)

Online Oxford İngilizce Sözlüğüne göre “presentee” terimi ilk olarak Amerikan yazar Mark Twain’ın 1892’deki “The Amerikan Claimant” kitabında yer almış, sonraki yıllarda ise “presenteeism” olarak işle ilgili alanlarda görülmeye başlamıştır (Johns, 2010: 520). Literatürdeki kullanımı oldukça yeni olan bu kavram, 1990’larda sağlık ve işletme verimliliği ile ilişkilendirilmeye başlanmış (Shamansky, 2002: 79), 2004 yılından sonra ise önem kazanarak yoğun bir şekilde araştırmalarda yer almıştır (Çoban ve Harman, 2012: 162).

Ulusal yazında “işte varolmama” (Baysal vd. 2014; Demirbulat ve Bozok, 2015) kavramıyla karşılık bulan presenteeism, çalışana yönelik iki farklı bakış açısını yansıtmaktadır. Bunlardan ilkinde göre presenteeism, bağlılığın sapkın bir göstergesidir ve iş güvensizliğinin rahatsız ediciliğinden kurtulmaya yönelik iş saatlerinde aşırı düzeye ulaşmak yani çok fazla çalışabilmektir (Lowe, 2002: 1). Bu bakış açısından ele alındığında presenteeism’in çalışanların fiziksel olarak işyerinde bulunması fakat fonksiyonel olarak işyeri dışında olmasını ifade ettiği söylenebilir (Shamansky, 2002: 79).

Bu çalışmada benimsenen ikinci bakış açısı ise presenteeismi, hasta olmasına veya sağlık sorunları bulunmasına rağmen işten uzaklaşıp dinlenmek yerine işte bulunma ve çalışmaya devam etme faaliyeti olarak ifade etmektedir (Aronsson vd. 2000: 503). Presenteeism bu bakış açısı literatürde genellikle “sickness presenteeism” olarak ele alınmış ve incelenmiştir (Aronsson ve Gustafsson, 2005; Veale vd. 2016; Conway vd. 2016). Kavram araştırmacılar tarafından “absenteeism” (işe devamsızlık) ve özellikle de “sickness absenteeism” kavramının tam zıttı olduğu ileri sürülmüştür (Prater ve Smith, 2011: 1). Absenteeism, bireyin hastalık nedeniyle işe gelmeme durumunu ifade ederken (Yıldız vd. 2015: 398-399), presenteeism bireyin hasta olmasına rağmen işine gelmesi ve devam etmesidir (Johns, 2010: 519; Ekpenyong, 2013: 20; Veale vd. 2016: 1). Bu açıdan ele alındığında absenteesimin antitezi olarak ifade edilmesi mümkündür.

Presenteeism kavramı her ne sebeple olursa olsun çalışanın işte bulunması ve absenteeism tam zıttı olarak ele alınması olarak ifade edildiğinde, olumlu bir algının ortaya çıkmasını sağlayabilir (Johns, 2010: 520-521). Fakat yazındaki araştırmacılar presenteeism absenteisme oranla birçok açıdan daha maliyetli olduğunu ileri sürmüştür (Hemp, 2004: 1; Schultz ve Edington 2007: 549). Örneğin Tampa Sağlık Kuruluşu’nun yaptığı bir araştırmada, presenteeism sonucunda yaşanan verimlilik kaybının absenteeismden kaynaklanan verimlilik kaybına oranla 7.5 kat daha fazla olduğu bulgusu elde edilmiştir (Lowe, 2002: 1). Yapılan bir başka araştırmada yıllık bazda toplamda yapılan 250 milyar dolarlık verimlilik kaybının 180 milyar dolarlık kısmının presenteeismden kaynaklandığı ifade edilmiştir (Levin-Epstein, 2005: 2). Bu araştırma bulgularından hareketle, hasta bir çalışanın işe gelmeyip devamsızlık yapmasının, hasta olarak işi gerçekleştirmesine oranla daha olumlu sonuçlanacağı söylenebilir.

Presenteeism kavramının ortaya çıkma nedenleri yazında yer alan araştırmalarda farklı şekilde ifade edilmiştir. Manchester Üniversitesi profesörü Carry Cooper’ a göre, kavramın altında yatan temel neden 1990’larda küçülme ve yeniden yapılanmaya gidilmesi ve bunun sonucunda da aşırı iş yükü ve iş güvensizliği algısının ortaya çıkmasıdır (Lowe, 2002: 1). Yazında yapılan bazı araştırmalarda da bu durumu destekler nitelikte sonuçlar elde edilmiştir (Caverley vd. 2007; Hansen ve Andersen, 2008). Bunun yanında, kaynakların yetersizliği, zaman

baskısı, finansal olarak yetersizlik, (Aronsson ve Gustafsson, 2005; Hansen ve Andersen, 2008), çalışma saatlerinin fazlalığı (Savery ve Luks, 2000), düşük iş kontrolü, yetersiz yönetici desteği (Gosselin vd. 2013) ve yetersiz sosyal destek (Leineweber vd. 2011; Gosselin vd. 2013) gibi işle ilgili faktörlerin de presenteeism ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca genel sağlığın kötüleşmesi (Aronsson vd. 2011), finansal sıkıntıların yaşanması (Ashby ve Mahdon, 2010), duygusal tükenmişlik (Taloyan vd. 2012), depresyon (Conway vd. 2014) ve iş-aile çatışması (Hansen and Andersen, 2008) gibi kişisel faktörlerin de presenteeism ortaya çıkmasında katkısı olduğu ifade edilebilir.

Yukarda ifade edilen nedenlere ilaveten kronik hastalıklar ve ağır grip gibi şiddetli sağlık sorunları bulunan çalışanların işe katılması bireyin iyileşme sürecini engelleyerek kişisel kaynakların tükenmesine ve psiko-fizyolojik baskının oluşmasına da neden olmaktadır (Conway vd. 2016: 103). Çalışanlardaki bu tür sağlık sorunları işlerinin niteliği ve niceliğini yerine getirememeye yönelik çalışan endişesini artırmakta, bu da çalışmada stres yaşama olasılığını ortaya çıkarmaktadır (Zhou vd. 2016: 2). Ortaya çıkan iş stresi sonrasında da çalışan presenteeism davranışı sergilemektedir (Chia ve Chu, 2016: 52).

Presenteeism kavramı, örgütlerde verimliliği azaltması ve çalışan hastalıklarını artırması (Kim vd. 2016: 32) nedeniyle işletmeler için oldukça önemli bir sorun olmuş, bu nedenle de gerek akademik gerekse iş hayatında ilgi görmeye başlamıştır. Çünkü presenteeism bireysel olarak sağlık yönünden tehlikesi yanında ekonomik olarak da etkisinin olduğu görülmüştür (Janssens vd. 2016: 332). Diğer bir ifadeyle hasta olunmasına rağmen işe devam edilmesi, mevcut sağlık durumunun şiddetlenmesine neden olacak, dolayısıyla da çalışma yaşamının kalitesi zarar görecektir (Kim vd. 2016: 32). Hastalık nedeniyle işte çalışmaya devam edilmesi çalışan yetersizliğini ortaya çıkaracak ve bu durum da azalan verimliliği beraberinde getirecektir (Johns, 2010: 521).

3. ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmada örgütsel bağlılık ve presenteeism arasındaki ilişkinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Literatürde örgütsel bağlılık ile presenteeism arasında olumsuz yönde ilişki olduğunu öne süren ampirik araştırmalar olmakla birlikte (Taifor vd., 2011), ilişkinin olmadığını öne süren araştırmalara rastlamak da mümkündür (Baysal vd., 2014). Örgütsel bağlılık, presenteeism ve alt boyutlarının hangi düzeyde olduğunu tespit etmek ve cinsiyet, yaş, medeni durum, eğitim durumu, kıdem değişkenlerine göre çalışanların algıları bakımından farklılıkların ortaya çıkarılması da çalışmanın amaçları arasında yer almaktadır.

3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Bu çalışmanın ana kütesini Kars ili PTT çalışanları oluşturmaktadır. Bu kurumda çalışan yaklaşık olarak 70 personel bulunmaktadır. Bu ana küteden %95'lik güvenilirlik sınırları içerisinde %5'lik hata payı öngörülerek elde edilecek örneklem büyüklüğü 52 olarak belirlenmiştir (<http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>). Toplam 60 anket dağıtılmış, 54 anket toplanabilmiş ve bunlardan hatalı ve eksik doldurulan 4 anket çıkarılarak 50 tanesi değerlendirmeye alınabilmiştir.

Araştırmada veri toplama yöntemi olarak anket kullanılmıştır. Ankette üç bölüm bulunmaktadır. İlk bölüm çalışanların demografik özelliklerini belirleyecek sorulardan oluşmaktadır. İkinci bölümde örgütsel bağlılığı ölçmek için Allen ve Meyer tarafından geliştirilen ölçek bulunmaktadır. Bu ölçekte altışar sorudan oluşan duygusal bağlılık, devam bağlılığı ve normatif bağlılık boyutları bulunmaktadır. Anketin üçüncü bölümünde Koopman vd. (2002)'nin geliştirmiş olduğu "Standford Presenteeizm Ölçeği", kullanılmıştır. Bu ölçek presenteeismi tek boyut altında altı ifadeyle ölçmektedir.

Verilerin güvenilirliklerini belirlemek için geçerlilik ve güvenilirlik testi yapılmıştır. Güvenirlik analizi sonucunda örgütsel bağlılık ölçeğinin Cronbach Alpha değerinin 0,870, duygusal bağlılığın 0,930, devam bağlılığının 0,600, normatif bağlılığın 0,770 olduğu ve Presenteeism ölçeğinin Cronbach Alpha değerinin 0,770, olduğu belirlenmiştir.

Güvenirlilik sonuçlarının kabul edilebilir düzeyde olduğu söylenebilir (Özdamar, 2002:673).

Tablo 1. Güvenirlilik Sonuçları

Örgütsel bağlılık ölçeği	18	0,870
Duygusal bağlılık	6	0,930
Devam bağlılık	6	0,600
Normatif bağlılık	6	0,770
Presenteeism ölçeği	6	0,770

3.3. Araştırmanın Bulguları

3.3.1. Araştırma Örneğine İlişkin Bulgular

Araştırmaya katılanların %72'si erkek %28'i kadındır. Katılanların %14'ü 18-25 yaş aralığında iken, %22'si 26-35 yaş aralığında %28'i 36-45 yaş aralığında ve %26'sı 46-55 yaş aralığında ve %10'u 56 ve üstü yaş aralığında bulunmaktadır. Medeni durum bakımından %78'i evli iken %22'si bekardır. Öğrenim düzeyi bakımından %44'ü lise mezunu iken, %32'si Ön lisans, %20'si lisans, %4'ü yüksek lisans mezunudur. Çalışma süresi bakımından %4'ü 1 yıldan daha az bir süredir çalıştığını ifade etmiştir. %34'ü 1-5 yıl aralığında %12'si 6-10 yıl arasında %4'ü 11-15 yıl arasında ve %46'sı 16 yıldan daha fazla bir süredir çalışmaktadır.

Tablo 2. Demografik Özelliklerin Dağılımları

		N	%
Cinsiyet	Erkek	36	72
	Kadın	14	28
Yaş	18-25	7	14
	26-35	11	22
	36-45	14	28
	46-55	13	26
	56 ve üstü	5	10

Medeni durum	Evli	39	78
	Bekâr	11	22
Eğitim durumu	Lise	22	44
	Önlisans	16	32
	Lisans	10	20
	Yüksek Lisans	2	4
Kıdem	1 Yıldan az	2	4
	1-5 yıl	17	34
	6-10 yıl	6	12
	11-15 Yıl	2	4
	16 yıl ve üzeri	23	46

3.3.2. Ortalama ve Standart Sapma Değerlerine İlişkin Bulgular

Çalışanların örgütsel bağlılık ve presenteeism düzeylerini belirlemek için ortalama ve standart sapma değerleri bulunmuştur. Ortalama değerlendirmelerinde sınırlar şu şekilde belirlenmiştir: 1 - 1,79 çok düşük; 1,80 – 2,59 düşük; 2,60 – 3,39 orta; 3,40 – 4,19 yüksek; 4,20 –5.00 çok yüksek.

Çalışanların “örgütsel bağlılık” ortalaması 3,79; “duygusal bağlılık” alt boyutu ortalaması 4,26 ; “devam bağlılığı” alt boyutu ortalaması 3,34; “normatif bağlılık” alt boyutu ortalaması 3,75’tir. Bulgular bir bütün olarak değerlendirildiğinde, çalışanların, işletme içerisinde genel olarak “orta” düzeyde örgütsel bağlılığa sahip olduklarını göstermektedir. Örgütsel bağlılığın “duygusal bağlılık” boyutu diğer boyutlar içerisinde en yüksek ortalamaya sahip boyut çıkmıştır. Bu bulgu, işletme çalışanlarının örgütsel bağlılık boyutları içerisinde en çok bu boyuta ilişkin özelliklerin olduğunu göstermektedir. Bu boyutlar içerisinde en düşük ortalamaya sahip boyut “devam bağlılığı” boyutudur.

Çalışanların “presenteeism” ortalaması 3,50’dir. Çalışanların, işletme içerisinde genel olarak “yüksek” bir düzeyde presenteeism özellikleri gösterdikleri söylenebilir.

Tablo 3. Ortalama ve Standart Sapma değerleri

Boyutlar	Ortalama (\bar{X})	Standart Sapma
Örgütsel Bağlılık	3,79	0,71
Duygusal Bağlılık	4,26	0,99
Devam Bağlılık	3,34	0,81
Normatif Bağlılık	3,75	0,89
Presenteeism	3,50	1,01

Boyutlara ilişkin Tablo 3’de elde edilen ortalamalara göre katılımın en fazla duygusal boyutta olduğu, daha sonra sırasıyla örgütsel bağlılık, normatif, presenteeism ve devam boyutu gelmektedir.

3.3.3. Korelasyon Analizi Bulguları

Örgütsel bağlılık ve alt boyutları ile Presenteeism arasındaki ikili ilişkileri incelemek üzere korelasyon analizi yapılmıştır. Örgütsel bağlılık ile presenteeism arasında (0,326) $p < 0,05$ orta düzeyde pozitif yönlü bir ilişki bulunmuştur. Presenteeism ile devam bağlılığı alt boyutu arasında da (0,347) $p < 0,05$ orta düzeyde pozitif yönlü bir ilişki görülmüştür.

Tablo 4 . Korelasyon Analizi Bulguları

Boyutlar	Örgütsel Bağlılık	Duygusal Bağlılık	Devam Bağlılık	Normatif Bağlılık	Presenteeism
Örgütsel Bağlılık	1				
Duygusal Bağlılık	,826** 0,00	1			
Devam Bağlılık	,733** 0,00	,377** 0,007	1		
Normatif Bağlılık	,827** 0,00	,539** 0,00	,435** 0,002	1	
Presenteeism	,326* 0,021	0,187 0,194	,347* 0,013	0,261 0,067	1

*Düşük Güç: $r < 0,30$, Orta Güç: $0,30 < r < 0,70$, Yüksek Güç: $r > 0,70$ *: $p < 0,05$, **: $p < 0,01$*

3.3.4. T-Testi ve Tek Yönlü Varyans Analizine İlişkin Bulgular

Araştırmaya katılanların cinsiyet ve medeni durumlarına sorulara verdikleri cevapların ortalamaları arasında anlamlı bir fark olup olmadığını tespit etmek için bağımsız örneklem T-testi, ikiden fazla olan kategorilerde ise Anova analizi kullanılmıştır. Bu analizlerden elde edilen istatistiki bulgular ve onlara ait yorumlar aşağıda yer alan tablolarda sunulmuştur.

Tablo 5. Cinsiyete İlişkin T-Testi Tablosu

Boyutlar	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Standart Sapma	t	Sig.
Örgütsel Bağlılık	Erkek	36	3,77	,77	-,219	,827
	Kadın	14	3,82	,55		
Duygusal Bağlılık	Erkek	36	4,23	1,12	-,416	,679
	Kadın	14	4,36	,53		
Devam Bağlılık	Erkek	36	3,32	,85	-,220	,827
	Kadın	14	3,38	,76		
Normatif Bağlılık	Erkek	36	3,76	,91	,133	,894
	Kadın	14	3,73	,87		
Presenteeism	Erkek	36	3,50	1,13	-,014	,989
	Kadın	14	3,50	,62		

Tablo 5'deki t testi sonucunda örgütsel bağlılık ve alt boyutları ile presenteeism arasında cinsiyet açısından anlamlı bir farklılık yoktur. Örgütsel bağlılık boyutunda 3,82, duygusal boyutta 4,36 ve devam boyutunda 3,38 ortalama ile kadınların sorulara katılımı en yüksek iken, normatif boyutta 3,76 ile erkeklerin, presenteeism boyutunda ise 3,50 ile kadın ve erkeklerin sorulara verdiklerin cevapların ortalamaları aynı çıkmıştır.

Tablo 6. Medeni Duruma İlişkin T-Testi Tablosu

Boyutlar	Medeni Durum	N	Ortalama (\bar{X})	Standart Sapma	t	Sig.
Örgütsel Bağlılık	Evli	39	3,8376	,68865	,969	,338
	Bekâr	11	3,6010	,80883		

Duygusal Bağlılık	Evli	39	4,3889	,86292	1,731	,090
	Bekâr	11	3,8182	1,28334		
Devam Bağlılık	Evli	39	3,3077	,84599	-,524	,602
	Bekâr	11	3,4545	,71527		
Normatif Bağlılık	Evli	39	3,8162	,92701	,942	,351
	Bekâr	11	3,5303	,72579		
Presenteeism	Evli	39	3,5128	1,00756	,212	,833
	Bekar	11	3,4394	1,04688		

Medeni duruma ilişkin t testi sonucunda örgütsel bağlılık ve alt boyutları ile presenteeism arasında elde edilen Sig. değeri 0,05'ten büyük çıktığı için bütün boyutlarda katılımcıların medeni durum açısından sorulara verdikleri cevapların ortalamaları arasında anlamlı bir farklılık olmadığını ortaya çıkarmıştır. Örgütsel bağlılık, normatif ve presenteeism boyutunda evli olan katılımcıların sorulara verdikleri cevapların ortalamaları en fazla iken, duygusal ve devam boyutunda ise bekâr olan katılımcıların sorulara katılım düzeyleri daha fazla çıkmıştır.

Katılımcıların yaş gruplarına göre sorulara verdikleri cevapların ortalamaları arasında anlamlı bir fark olup olmadığını tespit etmek için tek yönlü anova analizi kullanılmıştır. Analizden elde edilen sonuçlar Tablo 7'deki gibidir.

Tablo 7. Yaş Aralığına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi Tablosu

Boyutlar	Yaş Aralığı	N	Ortalama (\bar{X})	Standart Sapma	F	Sig.
Örgütsel Bağlılık	18-25	7	4,29	,41	1,815	,143
	26-35	11	3,76	,54		
	36-45	14	3,58	,72		
	46-55	13	3,91	,54		
	56 ve üzeri	5	3,38	1,36		
Duygusal Bağlılık	18-25	7	4,62	,40	1,103	,367
	26-35	11	4,24	,86		
	36-45	14	3,88	1,16		
	46-55	13	4,56	,73		
	56 ve üzeri	5	4,10	1,65		

Devam Bağlılık	18-25	7	4,12	,49	6,315	,000
	26-35	11	3,44	,67		
	36-45	14	3,29	,66		
	46-55	13	3,36	,60		
	56 ve üzeri	5	2,13	1,10		
Normatif Bağlılık	18-25	7	4,14	,63	,612	,656
	26-35	11	3,61	,77		
	36-45	14	3,56	,83		
	46-55	13	3,82	,83		
	56 ve üzeri	5	3,90	1,66		
Presenteeism	18-25	7	3,76	,84	,802	,530
	26-35	11	3,52	1,15		
	36-45	14	3,75	,75		
	46-55	13	3,24	1,23		
	56 ve üzeri	5	3,03	,89		

Tablo 7’de elde edilen istatistiki sonuçlara göre bütün boyutlarda 18 ile 25 yaş aralığında yer alan katılımcıların sorulara verdikleri cevapların ortalamaları diğer boyutlardan daha yüksek çıkmıştır. Bu tabloda elde edilen bir diğer sonuçta sadece örgütsel bağlılığın devam boyutunda yaş gruplarının ortalamaları arasında anlamlı (Sig.<0,05) bir farklılık olduğu ortaya çıkmıştır.

Katılımcılara ait hangi yaş gruplarının ortalamaları arasında anlamlı fark olduğunu belirlemek için çoklu anova analizine ait çoklu karşılaştırma tablosuna bakmak gerekir. Çoklu karşılaştırma analizinde verilere LSD testi uygulanmıştır. Bu testten elde edilen sonuçlar aşağıda yer alan Tablo 8’de sunulmuştur.

Tablo 8. Çoklu Karşılaştırma Testi Tablosu

Yaş (I)	Devam Boyutu			
	LSD testi			
Yaş (I)	Yaş (J)	Ortalama Fark (I-J)	Standart Hata	Sig.
18-25	26-35	,67965*	0,32883	0,045
	36-45	,83333*	0,31483	0,011
	46-55	,76007*	0,31884	0,021
	56 ve üzeri	1,98571*	0,39823	0,000
26-35	18-25	-,67965*	0,32883	0,045
	36-45	0,15368	0,27402	0,578
	46-55	0,08042	0,27862	0,774
	56 ve üzeri	1,30606*	0,36682	0,001
36-45	18-25	-,83333*	0,31483	0,011
	26-35	-0,15368	0,27402	0,578
	46-55	-0,07326	0,26195	0,781
	56 ve üzeri	1,15238*	0,35433	0,002
46-55	18-25	-,76007*	0,31884	0,021
	26-35	-0,08042	0,27862	0,774
	36-45	0,07326	0,26195	0,781
	56 ve üzeri	1,22564*	0,3579	0,001
56 ve üzeri	18-25	-1,98571*	0,39823	0,000
	26-35	-1,30606*	0,36682	0,001
	36-45	-1,15238*	0,35433	0,002
	46-55	-1,22564*	0,3579	0,001

*Sig değeri 0,05'ten küçüktür.

Tablo 8'deki yer alan devam bağıllığı boyutuna ilişkin istatistikî sonuçlara bakıldığında farklılığın 18- 25 yaş arasındakilerle diğer yaş aralığında olanlar arasında, 56 yaş ve üzerindekiyle diğer yaş aralığında yer alan katılımcıların ortalamaları arasında anlamlı (Sig.<0,05) bir fark olduğu görülmüştür.

Elde edilen bu sonuçlara göre 18-25 yaş aralığındakilerin, devam bağıllığına katılma düzeyleri diğer yaş aralığında bulunanlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir. 56 yaş ve üzerindekiilerin devam

bağlılığına katılma düzeyleri ise diğer yaş aralığında bulunanlara göre daha düşük olduğu tespit edilmiştir.

Aşağıda yer alan Tablo 9'da eğitim durumuna ilişkin tek yönlü varyans analizi sonuçları yer almaktadır.

Tablo 9. Eğitim Durumu Tek Yönlü Varyans Analizi Bulguları

Boyutlar	Eğitim Durumu	N	Ortalama (\bar{X})	Standart Sapma	F	Sig.
Örgütsel Bağlılık	Lise	22	3,67	,89	,867	,465
	Ön Lisans	16	4,02	,62		
	Lisans	10	3,66	,33		
	Yüksek Lisans	2	3,81	,43		
Duygusal Bağlılık	Lise	22	4,02	1,16	,925	,436
	Ön Lisans	16	4,41	,87		
	Lisans	10	4,58	,69		
	Yüksek Lisans	2	4,25	1,06		
Devam Bağlılık	Lise	22	3,25	1,00	,747	,530
	Ön Lisans	16	3,58	,68		
	Lisans	10	3,22	,51		
	Yüksek Lisans	2	3,00	,94		
Normatif Bağlılık	Lise	22	3,75	1,01	2,502	,071
	Ön Lisans	16	4,07	,68		
	Lisans	10	3,17	,64		
	Yüksek Lisans	2	4,17	1,18		
Presenteeism	Lise	22	3,36	,89	,325	,807
	Ön Lisans	16	3,69	,98		
	Lisans	10	3,52	1,39		
	Yüksek Lisans	2	3,33	,24		

Katılımcıların eğitim durumuna ilişkin yapılan tek yönlü varyans analizinde katılımcıların eğitim düzeyleri bakımından ortalamalar arasında anlamlı bir fark olmadığı (Sig.>0,05) tespit edilmiştir. Bağlılık boyutunda önlisans düzeyindeki katılımcıların katılım sorularına katılım düzeyleri en fazla iken, duygusal boyutunda lisans, devam

boyutunda önlisans, normatif boyutunda yüksek lisans, presenteeism boyutunda ise ön lisans düzeyindeki çalışanların sorulara katılım düzeyleri daha yüksek olduğu tespit edilmiştir.

SONUÇ

Örgütsel bağlılık ve presenteeism arasındaki ilişkinin belirlenmesini amaçlayan bu çalışmada ortaya çıkan sonuçlar şu şekilde ifade edilebilir: Araştırmaya katılanların çoğunluğu erkek ve evlilerden oluştuğu, çalışma süreleri bakımından çoğunluğun yaptıkları işte tecrübeli oldukları söylenebilir.

Çalışmada örgütsel bağlılık düzeyinin yüksek olduğu, duygusal bağlılıklarının çok yüksek, devam bağlılığının orta, normatif bağlılığında yüksek olduğu tespit edilmiştir. Çalışanların, duygusal yönden işletme faaliyetlerine gönüllü olarak katıldıkları söylenebilir. Bu durum işletmeler açısından arzulanan ve başarılması çeşitli değişkenler neticesinde ortaya çıktığı için kolay olmayan bir durumdur. Normatif bağlılığın yüksek çıkması yine çalışanların işletmelerinde çalışmaya devam etme ve işletmelerine borcu olduğu düşüncesini ortaya koyduğundan başarı adına olumlu bir durumdur. Devam bağlılığının orta düzeyde çıkması ise çalışanların işlerini bırakabileceğini ve başka işletmelerde çalışabilecekleriyle ilgili kendi yeteneklerine güvendikleri şeklinde de yorumlanabilir. Böyle bir bakış açısıyla bulgu değerlendirildiğinde, çalışılan işletme açısından olmasa bile olumlu bir bulgu olduğu söylenebilir.

Çalışanların presenteeism düzeylerinin de yüksek olduğu görülmüştür. Fayda/maliyet durumuna göre tartışmalı bir konu olan presenteeism düzeyinin yüksek çıkması, yöneticilerin bu konuda dikkatli davranmalarını gerekli kılmıştır. Çünkü işletmeler açısından olumsuzlukları ortaya çıkarma olasılığı olan bu duruma karşı bilinçli olmak ve tedbir almak gerekli olabilir.

Korelasyon analizi bulgularına göre örgütsel bağlılık ile presenteeism arasında orta düzeyde pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Ayrıca örgütsel bağlılığın alt boyutu olan devam bağlılığı ile presenteeism arasında da orta düzeyde pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki olduğu tespit edilmiştir.

Farklılık analizi bulgularına göre cinsiyet ve medeni duruma ilişkin bir farklılık görülmemiştir. Farklılık, yaş grupları arasında ortaya

çıkıştır. Devam boyutunda ortaya çıkan farklılığa göre 18-25 yaş aralığında olanların devam bağlılığına katılma düzeyleri diğer yaş gruplarına daha fazla, 56 yaş ve üstü grubun devam bağlılığına katılma düzeyleri diğer gruplara göre daha düşük olduğu tespit edilmiştir. 18-25 yaş grubunun diğer yaş gruplarına göre meslekte yeni olmaları ve yaşı 56'dan büyük olanların ise emekliliğe yakın olmalarından dolayısıyla böyle bir bulgunun ortaya çıktığı söylenebilir.

Bu çalışma sadece bir ilde ve sınırlı sayıda çalışan bir kamu kurumu üzerinde gerçekleştirilmiştir. Farklı evren ve farklı sektörlerde yapılacak çalışmaların daha farklı sonuçlar ortaya çıkarabileceği gerçeğinden hareketle bu konularla birlikte iş tatmini ve örgütsel adalet konuları da eklenerek yeni çalışmalar yapılabilir.

KAYNAKÇA

- ACAR, A.Z. (2012), “Organizational Culture, Leadership Styles and Organizational Commitment in Turkish Logistics Industry” , **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 58, 217-226.
- AKROYD, D., Legg, J., Jackowski, M.B. ve Adams, R.D. (2009). “The Impact of Selected Organizational Variables and Managerial Leadership on Radiation Therapists’ Organizational Commitment”. **Radiography**, 15, 113-120.
- ALLEN, N.J. ve Meyer, J.P. (1990). “The Measurement and Antecedents of Affective, Continuance and Normative Commitment to the Organization”, **Journal of Occupational Psychology**, 63, 1-18.
- ARONSSON, G., Gustafsson K. ve Mellner, C. (2011). “Sickness Presence, Sickness Absence and Self-Reported Health and Symptoms”. **International Journal of Workplace Health Management**, 4(3), 228-243.
- ARONSSON, G. ve Gustafsson, K. (2005). “Sickness Presenteeism: Prevalence, Attendance-Pressure Factors, and an Outline of a Model for Research”. **JOEM**, 47(9), 958-966.
- ARONSSON, G., Gustafsson, K. ve Dallner, M. (2000). “Sick But yet at Work. An Empirical Study of Sickness Presenteeism”. **Journal of Epidemiol community Health**, 54, 502-509.
- ASHBY, K. ve Mahdon, M. (2010). “Why do Employees Come to Work When ill? An Investigation into Sickness Presence in the Workplace”. **The Work Foundation**, 1-69.
- BAYSAL, İ.A., Baysal, G., Aksu, G. ve Aksu, N. (2014). “Presenteeism (İşte Varolmama Sorunu) İle Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişki: Adnan Menderes Üniversitesi Akademik Personeli Üzerinde Bir Uygulama”. **Electronic Journal of Vocational Colleges**, Ağustos, 134-152.
- CAVERLEY, N., Cunningham, J.B. ve MacGregor, J.N. (2007). “Sickness Presenteeism, Sickness Absenteeism and Health Following Restructuring in a Public Service Organization”. **Journal of Management Studies**, 44(2), 304-319.
- CHANG, H.-T., Chi, N.-W. ve Miao, M.-C. (2007), “Testing the Relationship Between Three-Component Organizational/Occupational Commitment

- and Organizational/Occupational Turnover İntention Using a Non-Recursive Model”, **Journal of Vocational Behavior**, 70, 352-368.
- CHENG, Y. ve Stockdale, M.S. (2003). “The Validity of The Three-Component Model of Organizational Commitment in a Chinese Context”. **Journal of Vocational Behavior**, 62, 465-489.
- CHİA, Y.M. ve Chu, M.J.T. (2016). “Moderating Effects of Presenteeism on the Stress-Happinessrelationship of Hotel Employees: A Note”. **International Journal of Hospitality Management**, 55, 52-56.
- CONWAY P.M., Hogh A., Rugulies, R.E. ve Hansen, A.M. (2014). “Is Sickness Presenteeism a Risk Factor for Depression? A Danish 2-Year Follow- up Study”. **Journal of Occupational Environmental Medicine**, 56, 595–603.
- CONWAY, P.M, Clausen, T., Hansen, A.M. ve Hogh, A. (2016). “Workplace Bull-ying and Sickness Presenteeism: Cross-Sectional and Prospective Associations in a 2-Year Follow-Up Study”. **International Archives of Occupational Environmental Health**, 89, 103-114.
- ÇOBAN, Ö. ve Harman, S. (2012). “Presenteeism: Nedenleri, Yarattığı Örgütsel Sorunlar ve Çözüm Önerileri Üzerine Bir Alanyazın Taraması”. **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 12(23), 157-178.
- DAWLEY, D.D., Stephens, R.D. ve Stephens, D.B. (2005). “Dimensionality of Organizational Commitment in Volunteer Workers: Chamber of Commerce Board Members and Role Fulfillment”, **Journal of Vocational Behavior**, 67, 511-525.
- DEMİRBULAT, Ö.G. ve Bozok, D. (2015). “Presenteeism (İşte Varolamama) ile Yaşam Doyumu, Fiziksel ve Ruhsal İyilik Halinin Etkileşimine Yönelik Seyahat Acentası İşgörenleri Üzerinde Bir Araştırma”. **KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 16(27), 7-13.
- EKPENYONG, I.E. (2013). **Effect of Employees’ Perceptions of Their Managers’ Leadership Styles on The Level of Sickness Presenteeism in the Workplace: A Cross Sectional, Quantitative Study**. Minneapolis: Capella University.

- ERDHEİM, J., Wang, M., ve Zickar, M.J. (2006). "Linking the Big Five Personality Constructs to Organizational Commitment", **Personality and Individual Differences**, (41), 959-970.
- GOSSELİN, E., Lemyre, L. ve Corneil, W. (2013). "Presenteeism and Absenteeism: Differentiated Understanding of Related Phenomena". **Journal of Occupational Health Psychology**, 18(1), 75-86.
- HANSEN, C.D. ve Andersen, J.H. (2008). "Going ill to Work – What Personal Circumstances, Attitudes and Work-Related Factors are Associated with Sickness Presenteeism?". **Social Science & Medicine**, 67, 956-964.
- HEMP, P. (2004). "Presenteeism: At Work-But Out of it". **Harvard Business Review**, 1-9.
- JANSSENS, H., Clays, E., Clerqo, B.D., Bacquer, D.D., Casini, F.K. ve Braeckman, L. (2016). "Association between Psychosocial Characteristics of Work and Presenteeism: A Cross-Sectional Study". **International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health**, 29(2), 331-344.
- JAROS, S.J. (1997). "An Assessment of Meyer and Allen's (1991) Three-Component Model of Organizational Commitment and Turnover Intentions". **Journal of Vocational Behavior**, 51, 319-337.
- JOHNS, G. (2010). "Presenteeism in the Workplace: A Review and Research Agenda". **Journal of Organizational Behavior**, 31, 519-542.
- KANTER, R.M. (1968), "Commitment and Social Organization: A Study of Commitment Mechanisms in Utopian Communities", **American Sociological Review**, 33(4), 499-517.
- KIM, J., Suh, E.E., Ju, S., Choo, H., Bae, H. ve Choi, H. (2016). "Sickness Experiences of Korean Registered Nurses at Work: A Qualitative Study on Presenteeism". **Asian Nursing Research**, 10, 32-38.
- LEINWEBER, C., Westerlund, H., Hagberg, J., Svedberg, P., Luokkala, M. ve Alexanderson, K. (2011). "Sickness Presenteeism Among Swedish Police Officers". **Journal of Occupational Rehabilitation**, 21, 17-22.
- LEVIN-EPSTEIN, J. (2005). "Presenteeism and Paid Sick Days". **Center for Law and Social Policy**, February 28, 1-4.

- LOWE, G. (2002). "Here in Body, Absent in Productivity: Presenteeism Hurts Output, Quality of Work-Life and Employee Health". **Canadian HR Reporter: The National Journal of Human Resource Management**, 1-2.
- MEYER, J.P. ve Herscovitch, L. (2001), "Commitment in the Workplace: Toward a General Model", **Human Resource Management Review**, 11, 299-326.
- MEYER, J.P., Stanley, D.J., Jackson, T.A., McInnis, K.J., Maltin, E.R. ve Shepard, L. (2012). "Affective, Normative and Continuance Commitment Levels Across Cultures: A Meta-Analysis", **Journal of Vocational Behavior**, 80, 225-245.
- MORROW, P.C. (2011). "Managing Organizational Commitment: Insights from Longitudinal Research". **Journal of Vocational Behavior**, 79, 18-35.
- MORROW, P.C., McElroy, J.C. ve Scheibe, K.P. (2012). "Influencing Organizational Commitment through Office Redesign". **Journal of Vocational Behavior**, 81, 99-111.
- MOWDAY, R.T., Steers, R.M. ve Porter, L.W. (1979). "The Measurement of Organizational Commitment", **Journal of Vocational Behavior**, 14, 224-247.
- NAQVI, S.M.M.R. ve bashir, S. (2012). "IT-Expert Retention Through Organizational Commitment: A Study of Public Sector Information Technology Professionals in Pakistan". **Applied Computing and Informatics**, XXX, 1-16.
- NEININGER, A., Lehmann-Willenbrock, N., Kauffeld, S. ve Henschel, A. (2010). "Effects of Team and Organizational Commitment – A Longitudinal Study". **Journal of Vocational Behavior**, 76, 567-579.
- O'REILLY III, C. ve Chatman, J. (1986), "Organizational Commitment and Psychological Attachment: The Effects of Compliance, Identification, and Internalization on Prosocial Behavior", **Journal of Applied Psychology**, 71(3), 492-499.
- ÖZDAMAR, K., "**Paket programlar ile İstatistiksel veri Analizi 1**", Eskişehir, Kaan Kitabevi, 2002.
- PRATER, T. ve Smith, K. (2011). "Underlying Factors Contributing to Presenteeism and Absenteeism". **Journal of Business & Economics Research**, 9(6), 1-14.

- SAVERY, L.K. ve Luks, J.A. (2000). "Long Hours at Work: Are They Dangerous and Do People Consent to Them?". **Leadership & Organization Development Journal**, 21(6), 307-310.
- SCHULTZ, A.B. ve Edington, D.W. (2007). "Employee Health and Presenteeism: A Systematic Review". **Journal of Occupational Rehabilitation**, 17, 547-579.
- SHAMANSKY, S.L. (2002). "Presenteeism Or When Being There is Not Being There". **Public Health Nursing**, 19(2), 79-80.
- STUP, R.E. (2006), "Special Research Report: Human Resource Management and Dairy Employee Organizational Commitment", **Department of Dairy and Animal Science College of Agricultural Sciences**, 1-4.
- TAİFOR, N.A., Abdullah, H.S. ve Hashim, R. "Incidence and Antecedents of Presenteeism: The Case of a Federal Government Ministry in Malaysia. IEEE Colloquium on Humanities", **Science and Engineering Research**, December 5-6, 654-659.
- TALOYAN M., Aronsson G, Leineweber C., Hanson M.L., Alexanderson K. ve Westerlund, H. (2012). "Sickness Presenteeism Predicts Suboptimal Self-Rated Health and Sickness Absence: A Nationally Representative Study of the Swedish Working Population". **PLoS ONE**, 7(9), 1-8.
- TESTA, M.R. (2001). "Organizational Commitment, Job Satisfaction and Effort in the Service Environment". **The Journal of Psychology**, 135(2), 226-236.
- VEALE, P.M., Vayalunkal, J.V. ve McLaughlin, K. (2016). "Sickness Presenteeism in Clinical Clerks: Negatively Reinforced Behavior or an Issue of Patient Safety?". **American Journal of Infection Control**, 1-6.
- WASTI, S.A. (2005), "Commitment Profiles: Combinations of Organizational Commitment Forms and Job Outcomes", **Journal of Vocational Behavior**, 67, 290-308.
- WENG, Q., McElroy, J.C., Morrow, P.C. ve Liu, R. (2010), "The Relationship between Career Growth and Organizational Commitment", **Journal of Vocational Behavior**, 77, 391-400.

- YILDIZ, H., Yıldız, B., Zehir, C. ve Aykaç, M. (2015). “The Antecedents of Presenteeism and Sickness Absenteeism: A Research in Turkish Health Sector”. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 207, 398-403.
- YUCEL, I. ve Bektas, C. (2012). “Job Satisfaction, Organizational Commitment and Demographic Characteristics Among Teachers in Turkey: Younger is Better?”. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 46, 1598-1608.
- ZHOU, Q., Martinez, L.F., Ferreira, A.I. ve Rodrigues, P. (2016). “Supervisor Support, Role Ambiguity and Productivity Associated with Presenteeism: A Longitudinal Study”. **Journal of Business Research**, XXX, 1-8.

KARAR ÖRNEKLERİ

**2016-5094 ŞİKÂyet NUMARALI, İNDİRİMLİ EMLAK VERGİSİ
ORANINDAN YARARLANDIRILMA TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA
VERİLEN 18.04.2017 TARİHLİ TAVSİYE KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 36311982-101.07.04-
BAŞVURU NO : 2016/5094
KARAR TARİHİ : 18/04/2017

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : A. Ş.
ADRES : Maltepe/İSTANBUL
BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :
BAŞVURUYA KONU İDARE : Maltepe Belediye Başkanlığı
BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuran; Emlak Vergisi Kanununun 8 inci maddesi kapsamında indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi oranından yararlanma şartlarını 12/11/2014 tarihi itibariyle sağlamasına rağmen Belediye Başkanlığı tarafından indirimli emlak vergisi oranından sadece 2016 yılı için yararlandırıldığını belirterek; 2015 yılında ödemiş olduğu emlak vergisinin de tarafına iade edilmesi talebinde bulunmaktadır.
BAŞVURU TARİHİ : 28.11.2016

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ:

1. Dosya kapsamında bulunan bilgi ve belgelerin tetkikinden başvuranın; Maltepe Belediye Başkanlığına verdiği 30.09.2016 tarih ve 467749 sayılı dilekçede hiçbir gelirin olmadığını, bahsi geçen gayrimenkulde ikamet ettiğini ve Türkiye sınırları içerisinde başkaca meskenin bulunmaması nedeniyle 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci maddesi kapsamında indirimli vergi nispeti uygulanması talep ettiğini, söz konusu talebinin Maltepe Belediye Başkanlığıınca 10.10.2016 tarihinde kabul edildiği ve indirimli (sıfır) vergi nispetinden yararlandırılarak 2016 yılı emlak vergisinin terkin edildiği,

2. Başvuranın, 07.10.2016 tarih, 472402 ve 10.11.2016 tarih, 493033 sayılı dilekçeler ile “geriye dönük olarak ödemiş olduğu emlak vergilerinin Vergi Usul Kanunu 120 nci maddesi hükümlerine göre tarafına iade edilmesi talebinin” ise; Maltepe Belediye Başkanlığının 10.10.2016 tarih, 473608 sayılı ve 14.11.2016 tarih, 494713 sayılı yazıları ile reddedilmesi üzerine, anılan Kanunun aradığı şartları 12/11/2014 tarihi itibarıyla sağlamasına rağmen Belediye tarafından indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi oranından sadece 2016 yılı için yararlandırıldığını belirterek; 2015 yılında ödemiş olduğu emlak vergisinin de tarafına iade edilmesi talebiyle Kurumumuza şikâyet başvurusunda, bulunmuştur.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

3. Kurumumuzun 03/01/2017 tarihli, sayı:36311982-622.03-... sayılı bilgi-belge isteme yazısına istinaden Maltepe Belediye Başkanlığı Mali Hizmetler Müdürlüğü’nden alınan 24/01/2017 tarih ve sayılı yazısında özetle;

“ ...

Dairemiz 219091 sicilde A. Ş. adına kayıtlı dosyanın incelenmesinde; adı geçenin İdaremize vermiş olduğu 30.09.2016 tarih ve 467749 sayılı dilekçede hiçbir gelirin olmadığını, gayrimenkul adresinde ikamet ettiğini ve Türkiye sınırları içerisinde başkaca meskenin bulunmadığından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8. Maddesi gereğince indirimli vergi nispeti uygulamasına talep ettiği, bunun üzerine idaremizce de yapılan inceleme neticesinde, adı geçenin anılan Kanun gereğince gerekli şartları taşıdığı tespit edildiğinden 10.10.2016 tarihinde indirimli (sıfır) vergi nispetinden

yararlandırılarak, 2016 yılı emlak vergisinin terkin edildiği, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 118. 119 ve 120 inci maddeleri gereğince de 2016 yılı vergisinin iadesine yönelik 10.10.2016 tarihli Düzeltme Fişi hazırlanarak, iadesinin gerçekleştirildiği, idaremizce işlemlerin gerçekleştiği esnada mükellefenden alınan 07.10.2016 tarih, 472402 ve 10.11.2016 tarih, 493033 sayılı dilekçeler ile geriye dönük ödemiş olduğu vergilerin yeniden iadesinin talep edildiği, bunun üzerine mükellefine muhatap 10.10.2016 tarih, 473608 sayılı ve 14.11.2016 tarih, 494713 sayılı yazılarımız ile Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 inci maddesinde geriye dönük tahakkuk eden vergilerin terkin ve iade edilmesine yönelik bir hüküm bulunmadığından, dolayısıyla başvurunun yapıldığı tarih itibariyle geçmiş yıllara tahakkuk eden ve ödenmiş bulunan verginin iadesinde yasal dayanak bulunmadığından talebinin karşılanamadığı yönünde bilgi verildiği görülmüştür.

Bu itibarla, İdaremize ibraz edilen SGK Hizmet Dökümünden adı geçenin 12.11.2014 tarihine kadar aktif sigortalı çalıştığı anlaşılmış olmakla birlikte: Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 inci maddesinde belirtilen şartlarını taşımaması halinde indirimli bina vergisi oranından yararlanabilmeleri için yapılacak başvuruda bir süre belirtilmediğinden ve adı geçen mükellefin geçmiş yıllarda birden fazla gayrimenkulünün olup olmadığının, varsa satılıp satılmadığının ve de geçmiş yıllarda gayrimenkulde ikamet edip etmediğinin Belediyemizce tespit edilmesi mümkün olmadığından, 2015 yılına indirimli bina vergisi oranı (sıfır) uygulamasından yararlandırılmamıştır.” açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4. Anayasamızın Vergi Ödevi başlıklı 73 üncü maddesinde; “Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafak, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebilir.” hükmü yer almaktadır.

5. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci maddesinde; “Bakanlar Kurulu, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin,

şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir. Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir." denilmektedir.

6. Aynı Kanunun, "Verginin tarh ve tahakkuku" başlıklı 11 nci maddesinde; "Bina vergisi, ilgili belediye tarafından; ... 29 uncu maddeye göre hesaplanan vergi değeri esas alınarak yıllık olarak tarh olunur. Bildirim posta ile gönderilmiş ise vergi, bildirim verme süresinin son gününü takip eden yedi gün içinde tarh olunur. Bu suretle tarh olunan vergiler, tarh edilen tarihte tahakkuk etmiş sayılır ve mükellefe bir yazı ile bildirilir. Yapılan tarh ve tahakkuku takip eden yıllarda, 29 uncu maddeye göre tespit edilen vergi değeri üzerinden hesaplanan bina vergisi, her bütçe yılının başından itibaren o yıl için tahakkuk etmiş sayılır..." "**Ödeme süresi" başlıklı 30 uncu maddesinde ise;** "Emlak Vergisi birinci taksidi Mart, Nisan ve Mayıs aylarında, ikinci taksidi Kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenir." hükümlerine yer verilmiştir.

7. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 114 üncü maddesinin birinci fıkrasında; "Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zamanaşımına uğrar.", **116 nci maddesinde;** "Vergi hatası, vergiye müteallik hesaplarda veya vergilendirmede yapılan hatalar yüzünden haksız yere fazla veya eksik vergi istenmesi veya alınmasıdır." hükümleri yer almaktadır. **Aynı Kanunun 118 inci maddesi ise,** vergilendirme hatalarının açık olarak vergiye tabi olmayan veya vergiden muaf bulunan kimselerden vergi istenmesinin mükellefiyete hata olduğunu ve vergi mevzuuna girmeyen veya vergiden müstesna bulunan gelir, servet, madde, kıymet, evrak ve işlemler üzerinden vergi istenmesi veya alınmasını mevzuda hata olarak nitelendirmiştir.

8. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 120 nci maddesinde; "Bu hatalar düzeltme fişine dayanılarak düzeltilir. Hatanın mükellef aleyhine yapılmış olması halinde, fazla vergi aynı fişe dayanılarak terkin ve tahsil olunmuş ise mükellefe reddolunur. Düzeltme fişinin bir nüshası,

reddedilecek miktarla müracaat edeceği muhasebe ve müracaat süresi zikredilmek, suretiyle mükellefe tebliğ edilir. Mükellef tebliğ tarihinden başlayarak bir yıl içinde parasını geri almak üzere müracaat etmediği takdirde hakkı sakıt olur.” hükmü yer almaktadır. **Aynı Kanunun 126 ncı maddesi ise**, 114 üncü maddede yer alan zamanaşımı süreleri (beş yıl) dolduktan sonra vergi hatalarının düzeltilemeyeceğini bildirmektedir.

9. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 413 üncü maddesinde “Mükellefler, Gelir İdaresi Başkanlığından veya bu hususta yetkili kıldığı makamlardan, vergi durumları ve vergi uygulaması bakımından müphem ve tereddüdü mucip gördükleri hususlar hakkında yazı ile izahat isteyebilir. Gelir İdaresi Başkanlığı, kendisinden istenecek izahatı özgelge ile cevaplandırabileceği gibi, aynı durumda olan tüm mükellefler bakımından uygulamaya yön vermek ve açıklık getirmek üzere sirküler de yayımlayabilir. Sirküler ve özgelgeler, Gelir İdaresi Başkanlığı bünyesinde, Gelir İdaresi Başkanını veya tevkil edeceği bir başkan yardımcısının başkanlığında en az üç daire başkanından müteşekkil bir komisyon marifetiyle oluşturulur. Söz konusu komisyonda oluşturulmuş sirküler veya özgelgeler ile konu, kapsam ve ilgili olduğu mevzuat bakımından tamamen aynı mahiyeti taşıyan bir hususta izahat talebinde bulunulması halinde, komisyon tarafından oluşturulan sirküler veya özgelgelere uygun olmak şartıyla Gelir İdaresi Başkanlığı taşra teşkilatı tarafından da özgelgeler verilebilir.” hükmü yer almaktadır.

10. Bakanlar Kurulunun 2006/11450 sayılı kararında “1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü gereğince kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, özürülülerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²’yi geçmeyen tek meskene sahip olmaları halinde (intifa hakkına sahip olunması hali dahil), söz konusu meskene ait bina vergisi oranı, 2007 ve müteakip yıllar için sıfıra indirilmiştir.” şeklinde belirtilmiştir.

11. Maliye Bakanlığının 57 seri no.lu Emlak Vergisi Genel Tebliğinin ‘Emlak Vergisi Bildirimlerinin Yeniden Düzenlenmesi, Mükelleflerden Bildirim Dışında Bir Belge Talep edilmemesi ve Devredenin Mükellefiyetinin Res’en Sona Erdirilmesi’ başlıklı bölümünde; “1319 sayılı Kanunda, emlak vergisi mükelleflerine, bu vergiyle ilgili

işlemler sırasında emlak vergisi bildirim dışında herhangi bir belge vereceklerine dair yükümlülük getiren bir hüküm bulunmamaktadır.” şeklinde belirtilmiştir.

12. 57 seri no.lu Emlak Vergisi Genel Tebliğinin aynı bölümünde; “Belediyelerce, emlak vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgileri, İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi üzerinden, tapu kayıtları ise Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabilecektir. Ayrıca, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanması mümkün olacaktır.” hükmü yer almaktadır.

13. Aynı Tebliğin ‘Diğer Hususlar’ başlıklı bölümünde; “ 44 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğinde hiçbir geliri olmayan mükelleflerin indirimli vergi oranından yararlanmaları için anılan Genel Tebliğ ekindeki ‘Hiçbir Geliri Olmayanların Tek Meskenlerine Ait Taahhüt Belgesi’ni ilgili belediyeye vermeleri yeterli görülmüş olup bu mükelleflerden ayrıca başka bir belgenin istenilmesine gerek bulunmamaktadır.” şeklinde belirtilmiştir.

14. 44 seri no.lu Emlak Vergisi Genel Tebliğinin “I- Hiçbir Geliri Olmayan Mükelleflerin indirimli Bina Vergisi Oranından Faydalanmak İçin Taahhüt Belgesi Vermelerinin Yeterli Olması” başlıklı bölümünde; “Bakanlığımıza yapılan başvurular üzerine, mükelleflere kolaylık sağlamak amacıyla hiçbir geliri bulunmayan ve Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²’yi geçmeyen tek meskene sahip olan mükelleflerin bu Tebliğ ekinde yer alan Taahhüt Belgesini ilgili belediyeye vermeleri halinde bu meskenleri için 2004 yılından itibaren indirimli (sıfır) bina vergisi oranının uygulanması uygun görülmüştür.” şeklinde belirtilmiştir.

15. Aynı Tebliğin “Hiçbir Geliri Olmadığını Beyan Eden Mükelleflerin Geliri Veya İkinci Bir Meskeni Bulduğunun Tespit Edilmesi Halinde Yapılacak İşlemler” başlık bölümünde; “...indirimli vergi oranından yararlanma şartlarını taşımadığı halde, gerçek dışı taahhütte bulunmak suretiyle indirimli vergi oranından yararlanan mükellefler ile durumunda meydana gelen değişikliği bildirmeyen mükelleflerden alınması gereken vergi, cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacaktır.” açıklamasına yer verilmiştir.

IV. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden

16. Başvuran; Emlak Vergisi Kanununun 8 inci maddesi kapsamında indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi oranından yararlanma şartlarını 12/11/2014 tarihi itibarıyla sağlamasına rağmen Belediye tarafından indirimli emlak vergisi oranından sadece 2016 yılı için yararlandırıldığını belirterek; 2015 yılında ödemiş olduğu emlak vergisinin de tarafına iade edilmesi talebinde bulunmaktadır.

17. Bakanlar Kurulu kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup on sekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, şehitlerin, dul ve yetimlerinin, Türkiye sınırları içinde 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması dahil) halinde bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkili bulunmaktadır. Gelir olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Bakanlar Kurulu 2006/11450 sayılı kararı ile indirimli bina vergisi oranını 2007 ve müteakip yıllar için sıfır olarak belirlemiştir. Bu çerçevede yeni bir Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanana kadar uygulama aynı şekilde devam edecektir.

18.Maliye Bakanlığının Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 inci maddesinden aldığı yetki ile yapmış olduğu düzenlemelerde hiçbir geliri olmadığını beyan eden mükelleflerin indirimli emlak vergisi oranından faydalanabilmeleri için hizmet karşılığı elde edilen geliri, ticari, sınai ve mesleki faaliyet geliri, tarımsal faaliyet geliri, menkul ve gayrimenkul geliri faiz ve temettü geliri veya benzeri bir gelirinin olmadığını belgelemek zorunda iken, **mükelleflere kolaylık olması açısından 44 ve 57 seri no.lu Emlak Genel Tebliğlerle yaptığı düzenleme sonucunda hiçbir geliri olmayan mükelleflerin indirimli emlak vergisi oranından yararlanabilmesi için "Hiçbir geliri olmayanların tek meskenlerine ait taahhüt belgesinin" ilgili belediyelere verilmesinin yeterli olacağı belirtilmektedir.**

19. 57 seri no.lu Emlak Vergisi Genel Tebliğinde; "Belediyelerce, emlak vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan

yapılması gerektiği”, açıklamasıyla **söz konusu taahhütteki beyanların teyidini yapma sorumluluğunu idareye yüklediği**, 200 m²’yi geçmeyen tek meskene sahip olan ve hiçbir geliri bulunmayan kişilerin, indirimli emlak vergisi ödeme imkânından yararlanabilmeleri için **Kanunda zamanında bildirimde bulunma şartı öngörülmediği**, “Hiçbir geliri olmayanların tek meskenlerine ait taahhüt belgesini” idareye vermesi yeterli olduğu, diğer taraftan gelir elde etmeyen mükelleflerin bir gelir elde etmeleri veya ikinci bir mesken binasına sahip olmaları halinde, bu durumu mükellefiyetlerinin bulunduğu belediyelere bildirme zorunluluğunu göz ardı etmemek gerektiği açıktır. Ayrıca, 44 seri no.lu Emlak Vergisi Genel Tebliği gereğince, idare mükellef tarafından beyan edilen hususların doğru olmadığını tespit ederse alınması gereken vergi, cezalı olarak ve gecikme faizi ile birlikte alınacaktır.

20. Başvuru konusuna, benzer konularda yapılan başvurular hakkında Kurumumuz tarafından verilen emsal kararlar aşağıdaki gibidir.

21. Şikâyetçinin; 200 m² yi geçmeyen bir meskenin sahibi olduğu ve herhangi bir gelirin olmaması nedeniyle emlak vergisi ödememesi gerektiği iddiası ile 2002 yılından beri ödemiş olduğu emlak vergilerinin iade edilmesi” talebi üzerine verilen, 2014/3360 Esas ve 26/12/2014 tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Red Kararı:

“İlgili mevzuatta 200 m²’yi geçmeyen tek meskene sahip olan ve hiçbir geliri olmayan mükelleflerin bu durumu beyan eden Taahhüt Belgesinin ilgili belediyeye ne zaman verileceği ile ilgili olarak bir düzenleme yapılmadığı, bir emeklinin İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı’na geriye dönük indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi uygulanmasından yararlanıp yararlanmayacağı sorulduğunda, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı Mükellef Hizmetleri Grup Müdürlüğü, yasal dayanağını 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 413 üncü maddesinden alarak yayımladığı 11/04/2011 tarih ve 006.01258 sayılı Özelgede; emeklilerin indirimli bina vergisi oranından yararlanabilmeleri için bildirimde bir süre belirlenmediği ve söz konusu uygulamadan düzeltme zamanaşımı süresi içinde geçmişe yönelik yararlanmanın mümkün olduğunun açıklandığı, Antalya ve Kayseri Vergi Dairesi Başkanlıklarının da bu yönde görüşler bildirdiğinin görüldüğü,

213 sayılı Vergi Usul Kanununun 126 ncı maddesi, yine bu kanunun 114 üncü maddesindeki 5 yıllık tarh ve tahakkuk zamanaşımına atıfta bulunarak, bu zamanaşımı süresi dolduktan sonra vergi hatalarının düzeltilemeyeceğini kesin bir ifadeyle belirtildiği, bu bağlamda şikayetçinin iade talebini 2014 yılında yaptığı göz önünde bulundurulursa geriye dönük olarak 2013, 2012, 2011, 2010 ve 2009 yıllarında ödemiş olduğu emlak vergilerinin iade edilmesinin mümkün olduğu, daha önceki vergilerin iade edilmesinin ise yasal çerçevede imkan dahilinde bulunmadığı hususları birlikte değerlendirildiğinde; 2002- 2008 dönemlerine ilişkin emlak vergisi iade talebinin **REDDİ**, geriye dönük olarak 2009, 2010, 2011, 2012 ve 2013 yıllarında tahsil edilen emlak vergilerinin şikâyetçiye iade edilmesi ile mağduriyetin makul sürede giderilmesi hususunda **Yenimahalle Belediye Başkanlığı'na TAVSİYEDE BULUNULMASI**” şeklindedir.

22. Şikayetçinin: 200 m²'yi geçmeyen bir meskenin sahibi olduğunu ve herhangi bir gelirin olmadığını bu nedenle emlak vergisinden muaf olduğunu belirterek 2012 yılı Şubat ayından beri ödemiş olduğu emlak vergilerinin iade edilmesini ve tahakkuk eden vergilerin iptali talebi üzerine verilen, 2015/4788 Esas ve 15/03/2016 tarihli Tavsiye Kararı:

“ Her ne kadar idarece; şikayetçinin, 2012 yılı ile başvuru tarihi olan 04/03/2015 arasında kalan dönem için, indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi uygulamasından faydalanabilmesi için gerekli şartları taşıdığına dair belgeleri ibraz etmemesi ve bu şartların varlığının idarece tespitinin mümkün olmaması gerekçesiyle geriye dönük olarak, indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi uygulamasından yararlandırılmadığı belirtilmiş ise de; **şikayetçinin “Hiçbir geliri olmayanların tek meskenlerine ait taahhüt belgesini” idareye vermesi, indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi uygulamasından yararlanması için yeterli olacaktır,**

Ayrıca, bir an için şikayetçinin sözü edilen taahhüdü idareye verdikten sonra idarece taahhütte belirtilen hususların teyidi yapıldıktan sonra şikayetçinin indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi uygulamasından yararlandırılacağı kabul edilse dahi, dosya kapsamından idarenin, 57 seri no.lu Tebliğde belirtilen şekilde, bir araştırma yapmadığı, araştırmayı yalnızca kendi kayıtları ve sistemi üzerinden yaptığının anlaşıldığı, oysa anılan Tebliğe göre teyidin ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılmasının gerektiği, yine taahhütteki beyanların

teyidi için İdarece şikayetçiden ek belge istenilmesinin de yerinde olmadığı, 57 seri no.lu Tebliğin, taahhütteki beyanların teyidini yapma sorumluluğunu idareye yüklediği, bu bağlamda idarenin, mevzuatın kendisine yüklediği bu sorumluluğu, şikayetçi tarafından yerine getirilmesini beklemesi hukuka aykırı olduğu, hususları belirtilerek;

Şikayetçiden geriye dönük olarak, 2012 yılı Şubat ayından 04/03/2015 tarihine kadar tahsil edilen emlak vergilerinin şikayetçiye iadesi ve tahakkuk ettirilen ancak şikayetçiden tahsil edilmeyen emlak vergilerinin terkinin ile ilgili olarak makul sürede yeni bir işlem tesisi ve mağduriyetin giderilmesi hususunda **Gebze Belediye Başkanlığı'na TAVSİYEDE BULUNULMASI**” şeklindedir.

23. Vergi hatası müteallik hesaplarda veya vergilendirmede yapılan hatalar yüzünden haksız yere fazla veya eksik vergi istenmesi veya alınmasıdır. Vergi Usul Kanununun 118 inci maddesinde açık olarak vergiye tabi olmayan veya vergiden muaf bulunan kimselerden vergi alınması ve vergi mevzuuna girmeyen veya vergiden müstesna bulunan gelir, servet, madde, kıymet, evrak ve işlemler üzerinden vergi istenmesi veya alınmasını vergilendirme hatası olarak nitelendirmektedir. 200 m²'yi geçmeyen tek meskene sahip olan ve hiçbir geliri bulunmayan kişilere mevzuat, indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi oranı uygularken, bu kişilerden vergi alınması vergilendirme hatası olarak adlandırılabilir. Vergilendirme hatası söz konusu olduğunda ise ne tür bir işlem yapılacağı 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 120 nci maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddede hataların düzeltme fişine dayanılarak düzeltilebileceği, hatanın mükellef aleyhine yapılmış olması halinde fazla verginin aynı fişe dayanılarak terkin ve tahsil olunmuş ise reddedileceği, bu durumun mükellefe tebliğ edileceği, mükellefin ise tebliğ tarihinden itibaren parasını geri almak için bir yıl içinde müracaat etmemesi durumunda hakkının sakıt olacağı belirtilmektedir.

24. Somut olayda başvuranın, ilgili idareye verdiği dilekçede; hiçbir gelirin olmadığı, gayrimenkul adresinde ikamet ettiği ve Türkiye sınırları içerisinde başkaca meskenin bulunmaması nedeniyle 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 nci maddesi kapsamında indirimli vergi nispeti uygulaması talebinin 10.10.2016 tarihinde idare tarafından kabul edilerek, indirimli (sıfır) vergi nispetinden yararlandırılması ve **şikayetçi adına tahakkuk ettirilen 2016 yılı emlak vergisinin**

terkin edilmesi, başvuranın Kanunun aradığı muafiyet şartlarına haiz olduğunu göstermektedir.

25. Diğer taraftan, 57 seri no.lu Tebliğ hükümleri gereğince, sadece mükellef tarafından verilen beyana dayalı olarak mükellefe indirimli (sıfır oranlı) emlak vergisi uygulanması, gerçeğe aykırı beyanlar nedeniyle kamusal zararı doğuracağı ihtimalini akla getirirse de, aynı Tebliğ ve 44 seri no.lu Tebliğ hükümleri gereğince, idarenin mükellefler tarafından verilen beyanın teyidini ilgili kurum ve kuruluşlardan yapabileceğine yetkisine sahip olması ve şayet gerçeğe aykırı beyan tespit edilirse ödenmesi gereken verginin cezası ve gecikme faiziyle birlikte tahsil edileceği hususları bu ihtimali ortadan kaldırmaktadır.

26. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 126 ncı maddesi, yine bu Kanunun 114 üncü maddesindeki 5 yıllık tarh ve tahakkuk zamanaşımına atıfta bulunarak, bu zamanaşımı süresi dolduktan sonra vergi hatalarının düzeltilemeyeceğini kesin bir ifadeyle belirtmiştir. Bu bağlamda şikayetçinin "geriye dönük olarak ödemiş olduğu emlak vergilerinin Vergi Usul Kanunu 120 nci maddesi hükümlerine göre tarafına iade edilmesi" talebinin 07.10.2016 ve 10.11.2016 tarihli dilekçelerle yaptığı dikkate alındığında, 2015 yılında ödemediği emlak vergilerinin iadesi mümkün olacaktır.

27. Yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar, başvuranın iddiaları, idarenin konuya ilişkin açıklamaları, ilgili mevzuat, Kurumumuz emsal kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; iki taksit halinde tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilmekte olan 2015 yılı emlak (bina) vergisinin, 1/1/2015-31/12/2015 döneminin tamamını kapsamakta olduğundan ve 2015 yılı emlak (bina) vergisinin yılın başında tahakkuk ettirildiği dikkate alındığında; SGK Hizmet Dökümünden 12.11.2014 tarihine kadar aktif sigortalı olarak çalıştığı tespit edilen **başvuran hakkında 2015 yılı için indirimli (sıfır) bina vergisi oranının uygulanmasına imkan bulunduğu halde idare tarafından aksi yönde tesis edilen idari işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.**

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

28. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; Maltepe Belediye Başkanlığı'ndan istenilen bilgi ve belgelerin

Kurumumuza süresi içinde ve gerekçeli olarak gönderildiği, İdarenin başvurularla ilgili işlemlerde kanunlara uygunluk, hesap verilebilirlik, makul sürede ve gerekçeli karar verme, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi **ilkelerine uygun davrandığı** ancak, başvurulara verilen cevaplarda hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğinin gösterilmediği anlaşıldığından, iyi yönetim ilkelerinden karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi **ilkesine uymadığı** anlaşılmış olup Maltepe Belediye Başkanlığı'nın bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

V. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

29. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup İstanbul Vergi Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

VI. KARAR

Başvuranın iddiaları, idarenin konuya ilişkin açıklamaları, ilgili mevzuat, Kurumumuz emsal kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; iki taksit halinde tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilmekte olan 2015 yılı emlak (bina) vergisinin, 1/1/2015-31/12/2015 döneminin tamamını kapsamakta olduğundan ve 2015 yılı emlak (bina) vergisinin yılın başında tahakkuk ettirildiği dikkate alındığında; SGK Hizmet Dökümünden 12.11.2014 tarihine kadar aktif sigortalı olarak çalıştığı tespit edilen **başvuran hakkında 2015 yılı için indirimli (sıfır) bina vergisi oranının uygulanmasına imkan bulunduğu halde idare tarafından aksi yönde tesis edilen idari işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.**

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre, **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvurandan 2015 yılına ilişkin olarak tahsil edilen emlak vergisinin başvurulara iadesi ile ilgili makul sürede yeni bir işlem tesis edilmesi ve mağduriyetin giderilmesi hususunda **MALTEPE BELEDİYE BAŞKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA;**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **MALTEPE BELEDİYE BAŞKANLIğI'NCA** bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümlün uygulanabilir nitelikte görülmediği takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin ayrıca bu Tavsiye Kararının tebliğ tarihinin başvurana ve Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın, **BAŞVURANA VE MALTEPE BELEDİYE BAŞKANLIğI'NA TEBLİğİNE,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu BaŐdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ

Kamu Başdenetçisi

**2016-3154 ŞİKÂYET NUMARALI, ENGELLİLİK DURUMU
GÖZETİLEREK KENDİSİNE LOJMAN TAHSİS EDİLMESİ TALEPLİ
BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 28.01.2017 TARİHLİ KISMEN
TAVSİYE KISMEN RET KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

BAŞVURU NO : 2016/3154

KARAR TARİHİ : 28/01/2017

KISMEN TAVSİYE KISMEN RET KARARI

BAŞVURAN : İ. B.

ADRES : Buca / İZMİR

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ : -

BAŞVURUYA KONU İDARE : Maliye Bakanlığı (Re'sen)
İzmir Büyükşehir Belediye
Başkanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : İzmir Büyükşehir Belediyesi"nde
memur olarak çalışmakta olan ve
engelli olduğunu belirten baŐvu-
ran maddi glk yaŐadıĐını ifade
ederek, engellilik durumu da göz
nnde bulundurularak kendisine
lojman tahsis edilmesini talep et-
mektedir.

BAŞVURU TARİHİ : 1.8.2016

I. USUL

A. Başvuru Süreci

1. Başvuru, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun 27/07/2016 tarihli üst yazısı ekinde başvuran tarafından Komisyona hitaben yazılmış 12/07/2016 tarihli dilekçesi ve eklerinin örnekleri ile birlikte posta yoluyla Kurumumuza iletilmiş ve 01/08/2016 tarih ve 8801 sayı ile kayıt altına alınmıştır. Başvurunun karara bağlanması için 14/06/2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 8 inci maddesinin ikinci fıkrası ile 28/3/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, başvurunun incelenmesine ve araştırılmasına geçilmiş; 03/01/2017 tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı önerisiyle Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2. Yapılan ön inceleme neticesinde, başvuru konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, başvuranın meşru, kişisel ve güncel bir menfaatinin olduğu, idari başvuru yollarının tüketildiği, başvurunun süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle başvurunun incelenmesine ve araştırılmasına engel bir durumun olmadığı tespit edilmiştir.

3. Yapılan ön inceleme neticesinde, başvuruya konu idare olarak İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı gösterilmişse de, başvuru konusu uyuşmazlığın çözümünde Maliye Bakanlığı'nın da (Milli Emlak Genel Müdürlüğü) konuyla ilgili karar alıcı olduğu tespit edildiğinden, ilgili Yönetmeliğin 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca Maliye Bakanlığı'nın başvuruya konu idareler arasında gösterilmesine karar verilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Başvuranın Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

4. Başvuran özetle, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nda görevli engelli bir memur olduğunu, eşinin ev hanımı, çocuklarının öğrenci olduğunu, evinin kira olduğunu, maaşına haciz konduğunu, bu sebeplerle hayatını idame ettirmekte zorlandığını, bu nedenle idarenden lojman talebinde bulunduğunu, ancak talebinin reddedildiğini, % 43 oranında engelli olduğu göz önünde bulundurularak Belediye bünyesinde münhal durumda bulunan lojmanlardan (tercihen Belediyeye devredilen İl Özel İdaresi Gaziemir Lojmanlarından) bir tanesinin tarafına tahsis edilmesi hususunda gereğinin yapılmasını Kurumumuzdan talep etmektedir.

B. İdarenin Başvuru Konusuna İlişkin Açıklamaları

5. Başvuruya konu iddialar hakkında bilgi-belge talebimize istinaden İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 03/10/2016 tarihli ve ... sayılı cevabi yazısı eklerinde başvuru konusu ile ilgili istenilen bilgi ve belgeler gönderilmiş olup, ekli belgelerin incelenmesinden özetle:

5.1. Başvuranın İzmir Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Planlama Şube Müdürlüğü'nde 3 üncü derece

Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni kadrosunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak 3 üncü derecenin 3 üncü kademesi üzerinden aylıkla görev yapmakta olduğu ve 23 yıllık kamu hizmeti bulunduğu;

5.2. Lojman talebini farklı tarihlerde Belediyeye ve başka idarelere de iletmişti,

5.3. Ekli belgeler arasında başvurana ait Hizmet Belgesi, Engelli Sağlık Kurulu Raporu (Astero-sklerotik Kalp Hastalığı, Distimi, Astigmatizma toplam % 43), 17 ve 22 yaşlarındaki çocuklarına ait Öğrenci Belgeleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Engelliler İçin Kimlik Kartının onaylı bir sureti ile yazışma örneklerinin yer aldığı görülmüştür.

C. Olaylar

6. Başvuru formu ve ekleri ile idare tarafından gönderilen bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde olaylar özetle şöyledir:

6.1. Başvuran, 4 sayılı paragrafta yer verilen gerekçelerle engellilik durumu da göz önüne alınarak çalışmakta olduğu İzmir Büyükşehir Belediyesi bünyesinde münhal durumda bulunan lojmanlardan bir tanesinin tarafına tahsis edilmesini talep etmektedir.

6.2. Söz konusu talebini 16/06/2016 tarihli dilekçesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı'na, 29/06/2016 tarihli dilekçesi ile İçişleri Bakanlığı'na, 11/07/2016 tarihli dilekçesi ile Belediyenin Bilgi Edinme Birimi'ne ve 03/08/2016 tarihli dilekçesiyle de İzmir Valiliği'ne iletmiştir.

6.3. İzmir Büyükşehir Belediyesi Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı Mesken Şube Müdürlüğü'nce başvurana cevaben iletilen 29/06/2016 tarihli ve 22/07/2016 tarihli yazılarda "Belediye lojmanlarının 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili Yönetmelik hükümleri kapsamında Kamu Konutları Talep Beyannameyi veren memur personelin beyanları dikkate alınarak puanlama esasına göre dağıtılmakta olduğu, başvuranın 2016 yılı içinde başvurusu olmaması nedeniyle lojman dağıtım listesinde yer almadığı, lojman talebinin 2017 Ocak ayı içerisinde Müdürlüğe iletilmesi halinde ilgili Kanun ve Yönetmelik çerçevesinde değerlendirileceği" belirtilmiştir.

6.4. Başvuranın talebini 12/07/2016 tarihli dilekçesiyle TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'na iletmesi üzerine başvuru ilgisi nedeniyle 27/07/2016 tarihinde Kurumumuza gönderilmiş olup; 01/08/2016 tarihinde Kurum kayıtlarına alınarak incelemeye geçilmiştir.

D. Kamu Denetçisi Celile Özlem TUNÇAK'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

7. Başvurunun çözümüne dayanak teşkil etmek üzere 07/09/2016 tarihli ve E.6683 sayılı yazıyla İzmir Büyükşehir Belediye

Başkanlığı'ndan bilgi ve belge talep edilmiş olup, ilgili İdare tarafından gönderilen cevabi yazı ve eklerine "İdarenin Başvuru Konusuna İlişkin Açıklamaları" ve "Olaylar" bölümünde yer verilmiştir.

8.1. Öte yandan, kamu konutlarının tahsisine esas teşkil eden mevzuatın incelenmesinden lojman tahsislerinde engellilere yönelik bir düzenleme bulunmadığı anlaşıldığından Anayasanın 10 uncu maddesi uyarınca ilgili mevzuatta engellilere yönelik düzenlemeler yapılması amacıyla 30/11/2016 tarihli ve E.8836 sayılı yazı ile Maliye Bakanlığı Millî Emlak Genel Müdürlüğü'nden, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Engelli Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden ve Toplumsal Haklar ve Araştırmalar Derneği'nden (TOHAD) görüş talep edilmiştir. Görüş talebimize cevaben;

8.2. Engelli Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden alınan 20/12/2016 tarih ve E.132241 sayılı yazıda özetle *"daha önce bu konuda Millî Emlak Genel Müdürlüğü ile toplantılar yapıldığı; ancak hazırlanan taslakların nihai sonuca ulaşılamadığı; kamuda görevli engelli bireylerin mağduriyetlerinin giderilmesi için pozitif ayrımcılık yapılması adına 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu uyarınca konut tahsisine ilişkin usul ve esasların belirlendiği Yönetmeliğe ekli cetvellerde artı puan" uygulaması yapılmasının uygun olacağına düşünüldüğü*" belirtilmiştir.

8.3. Millî Emlak Genel Müdürlüğü'nden alınan 26/12/2016 tarih ve 36181 sayılı yazıda özetle *"Kamu Konutları Yönetmeliğinde yapılacak değişiklik çalışmalarında kamu konutlarının tahsisinde engelli kamu görevlilerine "pozitif ayrımcılık" sağlayabilecek düzenlemelerin yapılması hususunun değerlendirmeye alınacağı"* ifade edilmiştir.

8.4. TOHAD'dan alınan 03/01/2017 tarihinde Kurum kayıtlarına giren yazıda özetle *"engelli bireylerin toplumdaki diğer bireylerin katlanmadığı bir takım giderler ve daha da önemlisi eğitim ve istihdam imkânından yeterince yararlanamamaları sebebiyle ekonomik yoksunluk yaşadığı; bu sebeple birçok uluslararası metinde bu sorunların yaşattığı olumsuzlukların giderilmesi için özel tedbirler alınması gerektiğinin vurgulandığı; Birleşmiş Milletler (BM) Engelli Kişilerin Haklarına İlişkin Sözleşme'nin (EHS) Yeterli Yaşam Standardı*

ve Sosyal Korunma başlıklı 28. Maddesi ile engelli bireylerin muhtaç hale gelmelerinin önlenmesinin ve o koşullarda yaşayanların koşullarını iyileştirilmesinin amaçlandığı; bu kapsamda engelli bireylerin engelli olmalarıyla bağlantılı özel ihtiyaçlarının gözetilmesinin gerektiği; bireyin engelli olması nedeniyle üstlenmek zorunda kaldığı ve kendisini yoksulluğa sürükleyebilecek her türlü mali külfetin bu ihtiyaçlar kapsamında anlaşılması gerektiği, engelli bireyin mağdur olmaması için gerekli tedbirler alınırken bireyin engeli ile yaşadığı dezavantaj arasındaki illiyetlik ilişkisini dikkate alan ve bu dezavantajın giderilmesiyle uyumlu tedbiri üretecek nitelik ve esneklikte mekanizmalar kurulması gerektiği; bu kapsamda lojman tahsislerinde engelliye öncelik tanınmasını gerektirecek hallerin yaşanabileceği; sonuç olarak; kamu konutlarına ilişkin mevzuatın (engellinin yaşadığı dezavantajla ilişkilendirmek suretiyle) engellileri öncelikli konut tahsisi kategorisine alınması yönünde değiştirilmesinin toplum yararına olacağı gibi Anayasa ve uluslararası sözleşmelerin ilkeleriyle de uyumlu olacağı” belirtilmiştir.

E. Başvuru Konusu Uyuşmazlığın Çözümü İçin Yürütülen Uzlaşma Çalışmaları

9. Uyuşmazlığın çözümü için İzmir Büyükşehir Belediyesi ile yapılan görüşmelerde “başvuranın talebinin 2016 Ocak ayında iletilmemiş olması” gerekçesiyle uzlaşma sağlanamamıştır. Başvuranın engellilik halinin değerlendirilmesi ise mevzuat değişikliği gerektirmektedir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

10. 18/10/1982 tarihli ve 10. 2709 sayılı T.C. Anayasasının;

10.1. “Kanun Önünde Eşitlik” başlıklı 10 uncu maddesinin birinci, üçüncü ve beşinci fıkraları;

“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir... Çocuklar, yaşlılar, özürnlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz... Devlet organları ve idare makamları bütün

işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”

10.2. “Sosyal Güvenlik Bakımından Özel Olarak Korunması Gerekenler” başlıklı 61 inci maddesinin ikinci fıkrası;

“Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır.”

10.3. “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları;

“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.”

10.4. “Milletlerarası Andlaşmaları Uygun Bulma” başlıklı 90 ıncı maddesinin son fıkrası;

“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.” hükümlerini amirdir.

11. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyanname-si’nin;

11.1. 2 inci maddesinde;

“Herkes, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin bu Bildirge ile ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabilir...”

11.2. 7 nci maddesinde;

“Herkes yasa önünde eşittir ve ayırım gözetilmeksizin yasanın korunmasından eşit olarak yararlanma hakkına sahiptir...”

11.3. 25 inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir.” hükümleri yer almaktadır.

12. Birleşmiş Milletler Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşmenin;

12.1. “Genel Yükümlülükler” başlıklı 4 üncü maddesi;

“1. Taraf Devletler engelliliğe dayalı herhangi bir ayrımcılığa izin vermeksizin tüm engellilerin insan hak ve temel özgürlüklerinin eksiksiz olarak yaşama geçirilmesini sağlamak ve engellilerin hak ve özgürlüklerini güçlendirmekle yükümlüdür. Bu amaç doğrultusunda Taraf Devletler; (a) Bu Sözleşme’de tanınan hakların uygulanması için gerekli tüm yasal, idari ve diğer tedbirleri almayı ... (b) Yürürlükte mevcut, engelliler aleyhinde ayrımcılık teşkil eden yasalar, düzenlemeler, gelenekler ve uygulamaları değiştirmek veya ortadan kaldırmak için gerekli olan, yasama faaliyetleri dahil uygun tüm tedbirleri almayı; ... taahhüt eder.”

12.2. “Ayrımcılık Yapılmaması ve Eşitlik” başlıklı 5 inci maddesinin;

Üçüncü fıkrası “Taraf Devletler eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak üzere engellilere yönelik makul düzenlemelerin yapılması için gerekli tüm adımları atar.”

Dördüncü fıkrası “Engellilerin fiili eşitliğini hızlandırmak veya sağlamak için gerekli özel tedbirler işbu Sözleşme amaçları doğrultusunda ayrımcılık olarak nitelendirilmez.”

12.3. “Yeterli Yaşam Standardı ve Sosyal Korunma” başlıklı 28 inci maddesinin;

Birinci fıkrası “Taraf Devletler, engellilerin yiyecek, giysi ve barınma dahil kendileri ve aileleri için yeterli yaşam standardı hakkını ve yaşam koşullarının sürekli olarak iyileştirilmesi hakkını tanır. Taraf Devletler bu hakkın engelli olmaları nedeniyle ayrımcılığa uğramaksızın tanınmasını temin etmek için gerekli adımları atar.”

İkinci fıkrası “*Taraf Devletler engellilerin sosyal korunma ve engelliliğe dayalı ayrımcılığa uğramadan bu haktan yararlanma hakkını tanır ve aşağıda belirtilen tedbirler dahil olmak üzere bahsekonu hakkın tanınmasını temin etmek ve geliştirmek için gerekli adımları atar:*

(a) *Engellilerin temiz su hizmetlerine, uygun ve bedeli ödenebilir hizmetlere eşit erişimlerini sağlamak ve engellilerin ihtiyaçlarına ilişkin araç-gereç ve diğer yardımlara erişimlerini temin etmek;*

(b) *Özellikle engelli kadın ve kızlar ve engelli yaşlılar dahil olmak üzere, engellilerin sosyal koruma programlarına ve yoksulluk azaltıcı programlara erişimini sağlamak;*

(c) *Yoksulluk koşullarında yaşayan engellilerin ve ailelerinin uygun eğitim, danışmanlık, mali yardım ve süreli bakım dahil engelliliğe ilişkin harcamalarında devlet yardımına erişimini sağlamak;*

(d) *Engellilerin toplu konut programlarına erişimini sağlamak;*

(e) *Engellilerin emeklilik fırsatları ve programlarına eşit erişimini sağlamak.” hükümlerini amirdir.*

13. Birleşmiş Milletler “İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler/Paris Prensipleri’nde;

“...Ulusal kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleleriyle uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler...”

...Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik ederler ve sağlarlar...” denmektedir.

14. 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun Görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.” hükmü yer almaktadır.

15. 01/07/2005 tarihli ve 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanunun;

15.1. “Genel Esaslar” başlıklı 4 üncü maddesinin;

(b) fıkrasında “Engelliliğe dayalı ayrımcılık yapılamaz, ayrımcılıkla mücadele engellilere yönelik politikaların temel esasıdır.”

(c) fıkrasında “Engellilerin tüm hak ve hizmetlerden yararlanması için fırsat eşitliğinin sağlanması esastır.”

(d) fıkrasında “Engellilerin bağımsız yaşayabilmeleri ve topluma tam ve etkin katılımları için erişilebilirliğin sağlanması esastır.”

15.2. “Ayrımcılık” başlıklı 4/A maddesinde (Ek:6/2/2014-6518/65 md.);

“Doğrudan ve dolaylı ayrımcılık dâhil olmak üzere engelliliğe dayalı her türlü ayrımcılık yasaktır.

Eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak üzere engellilere yönelik makul düzenlemelerin yapılması için gerekli tedbirler alınır.

Engellilerin hak ve özgürlüklerden tam ve eşit olarak yararlanmasını sağlamaya yönelik alınacak özel tedbirler ayrımcılık olarak değerlendirilemez.” denmektedir.

16. 09/11/1983 tarihli ve 2946 Kamu Konutları Kanununun

16.1. “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi;

“Bu Kanun; Genel bütçeye giren daireler, katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar... Tarafından yurt içinde ve yurt dışında inşa ettirme, satın alma, kiralama suretiyle temin olunan ve bu kurum ve kuruluşlar personelinin yararlanması için ayrılan kamu konutlarını kapsar...”

16.2. “Kamu konut türleri ve konut tahsis” başlıklı 3 üncü maddesi:

“Kamu konutları, tahsis esasına göre aşağıda belirtilen dört gruba ayrılır:

a) Özel tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek temsil özelliği olan makam ve rütbe sahiplerine tahsis edilen özel nitelikli konutlardır.

b) Görev tahsisli konutlar; yönetmelikte belirlenecek makam ve rütbe sahiplerine, görevlerinin önemi ve özelliği, yetki ve sorumlulukları gereğince tahsis edilen konutlardır.

c) Sıra tahsisli konutlar; hizmet süresi, daha önce kamu konutlarından yararlanma durumu ve süresi, çocuklarının ve bakmakla mükellef olduğu aile fertlerinin sayısı, aile fertlerinin gelir durumu, konuttan yararlanma için bekleme süresi, eşinin de bu Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda çalışan personel olması gibi hususlar dikkate alınarak yönetmelikte belirlenecek puanlama esasına göre tahsis edilen konutlardır.

d) Hizmet tahsisli konutlar; hudut karakolu, istasyon, haberleşme, gözlem, araştırma, inşaat mahalli gibi, meskün yerlerden uzak, sosyal ve ekonomik zorlukları olan, ulaşım ve iskan imkanları kısıtlı yerlerde, normal çalışma saatleriyle sınırlandırılması kabil olmadan görev başında bulundurulması gerekli olan personel ve koruma görevlisi, makam şoförü, kapıcı, kaloriferci gibi personel için inşa veya tefrik edilerek tahsis edilen bina, baraka, prefabrik yapı, şantiye eklentisi, tadil edilmiş veya edilmemiş karavan, kulübe ve benzeri konutlardır.

Konut tahsisinin yapılmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte düzenlenir.”

16.3. “Yönetmelik” başlıklı 11 inci maddesi;

“Bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar; Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş ay içinde, Maliye Bakanlığının koordinatörlüğünde, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Bayındırlık, Sanayi ve Teknoloji ve İmar ve İskan bakanlıklarıyla

müştereken hazırlanıp, Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir...” hükümlerini amirdir.

17. 16/07/1984 tarih ve 84/8345 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla düzenlenen Kamu Konutları Yönetmeliği'nin;

17.1. 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“Sıra tahsisli konutlar; Yönetmeliğe ekli (4) sayılı cetvelde gösterilen puan durumu dikkate alınarak 9 uncu maddede belirtilen usul ve esaslara göre tahsis edilen konutlardır.” denmektedir.

17.2. (4) Sayılı Cetvel aşağıdaki gibidir:

SIRA TAHSİSLİ KONUTLARIN PUANLAMA CETVELİ

a) Görevinde başarılı olanlardan sicili çok iyi veya iyi olan personel için (+ 10) puan,

b) Personelin 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda geçen hizmet süresinin her yılı için (+ 5) puan,

c) Personelin, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamında olan kurum ve kuruluşlarda, daha önce konuttan yararlandığı her yıl için (-3) puan,

d) Personelin eşi için (+ 6) puan,

e) Personelin kanunen bakmakla yükümlü olduğu çocuklarının her biri için (+ 3) puan, (yalnız iki çocuğa kadar),

f) Personelin, eşi ve çocukları dışında, kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı her aile ferdi için (+ 1) puan,

g) (Değişik : 6/5/1996 - 96/8119 K.) Personelin, aylık ve özlük hakları ile ilgili gelirleri hariç olmak üzere, kendisinin ve kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinin, konut kira gelirleri dışındaki diğer tüm sürekli gelirlerinin yıllık toplamının, 15.000 gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmesi halinde

(-1) puan,

h) Personelin, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda konut tahsisi için beklediği her yıl için (+ 1) puan,

i) Personelin kendisinin, eşinin, çocuğunun ve kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinden, konutun bulunduğu il veya ilçenin belediye ve mücavir alan sınırları içinde oturmaya elverişli konutu olanların her konut için (- 15) puan,

j) Personelin kendisinin, eşinin, çocuğunun ve kanunen bakmakla mükellef bulunduğu ve konutta birlikte oturacağı aile fertlerinden, aynı il veya ilçede (i) bendi kapsamı dışında kalan yerler ile başka il veya ilçelerde oturmaya elverişli konutu olanların her konut için (-10) puan.

17.3. Yönetmeliğin “Konut Tahsis Talebi ve Değerlendirilmesi” başlıklı 14 üncü maddesi; “Kendisine konut tahsisini isteyen personel, bir örneği Yönetmeliğe ekli (EK-5) beyanname ile bağlı bulunduğu en yakın sicil amirine başvurur. Amir tarafından beyanname tetkik edilerek, konut tahsis komisyonlarına sunulmak üzere, konut tahsis işlemlerini yürütmekle görevlendirilen birime gönderilmesi sağlanır. (Ek cümle: 1/5/2002-2002/4133 K.) Bu birim beyannameleri Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik uyarınca verilen mal bildirimleriyle karşılaştırılması için mal bildirimlerinin verileceği mercilere gönderir. (Değişik cümle: 1/5/2002-2002/4133 K.) Karşılaştırma işlemi sonuçlandıktan sonra, konut tahsis işlerini yürütmekle görevlendirilen birimde, beyannamedeki bilgileri göre ek (4) sayılı cetveldeki puanlar dikkate alınır ve her yıl Ocak ayı içinde gerekli değerlendirme bilgisayar ortamında yapılarak toplam puana göre sıra cetveli düzenlenir. Sonuç bir yazı ile ilgili personele veya bu personele duyurulmak üzere görev yaptığı birime bildirilir. Beyanname, sıra cetveli ve diğer belgeler saklanır...” şeklinde düzenlenmiştir.

18. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Tavsiye kararı” başlıklı 32 nci maddesinde;

“İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir:

ç) *Mevzuat değişikliğinin yapılması.*” hükmü yer almaktadır.

B. Kamu Denetçisi Celile Özlem TUNÇAK’ın Kamu Başdenetçisi’ne Önerisi

19. Kamu Denetçisi tarafından ilgili idare tarafından “2016 yılı içinde lojman talebi bulunmadığı” belirtilerek başvuran hakkında verilen ret cevabında hukuka aykırılık bulunmadığı; ancak mevcut mevzuatın engelli hakları açısından Anayasa ve Kanunlarımızdaki hükümlerle ve bu konuda Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelere uyumlu olmadığı değerlendirilerek; Kamu Konutları Yönetmeliği’ne belirtilen hususlarda makul düzenlemelerin yapılması amacıyla Maliye Bakanlığı’na Tavsiyede bulunulmasına ilişkin öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

C. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

20. Başvuran, 4 numaralı paragrafta açıklandığı üzere İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nda görevli engelli bir memur olduğunu ve hayatını idame ettirmekte zorlandığını ifadeyle engellilik durumu göz önünde bulundurularak Belediye bünyesinde münhal durumda bulunan “sıra tahsisli lojmanlardan” bir tanesinin tarafına tahsis edilmesini talep etmektedir.

21. Başvuranın çalışmakta olduğu İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Kurumumuza gönderilen yazı ve eklerinin incelenmesinden “2016 yılı içerisinde başvurusu olmadığı için lojman listesinde yer almadığının” belirtildiği görülmüştür. Bununla birlikte, başvuranın talebini 16/06/2016 tarihli ve 11/07/2016 dilekçeleri ile Belediye’ye iki kere; ayrıca farklı tarihli dilekçelerini İçişleri Bakanlığı’na ve İzmir Valiliği’ne ilettiği; Bakanlık ve Valilikçe de sözkonusu talebin yine Belediye’ye ilettiği anlaşılmıştır (bkz. prg. 6.2).

22. Kamu Konutları Yönetmeliğinin 14 üncü maddesinden kamu personelinin lojman taleplerinin her yıl Ocak ayı içinde değerlendirileceği görülmekte; İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından da bu hüküm uyarınca başvurana “talebini 2016 Ocak ayında iletmemiş olması

sebebiyle” olumsuz yanıt verildiği anlaşılmakta olup; başvurularla ilgili idari işlemde hukuka aykırılık tespit edilememiştir.

23. Öte yandan, başvuranın lojman talebinde engelli olduğunu belirttiği görülmüş; ekli evrakından “Aterosklerotik Kalp Hastalığı, Distimi, Astigmatizma” rahatsızlıkları dolayısıyla toplamda % 43 oranında engelli olduğu teyit edilmiştir. Kamu Konutları Kanunu ve Yönetmeliği uyarınca “sıra tahsisli konutlara” başvurma hakkı olan başvuranın talebinin 16.1. sayılı paragrafta yer alan Puanlama Cetvelinde yer alan “başarı durumu, hizmet süresi, daha önce kamu konutundan faydalanma durumu, bakmakla mükellef olunan kişi sayısı, gelir durumu, menkul ve gayrimenkul varlıkları” gibi kıstaslar üzerinden değerlendirileceği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, sıra tahsisli kamu konutlarının tahsisinde ekonomik ve sosyal durumun gözetilmesinin ilgili mevzuatın gereği olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu kıstaslar arasında “engellilik durumunun” yer almadığı görülmüştür.

24. Oysa ki engelli bireyler, engellerinden kaynaklanan çeşitli sebeplerle ilave ekonomik külfetlerle, fiziksel ya da psiko-sosyal güçlüklerle karşılaşabilmektedir. Bu dezavantajların ortadan kaldırılması için lojman tahsislerinde engelliye öncelik tanınması yönünde özel düzenlemeler gerektirecek hallerin yaşanabileceği de bir gerçekliktir.

25. Nitekim Dünya Bankası tarafından 2002 yılında yapılan bir araştırma, eğitim ve istihdam olanaklarından sistematik şekilde dışlanan engellilerin “yoksullar arasında en yoksul” kesimi oluşturduğunu göstermektedir (Stienstra, Deborah / Fricke, Yutta /D’Aubin, April, Baseline Assessment: Inclusion and Disability in World Bank Activities, Canadian Centre on Disability Studies, 2002, s. 1.).Engelli bireyin toplumdaki diğer bireylerin katlanmadığı medikal malzeme giderleri, kişisel öz bakım giderleri, bakım hizmeti giderleri, fiziksel engeller yüzünden toplu taşıma hizmetlerinden yararlanamamalarına bağlı olarak katlandıkları ulaşım giderleri bu durumun sebepleri arasında sayılmaktadır. Ancak hepsinden önemlisi, engelli bireylerin önyargılar ve erişim sorunları sebebiyle eğitim ve istihdam imkânından yararlanamamaları ya da kısıtlı olarak yararlanabilmeleri sonucunda engellilerin günlük hayatlarında ekonomik yoksunluk yaşadıkları bilinmektedir.

26. Bu sebeple birçok uluslararası metinde bu sorunların yaşattığı olumsuzlukların giderilmesi için özel tedbirler alınması gerektiği vurgulanmakta; engelli bireylerin sosyal koruma sistemlerinden, yoksullukla mücadele programlarından, engellilikle bağlantılı yardımlardan, toplu konut, emeklilik gibi programlardan faydalanarak mağduriyetlerinin giderilmesinin ekonomik ve sosyal yaşama toplumun diğer bireyleriyle “eşit koşullarda katılımlarının” sağlanmasının önemini altı çizilmiştir.

27. Bu yaklaşım, Anayasamızın 10 uncu ve 61 inci maddelerinde amir hüküm olarak yer aldığı gibi, 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanunda da engelli bireylerin dezavantajını gidermek amacıyla alınacak tedbirler kapsamında yapılan makul düzenlemelerin “eşitlik” ilkesine aykırı düşmeyip ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceği belirtilmiştir. Ülkemizin de taraf olduğu BM Engelli Haklarına İlişkin Sözleşme (EHS) ile de “eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak üzere engellilere yönelik makul düzenlemelerin yapılması” taraf devletlerin yükümlülükleri arasında sayılmış; engellilerin fiili eşitliğini hızlandırmak için alınacak özel tedbirlerin ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

28. TOHAD’dan alınan yazıda “engelli bireyin dezavantajının hangi kaynaktan beslendiği ve boyutunun tespitinin, geliştirilecek özel tedbirlerin, yani pozitif ayrımcılık uygulamalarının niteliğinin belirlenmesi açısından önemli” olduğu belirtilmiş; bu yaklaşımın engelli bireylerin “engelli olmaları nedeniyle üstlenmek zorunda kaldıkları ve kendilerini yoksulluğa sürükleyebilecek her türlü mali külfetin” gözetilmesini gerektirdiği açıklanmıştır. Yazıda “bu mali külfetlerin toplu ulaşımına erişemeyen tekerlekli sandalye kullanıcısı için taksit masrafları olabileceği gibi görme engelli bireyler için elektronik ortama aktarılmamış kitaplara erişimi sağlayan teknolojik araç ve gereçler olabileceği; o nedenle, alınacak tedbirlerin engelli bireylerin engelleri ile yaşadıkları dezavantaj arasında illiyet bağı kuran ve bu dezavantajın giderilmesi için çözüm üretecek nitelik ve esneklikte olması gerektiği” vurgulanmıştır. Zira aksi bir durum, söz konusu düzenlemeyi pozitif düzenleme niteliğinden çıkarıp bir ayrıcalığa dönüştürebilecektir.

29. Bu açıdan bakıldığında; EHS’de yer alan “Yeterli Yaşam Standardı ve Sosyal Korunma” yükümlülüğü büyük ölçüde engelli bireylerin

muhtaç hale gelmelerini önlemeyi ve o koşullarda yaşayanların koşullarını iyileştirmeyi esas almaktadır. Anılan maddenin 2 nci fıkrasının (d) bendinde ise “Engellilerin toplu konut programlarına erişimini sağlamak” devletin yükümlülükleri arasında sayılmaktadır. Bu maddeyle EHS Devlete tüm engellilere konut sağlama yükümlülüğü yüklememekte, ancak düşük gelirli bireylerin konut edinmesini kolaylaştıran toplu konut programlarında, engelli bireylerin de gözetilmesi yükümlülüğünü getirmektedir. TOHAD, bu konutların “hem fiziksel olarak hem de ödeme kolaylıkları sağlanarak maddi olarak erişilebilir olması gerektiğini” ifade etmektedir. Bu hüküm kamuda çalışanlar açısından değerlendirildiğinde, kamu konutlarının tahsisinde engelli kamu personeli için özel düzenlemeler yapılması gerektiği ortadadır.

30. Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü tarafından Kurumumuza gönderilen yazıda Kamu Konutları Yönetmeliğinde yapılacak değişiklik çalışmalarında engelli kamu görevlilerine “pozitif ayrımcılık” sağlayabilecek düzenlemelerin yapılmasının değerlendirmeye alınacağını belirtilmiş, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Engelli Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğünden alınan yazıda ise Yönetmeliğin ilgili cetvelinde engelli kamu görevlilerine “artı puan” verilmesinin uygun olacağı; esasen daha önce Milli Emlak Genel Müdürlüğü ile bu yönde bir çalışmaya başlandığı ancak nihayete erdirilemediği ifade edilmiştir. Buradan hareketle, anılan idarelerin ilgili mevzuatta yapılacak değişikliklerle ilgili iradelerinin konunun bilimsel ve teknik boyutunun dikkate alınmak suretiyle hayata geçirilebilmesi için işbirliği halinde çalışılması ve engelli kamu görevlilerinin kamu konutlarına erişiminin Anayasa, Kanunlar ve ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle uyumlu hale getirilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmiştir.

31. Yukarıdan beri anlatılan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde, konut talebinde bulunan personellerin talepleri Yönetmelik kapsamında her yıl Ocak ayı içinde değerlendirilmekte olup, başvuranın 2016 yılı lojman istemi için 2016 Ocak ayında değerlendirmeye alınabilecek bir başvurusu olmadığından İdarenin işleminde hukuka aykırılık tespit edilememiş; belirtilen gerekçeyle başvuranın talebinin reddine karar vermek gerekmiştir. Öte yandan, engellilerle ilgili özel tedbirlerin yer almadığı görülen Kamu Konutları Yönetmeliğinin ilgili kısımlarının Anayasa, Kanunlar

ve uluslararası sözleşmelerle uyarlı hale getirilebilmesini teminen, engelli personelin engel oranı ve engeli göz önünde bulundurularak engellilerin mağduriyetini giderecek makul düzenlemeleri içerecek şekilde, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın da görüşü alınmak suretiyle en kısa sürede yeniden düzenlenerek Bakanlar Kurulu'na sunulması hususunda Maliye Bakanlığı'na tavsiyede bulunmak gerekmiştir.

D. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

32. 2709 sayılı T.C. Anayasasının 10 uncu maddesinde engelliler için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı sayılmayacağı, 61 inci maddesinde ise Devletin engellilerin korunmalarını ve toplum hayatına uyumlarını sağlayıcı tedbirleri alacağı hüküm altına alınmıştır. 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanunda da engelli bireylerin dezavantajını gidermek amacıyla alınacak tedbirler kapsamında yapılan makul düzenlemelerin "eşitlik" ilkesine aykırı düşmeyeceği, ayrımcılık olarak nitelendirilemeyeceği belirtilmiş; BM EHS ile de "eşitliği sağlamak ve ayrımcılığı ortadan kaldırmak üzere engellilere yönelik makul düzenlemelerin yapılması" taraf devletlerin yükümlülükleri arasında sayılmıştır.

33. Başvuruya esas teşkil eden Kamu Konutları Kanununda ve Yönetmeliğinde "engellilerle ilgili özel tedbirlerin" yer almadığı; bu nedenle mevcut mevzuatın Anayasanın 10 uncu maddesinde; 5378 sayılı Kanunda ve BM Engelli Haklarına İlişkin Sözleşmede yer alan "Eşitlik İlkesiyle" uygunluğu tespit edilememiş olup; bu konuda mevzuat değişikliğine gidilmesine karar vermek gerekmiştir.

34. Öte yandan, başvuruya konu somut olayda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 inci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edilmesine dair herhangi bir bulgu ve bilgiye rastlanmadığı gibi uluslararası sözleşmelerde yazılı ve güvence altına alınmış olan diğer haklara da aykırı bir durum tespit edilememiştir.

E. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

35. Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun olarak hareket etmeleri değil

aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

36. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “İyi yönetim ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde “Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar.” hükmü yer almaktadır. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup, benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen “Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası”nda da yer verilmiştir.

37. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; ilgili idarelerden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği ayrıca İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın başvuranla ilgili işlemlerinde “kanunlara uygunluk”, “makul sürede karar verme”, “hesap verilebilirlik”, “şeffaflık”, “kararların gerekçeli olması”, “kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi” **ilkelerine uygun davranıldığı,** ancak İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın şikâyetçiye verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, bu nedenle “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” **ilkesine uymadığı** anlaşılmış olup, idareden bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

38. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17 nci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumuna dava açma süresi içinde yapılan başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, anılan Kanunun 21 inci maddenin birinci fıkrası uyarınca başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi hâlinde, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlar, 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.

B. Yargı Yolu

39. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlıklı 40 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ilgili idarenin işlemine karşı (2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7/1.maddesi uyarınca özel kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen hallerde) 60 günlük (vergi ihtilafları için 30 gün) dava açma süresinden arta kalan süre içinde İzmir İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KISMEN RET KISMEN KABULÜ İLE;**

1. Başvuranının 2016 yılında kendisine yeni bir konut tahsis edilmesi yönündeki talebinin **REDDİNE;**

2. Kamu Konutları Yönetmeliğinin ilgili kısımlarının - engelli personelin engel oranı ve engeli göz önünde bulundurularak – engellilerin mağduriyetini giderecek makul düzenlemeler içerecek şekilde, en kısa

sürede yeniden düzenlenmesi hususunda **MALİYE BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA;**

3. Maliye Bakanlığınca mevzuat değişikliğine ilişkin hazırlanan taslak yürürlük işlemleri yapılmak üzere Başbakanlığa sevk edildiğinde değerlendirilmek üzere ve bilgileri için kararın bir örneğinin **BAŞBAKANLIĞA GÖNDERİLMESİNE,**

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Maliye Bakanlığı'nca bu karar üzerine tesis edilecek işlem ya da tavsiye edilen çözümün uygulanabilir nitelikte görülmediği

takdirde gerekçesinin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın şikayet başvurusuna, Maliye Bakanlığı'na ve İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ

Kamu Başdenetçisi

**2017-4411 ŞİKÂYET NUMARALI, EŞİNİN DOĞUMU SIRASINDA
ALINAN FAZLA ÜCRETİN İADESİ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA
VERİLEN 13.06.2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 94019529-101.07.07-

BAŞVURU NO : 2017/4411

KARAR TARİHİ : 13/06/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : E. D.

ADRES : ÇANAKKALE

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Çanakkale İl Sağlık Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuranın eşinin doğu-
mu sırasında alınan fazla ücre-
tin iadesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 18.4.2017

I. ŞİKAYETİN KONUSU

1. Kurumumuza 18/04/2017 tarihinde yapılan başvuruda başvuran; Çanakkale Özel Anadolu Hastanesi tarafından eşinin doğumu sırasında kendisinden fazla ücret alındığını, söz konusu durumu Çanakkale İl Sağlık Müdürlüğü'ne şikâyet etmesine rağmen gerekli incelemenin yapılmadığını belirterek, fazla alınan ücretin iadesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı”** başlıklı 33/A maddesinde şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri neticesinde, başvuru şikâyet konusu hususun çözüme kavuşturulmasını 12/06/2017 tarih ve 13095 sayılı kayıt altına alınan e-postada “Şikâyetim üzerine Anadolu Hastanesi tarafından fazla alınan ücret tarafıma iade edilmiştir. İlginize teşekkür ederim.” şeklinde ifade etmiştir.

III. KARAR

5. Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre, anılan Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince başvuru hakkında **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI** verilmesine ve kararın başvuran ile başvuruya konu idareye tebliğine karar verildi.

Yahya AKMAN
Kamu Denetçisi

**2017-2148 ŐIKÂYET NUMARALI, BİRİKMiş PRİM VE KESENEKLERİN
TOPTAN ÖDENMESİ TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN
08.09.2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 53878609-101.07.07-

BAŞVURU NO : 2017/2148

KARAR TARİHİ : 08/09/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : S. Ö.

ADRES : İskenderun/HATAY

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Sosyal Güvenlik Kurumu

BAŞVURUNUN KONUSU : Birikmiş prim ve keseneklerin toptan ödenmesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 15.3.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1) Kurumumuza 15/03/2017 tarihinde e-başvuru yoluyla yapılan başvuruda şikâyetçi; 1996-2015 yılları arasında TSK personeli olarak 5434 sayılı Kanun'a tabi görev yaptığını, 13/1/2015 tarihinde görevle ilişkisinin kesildiğini, bu tarihten sonra 5 ay kadar SSK'lı olarak çalıştığını ve daha sonra işten ayrıldığını, 5434 sayılı Kanuna tabi hizmetleriyle alakalı olarak birikmiş keseneklerinin kendisine toptan ödeme şeklinde verilmesini talep ettiğini, ancak 2829 sayılı Kanun'un 5 inci maddesi gerekçe gösterilerek talebinin reddedildiğini, söz konusu birikime yaşamsal gereklilikler sebebiyle ihtiyaç duyduğunu belirterek birikmiş keseneklerinin toptan ödemesini talep etmiştir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi" başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **"Dostane çözüm kararı" başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4) Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Ön incelemenin yapılması" başlıklı 19 uncu maddesinde, şikâyet başvurusunun, inceleme

ve araştırmaya geçilmeden önce ön incelemeye tabi tutulacağı hükmü yer almaktadır.

Bu doğrultuda yapılan ön inceleme neticesinde, şikâyet başvurusunun gerekli şartları taşıdığı değerlendirilmiş olup, konuya ilişkin 28/03/2017 tarihinde İnceleme ve Araştırmaya Geçilmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda; Kurumumuz tarafından, Sosyal Güvenlik Kurumuna gönderilen 31/05/2017 tarihli ve E.... sayılı bilgi ve belge talepli yazımızda özetle;

4.1. Şikayete konu talebin, şikayet dilekçesi ekinde sunulan, SGK Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü Kamu Görevlileri Emeklilik Daire Başkanlığı'nın 1/3/2017 tarihli ve 32792077/73.674.... sayılı yazısından anılan şahsın 5434 sayılı Kanun'a tabi görevinden ayrıldıktan sonra 5510 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olarak çalışması sebebiyle 2829 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin birinci fıkrasına istinaden

reddedildiğinin anlaşıldığı,

4.2. Sosyal güvenliğin, kişilerin yaşlılık ve malullüklerinde kendilerine, ölümlerinde hak sahiplerine hayatlarını devam ettirebilmeleri için belirli ve devamlı bir gelir sağlamayı amaçladığı ve bu kapsamda 2829 sayılı Kanun ile çeşitli sosyal güvenlik kuruluşlarında geçen hizmet sürelerinin aynı amaçla birleştirilerek kişileri söz konusu sosyal güvenlik hak ve imkânına ulaştırmak; hiçbir kurumdaki hizmeti aylık bağlanmasına yeterli olmayan sigortalı ve hak sahiplerine aylık bağlanmasını sağlamak ve değişik kurumlardaki hizmetleri birleştirilerek bu hizmetlerin zıyan olmasını engellemek amacıyla yapıldığı,

4.3. Anılan Kanun'un "Hizmetlerin ihyası" başlığını taşıyan söz konusu 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; kurumla ilişkisi kesildikten sonra diğer kurumlardan birinde *sigortalı* olanların, önceki kurumlarda birikmiş prim ve keseneklerinin geri verilmeyeceği ve toptan ödemelerinin yapılmayacağını düzenlediği,

4.4. Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde ise "sigortalı" teriminin kurumlara emeklilik keseneği veya

malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası primi ödeyenleri, diğer bir ifadeyle aktif çalışanları ifade ettiği,

4.5. Gerek anılan Kanun'da tasfiye edilen hizmetlerin ihyası imkanının getirilmesi gerekse 3 üncü maddede yer alan "sigortalı" tanımını dikkate alındığında; 5 inci maddedeki hükümlerle kastedilenin çalışma yaşantısına başka bir kurumda devam etmekte olan kişiler olduğu, bu durumdaki kişilere toptan ödeme kısıtı getirmek suretiyle Kanunun getiriliş amacına da uygun olarak hizmetlerinin birleştirilerek ileride yaşlılık, malullük ve ölüm risklerine karşı korunması, halihazırda bu risklere ilişkin prim ödeme yükümlüsü iken bir önceki kurumdaki birikmiş kesenek veya primlerini tasfiye etmek suretiyle bir bakıma ileride doğacak yaşlılık, malullük veya ölüm gelirinden mahrum kalınmasının önüne geçmek olduğu, buna mukabil çalışma hayatından çıkmış durumdaki kişiler bakımından ileriye dönük güncel bir sigortalılık hali bulunmadığından toptan ödeme yapılmasının önünde bir engel olmadığı değerlendirildiği,

4.6. Şikayete konu olayda başvuranın iddiasından, toptan ödeme talebinde bulunduğu tarihte, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödemediği, diğer bir ifade ile 2829 sayılı Kanun'un 3 üncü maddesi kapsamında sigortalı olmadığı anlaşıldığı,

4.7. Bu çerçevede şikayete konu talebin, yukarıda yer verilen değerlendirmeler ışığında hukuk müşavirliği de dahil olmak üzere SGK yetkili kurullarında tekrar değerlendirilmesi ve gerekçeli kararın Kurumumuza iletilmesi talep edilmiştir.

5. Bu kapsamda, SGK tarafından Kurumumuza gönderilen, 22/08/2017 tarihli e-posta ekinde, Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğünün "Toptan Ödeme ve Kesenek İadesi İşlemleri" konulu, 51748897/2829 S.K.-5.Md. sayılı ve 22/08/2017 tarihli Genel Yazısından özetle;

5.1. "..... 2829 sayılı Kanunun 5 inci maddesi hükmünden de anlaşılacağı üzere toptan ödeme veya kesenek iadesi yapılmaması gereken sigortalılar, bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkisi kesildikten sonra diğer kurumlardan birinde **aktif** sigortalılığı devam edenler olarak belirlenmiştir....." denilmektedir.

Bununla birlikte, 2829 sayılı Kanunun 5 inci maddesi esas alınarak “..... sigortalılıklarını sona erdirip Kurumumuza toptan ödemelerinin veya keseneklerinin ödenmesi yönünde talepte bulunanların toptan ödemeleri veya kesenekleri ilgili hükümler çerçevesinde ilgililere ödenecektir.....” demek suretiyle hali hazırda aktif sigortalılığı bulunmayan kişilere, talepleri halinde, toptan ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

6. Somut olay kapsamında, Kurumumuzun 31/05/2017 tarihli ve E.5516 sayılı yazısına, SGK Emeklilik Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından verilen 08/09/2017 tarihli ve 43985339/73.674.... sayılı cevabi yazıdan,

6.1. Dostane çözüm kapsamında, SGK tarafından uygulama değişikliğine gidilerek, 2008 yılı Ekim ayı başından önce göreve başlayıp, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu kapsamındaki iştirakçiler veya 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (c) bendi kapsamındaki (4/1-(c)) sigortalılar hakkında, bu görevlerinden ayrıldıktan sonra talep tarihinde 5510 sayılı Kanunun 4/1-(a) ve (b) bentleri kapsamındaki veya 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesi kapsamındaki sandıklara tabi çalışması devam etmeyenlere müstahak olmaları halinde toptan ödeme yapılmasına karar verildiği,

6.2. Bu itibarla, başvuru sahibinin talebi kapsamında, SGK'nın 05/09/2017 tarihli ve 4429413 sayılı işlemi ile başvuranın 18 yıl 2 ay 15 gün hizmetine karşılık 64.087,83 TL'nin banka hesabına yatırıldığı anlaşılmıştır.

7. Dolayısıyla, **başvuruya konu talebin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yerine getirilerek** başvuranın istemi doğrultusunda birikmiş prim ve keseneklerinin başvurana toptan ödendiği ve **mağduriyetin giderildiği** anlaşılmıştır.

8. Sosyal Güvenlik Kurumunun sorunun çözümü aşamasında yapıcı bir tutum sergilemesi ve ivedilikle işlem yapması Ombudsmanlık ile yaptığı iş birliği noktasında memnuniyetle karşılanmıştır.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin *ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından* Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM** kararı verildi.

Özlem TUNÇAK

Kamu Denetçisi

**2017-861 ŐIKÂYET NUMARALI, ÇALIŞTIĞI DÖNEMLERE İLİŞKİN
EKSİK ÖDENEN MALİ HAKLARININ İADESİ TALEPLİ BAŞVURU
HAKKINDA VERİLEN 11.08.2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 18745356-101.07.07-

BAŞVURU NO : 2017/861

KARAR TARİHİ : 11/08/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : M. K.

ADRES : MERKEZ/BURDUR

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE : SİLİVRİ BELEDİYE BAŞKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Çalıştığı dönemlere iliőkın eksik ödenen mali haklarının ödenmesi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 12.2.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1) Başvuran Sn. M. K. 13/02/2017 tarihli ve ... sayılı yazısı ile Kurumumuza yapmış olduğu başvurusunda, 14/08/2015 tarihinde engelli memur olarak Silivri Belediye Başkanlığında göreve başladığını, 20/05/2016 tarihinde kurumlar arası nakil talebi ile Mehmet Akif Ersoy Üniversitesine naklen atandığını, Silivri Belediyesinde çalıştığı döneme ilişkin sosyal denge tazminatının ve engelliler haftasında ödemesi gereken engelli ikramiyesinin tarafına ödenmediğini belirterek, söz konusu maddi alacaklarının yasal faizi ile ödenmesi hususunun sağlanmasını Kurumumuzdan talep etmiştir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında, inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, “Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4) Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri kapsamında, Silivri Belediye Başkanlığından 11/04/2017 tarihli yazımızla bilgi ve belge talebinde bulunulmuş ve başvuru konusuna ilişkin uzlaşma yoluna gidilip gidilemeyeceği hususu sorulmuştur. Ayrıca ilgili

Belediye'den 07/07/2017 tarihinde tekrardan ek bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur. Bununla birlikte başvuru konusunun açıklığa kavuşturulması ve Kurumumuzca çözümü açısından 07/07/2017 tarihinde başvuranın üyesi olduğu sendikadan da bilgi ve belge talebinde bulunulmuştur.

5) Söz konusu yazışmalar yapılırken aynı zamanda başvuran, ilgili Belediyenin yetkilileri ve başvuranın üyesi olduğu sendikadaki uzmanlar ile telefonla görüşmeler yapılmıştır. Yapılan görüşmeler neticesinde ilgili Belediye'nin yetkilileri ile başvuranın görüştürülmesi sağlanmış ve yapılan görüşmede uzlaşma sağlandığı hem başvuran hem de ilgili Belediye yetkilisi tarafından ifade edilmiştir.

6) Başvuran tarafından 11/08/2017 tarihinde gönderilen, 11/08/2017 tarih ve ... sayı ile kayıt altına alınan yazıda; ilgili Belediye ile uzlaşma sağlandığını, talep etmiş olduğu ödemelerin banka hesabına 09/08/2017 tarihinde yatırıldığını ve talebinin ilgili İdarece yerine getirilmesinden dolayı başvurusundan vazgeçtiğini beyan etmiştir. Ayrıca başvuran söz konusu yazıda Kurumumuzca gösterilen ilgiden dolayı başta Kamu Başdenetçisi Şeref MALKOÇ olmak üzere Kamu Denetçisi Mustafa ÖZYAR ve Kurum çalışanlarına saygı ve şükranlarını sunduğunu ifade etmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince **DOSTANE ÇÖZÜM kararı** verildi.

Mustafa ÖZYAR

Kamu Denetçisi

**2017-4100 ŐIKÂYET NUMARALI, 2017 YILI KPSS BAŞVURU
SÜRESİNİN UZATILMASI TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN
12.05.2017 TARİHLİ DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 86171061-101.07.07-

BAŞVURU NO : 2017/4100

KARAR TARİHİ : 12/05/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : H. A. D.

ADRES : Fethiye/MUĞLA

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Ölçme, Seçme ve Yerleştirme
Merkezi Başkanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : 2017 KPSS başvuru süresinin
uzatılmasını talep etmektedir.

BAŞVURU TARİHİ : 11.4.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1) Kurumumuza 11/04/2017 tarihinde e-başvuru yoluyla yapılan başvuruda, başvuran ÖSYM tarafından gerçekleştirilecek 2017 KPSS başvuru tarihini kaçırdığını belirterek, başvuru süresinin uzatılmasını ve mağduriyetinin giderilmesini talep etmektedir.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2) 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3) 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi" başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, ikinci fıkrasında şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, "Dostane çözüm kararı" başlıklı 33/A maddesinde şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4) Başvuruların Birimimize havale edilmesi üzerine, konunun aciliyeti dikkate alınarak Kamu Denetçisi Arif DÜLGER tarafından, konuya ilişkin uygulamalar hakkında bilgi almak, başvuranların mağduriyetlerini anlatmak ve konunun dostane bir şekilde çözülmesini sağlayabilmek amacıyla ÖSYM Başkanı ve Başkan Yardımcıları ile 19/04/2017 tarihinde görüşmeler yapılmıştır. Kurumumuzca gerçekleştirilen girişimler neticesinde ÖSYM Başkanlığı 25/04/2017 tarihinde resmi internet sitesinde yapmış olduğu duyuruda;

“Merkezimizce basılı ortamda yapılan her bir sınavın başvuru süresinden sonraki bir tarihte tek gün ile sınırlı olmak üzere bir geç başvuru günü belirlenmesine, geç başvuru gününde başvuranlardan artırımlı sınav ücreti alınmasına, bu sınav ücretinin ilgili Sınav Kılavuzunda belirlenmesine ve belirlenen sınav ücretinin sadece internet bankacılığı üzerinden geç başvuru gününde en geç saat 23.59’a kadar yatırılabilmesine, geç başvuru tarihinde başvuran adayların sadece Ankara ilinde sınava alınmalarına, bu çerçevede sınav takviminin bu yönde güncellenmesine,

Başvuru tarihi sona ermiş ancak sınavı henüz yapılmamış olan aşağıdaki bağlantıda belirtilen sınavlarda tabloda verilen geç başvuru tarihlerinde, süresi içerisinde başvuru yapmayan adayların bir gün süre ile başvurularının alınmasına, ilgili Sınav Kılavuzlarında belirtilen sınav ücretinin sadece internet bankacılığı üzerinden artırımsız olarak geç başvuru gününde saat 23.59’a kadar yatırılabilmesine, bu sınavlara başvuran ve ücretini yatıran adayların tercih edecekleri sınav merkezlerinde sınava alınmalarına karar verilmiştir.”

2017 ALES/LYS/KPSS/ADALET BAKANLIĞI SINAVLARI GEÇ BAŞVURU GÜNLERİ Sınavın Adı	Sınav Tarihi	Geç Başvuru Günü
Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitimi Giriş Sınavı (2017- ALES İlkbahar Dönemi)	07.05.2017	27.04.2017
2017- Lisans Yerleştirme Sınavları LYS-1 Matematik LYS-2 Fen Bilimleri LYS-3 Edebiyat-Coğrafya LYS-4 Sosyal Bilgiler LYS-5 Yabancı dil	10-11.06.2017 17-18.06.2017	28.04.2017
2017- KPSS A Grubu ve Öğretmenlik (Genel Yetenek - Genel Kültür, Eğitim Bilimleri)	21.05.2017	03.05.2017
2017-KPSS Öğretmenlik Alan Bilgisi (ÖABT)	16.07.2017	03.05.2017
2017-KPSS A Grubu - Alan Bilgisi	27-28.05.2017	04.05.2017
2017-Adalet Bakanlığı Sınavlarında (Adli Yargı/ Adli Yargı -Avukatlık)	03.06.2017	17.05.2017

bilgilerine yer verilmiştir. Keyfiyet 26/4/2017 tarihli çeşitli gazete ve değişik internet ajanslarında haber olarak da ayrıca yer almıştır.

ÖSYM Başkanlığı tarafından yapılan yukarıdaki duyuru mucibince ve belirtilen mevzuat gereğince başvuruya ilişkin inceleme ve araştırmanın sonlandırılmasına karar vermek gerekmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşıldığından, Yönetmeliğin 33/A maddesi gereğince DOSTANE ÇÖZÜM kararı verildi.

Arif DÜLGER

Kamu Denetçisi

**2017-3607 ŞİKÂYET NUMARALI, REKLAM PANOLARININ TRAFİK
GÜVENLİĞİNİ TEHLİKEYE ATTIĞI GEREKÇESİYLE KALDIRILMASI
TALEPLİ BAŞVURU HAKKINDA VERİLEN 18.07.2017 TARİHLİ
DOSTANE ÇÖZÜM KARARI**

T.C.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU (OMBUDSMANLIK)

SAYI : 36311982-101.07.07-E

BAŞVURU NO : 2017/3607

KARAR TARİHİ : 18/07/2017

DOSTANE ÇÖZÜM KARARI

BAŞVURAN : Ö. F. P.

ADRES : Üsküdar/İSTANBUL

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ :

BAŞVURUYA KONU İDARE : Üsküdar Belediye Başkanlığı

BAŞVURUNUN KONUSU : Başvuran, Altunizade Mahallesi
..... Sokaktan Sokak yö-
nüne dönülen yerde bulunan 2
adet reklam panosunun kaldırılma-
sını talep etmektedir.

BAŞVURU TARİHİ : 06.4.2017

I. BAŞVURUNUN KONUSU

1. Başvuran, Altunizade Mahallesi Sokaktan Sokak yönüne dönerken 2 adet reklam panosunun kaldırılması için İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı (İBB) Beyaz Masa üzerinden ve doğrudan Üsküdar Belediye Başkanlığı'na başvurularında bulunduğunu, Üsküdar Belediyesi tarafından şikâyet konusu hakkında "gerekli kontrollerin yapıldığı ancak tehlikeli bir durumun bulunmadığı" hususunun tarafına e-postayla bildirildiğini, bunun üzerine "gerekli kontrollere ilişkin rapor ve bulguların bilgi edinme hakkı kapsamında tarafıyla paylaşılması" yönündeki talebine Üsküdar Belediyesi'nin 12.04.2017 tarihli e-posta yolu ile verdiği cevabın hukuken kabul edilmesi mümkün olmadığını, çünkü söz konusu raket reklam tabelalarının İBB Reklam Yönetmeliği'nin 8 nci maddesine ve 'Karayolu Trafik Güvenliğinin Sağlanması Yönünden, Yolun Yapısında Yapılacak Her Türlü Çalışmalarda Alınacak Tedbirler İle Karayolu Dışında, Kenarında Veya Üzerindeki Diğer Levhalar, Işıklar ve İşaretlemeler Hakkında Yönetmelik' in 17 nci madde hükmünün (E) fıkrasının (c) bendine açıkça aykırı olduğunu iddia ve ifade ederek,

1.1. Gerekirse İTÜ veya başka bir üniversiteden bu konuda çalışan akademisyen bilirkişilerden rapor alınarak Karayolları Trafik Kanunu'nun 16 ncı maddesine, ilgili Yönetmeliğe ve İBB Reklam Yönetmeliğinin 8 nci maddesine aykırı uygulamanın sona erdirilmesi, İBB trafik müdürlüğü ve yerel belediye arasındaki yetki yönünden yaşanan aksaklığın giderilmesi, İBB'nin yerel belediyelere söz konusu talepleri iletirken gerekli denetleme raporunu da hazırlaması gereğinin hatırlatılması talepleriyle Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

II. BAŞVURUNUN İNCELENMESİ VE DOSTANE ÇÖZÜM SÜRECİ

2. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olduğu düzenlenmiştir.

3. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin**

“Şikâyete konu talebin idarece yerine getirilmesi” başlıklı 27 nci maddesinin birinci fıkrasında inceleme ve araştırma devam ederken Kamu Denetçiliği Kurumunun tarafları dostane çözüme davet edebileceği, **ikinci fıkrasında** şikâyete konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı vererek inceleme ve araştırmasını sonlandıracağı, **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinde** şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verileceği hükmüne yer verilmiştir.

4. **Şikâyet konusu hakkında, Kurumumuzca gerçekleştirilen dostane çözüm girişimleri kapsamında; 08.06.2017 tarih ve E.6104 sayılı bilgi belge isteme yazımıza istinaden Üsküdar Belediye Başkanlığı’ndan alınan 28/06/2017 tarih ve 91052615-659-(2017/28 Dava Dışı)-Rf: 1280851 sayılı cevabi yazıda özetle:** “ İlgî yazınıza konu Altunizade Mahallesi, Sokaktan sokak yönüne dönerken koyulan 2 adet Reklam Panosu kaldırılmış olup; konuyla ilgili Müdürlük yazısı ve ekleri yazımız ekinde gönderilmiştir.” açıklamasına yer verildiği tespit edildiğinden başvuruya konu talebin ilgili idare tarafından yerine getirildiği anlaşılmış olup, yukarıda anılan ilgili mevzuat gereğince inceleme ve araştırmanın sonlandırılmasına karar vermek gerekmiştir.

III. KARAR

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde; anılan Yönetmeliğin **“Dostane çözüm kararı” başlıklı 33/A maddesinin birinci fıkrasında yer verilen “Şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi veya şikâyetin çözüme kavuşturulduğunun taraflarca Kuruma bildirilmesi hâlinde dostane çözüm kararı verilir.”** hükmü gereğince başvuru hakkında **DOSTANE ÇÖZÜM KARARI VERİLDİ.**

Av. Hüseyin YÜRÜK
Kamu Denetçisi

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

Yıl/Year: 3 Sayı/Issue: 6 Ocak-Haziran /January-June 2017

İDAREYLE SORUNLARINIZI
DOSTANE
ÇÖZÜYORUZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Nevzat Tandoğan Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon: (312) 465 22 00 | Faks: (312) 465 22 65

E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr

   /TRombudsman

www.ombudsman.gov.tr