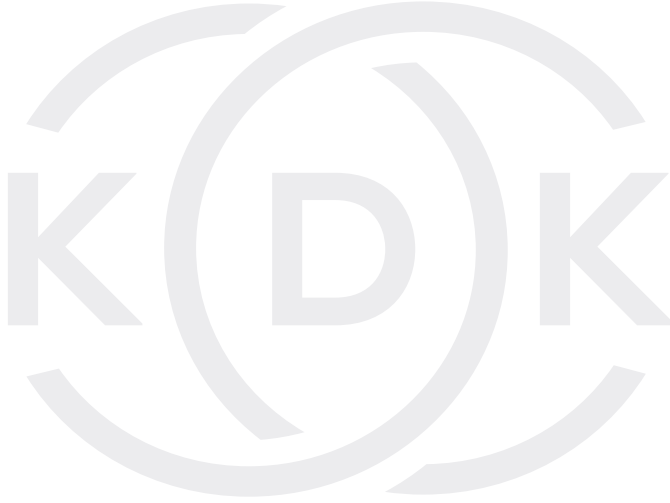


Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 6 • SAYI/ISSUE: 11 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2019



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİ

Ombudsman

AKADEMİK
OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 6 • SAYI/ISSUE: 11 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2019

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Dr. Ümit ŞAHİN

Editör

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN

Editör Kurulu

İbrahim KILINÇ
Mehmet SARI
Dr. Ümit ŞAHİN

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN
Dr. Nurullah GÜNGÖR

ISSN

2148-256X

Baskı Adedi

1.000

Yayın Türü

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

Yönetim ve İletişim

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

Ajans Düş Pınarı

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

Baskı

İleri Matbaacılık A.Ş.
Adres: B. Evler Mah. F. Çakmak 2 Cad. GüzelŞehir Sit. 22
Villa No: 1 ANP/22 B. Çekmece/İSTANBUL
Tel: 0 212 454 35 10
www.ihlasmatbaacilik.com

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.

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

Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



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

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 6 • SAYI/ISSUE: 11 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2019

DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN	Marmara Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU	İstanbul Medeniyet Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Aydın GÜLAN	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Birol AKGÜN	Maarif Vakfı Başkanı
Prof. Dr. Burhanettin DURAN	Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları (SETA) Vakfı
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Cemil KAYA	İstanbul Üniversitesi/ Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ekrem YILDIZ	Kırıkkale Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
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 Dekanı
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. 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 Dekan V.
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	Atılım Üniversitesi/Hukuk Fakültesi

- Prof. Dr. Nihat BULUT İstanbul Şehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI Anadolu Üniversitesi Rektörü
- Prof. Dr. Ulvi SARAN Bürokrat
- Prof. Dr. Yavuz ATAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL Yıldırım Beyazıt Üniversitesi/Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ Anayasa Mahkemesi Üyesi
- Prof. Dr. Zakir AVŞAR Gazi Üniversitesi İletişim Fakültesi
- Doç. Dr. Cenker GÖKER Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA Marmara Üniversitesi/ Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Doç. Dr. Ergin ERGÜL Anayasa Mahkemesi Raportörü
- Doç. Dr. Esra ÇUHADAR Bilkent Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Oktay KOÇ Kocaeli Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Ahmet ONAY	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi/İlahiyat Fakültesi
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ	Hacettepe Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Naci KARGIN	Pamukkale Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Özcan SEZER	Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Bekir PARLAK	Uludağ Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Ali Fuat GÖKÇE	Gaziantep Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Mustafa KOCAOĞLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi/Uygulamalı Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Nihat YILMAZ	Gümüşhane Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Süleyman DOST	Süleyman Demirel Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Doç. Dr. Tekin AVANER	Jandarma Akademisi
Doç. Dr. İsmail SEVİNÇ	Necmettin Erbakan Üniversitesi/Siyasal Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Cenay BABAĞLU	Selçuk Üniversitesi/ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Emine ÇELİKSOY	Çankırı Karatekin Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Çiğdem AKMAN	Süleyman Demirel Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Gökhan KALAĞAN	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Oğuzhan ASLANTÜRK	Karadeniz Teknik Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Osman Kürşat ACAR	Süleyman Demirel Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Özhan HANCILAR	Pamukkale Üniversitesi/Hukuk Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Serkan GÜNDOĞDU	Munzur Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Dr. Öğr. Üyesi Yıldız ATMACA	Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi/İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi



ÖN SÖZ

Kamu Denetçiliği Kurumu Anayasamızın 74 üncü maddesinde yer alan anayasal bir kurumdur. 6328 sayılı Kanununun 5 nci 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.

“İnsanların en hayırlısı insanlara en fazla faydası dokunandır” inancı ile “İnsanı yaşat ki Devlet yaşasın” ilkesini kendisine rehber edinen Kurumumuz;

- ◇ İdarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine,
- ◇ İnsan haklarının gelişmesine,
- ◇ Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına,
- ◇ Hak arama kültürünün yaygınlaşmasına,
- ◇ Şeffaf-hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına,
- ◇ Demokrasinin ve demokratik kültürün en ileri düzeyde yerleşmesine,

katkı sağlamaya çalışmaktadır.

Kurumumuz, yapılan başvurular sonucunda vermiş olduğu tavsiye kararlarının yanı sıra özel raporlar, çalıştaylar, eğitimler ve konferanslar vasıtasıyla; toplumumuzun geniş kesimlerini ilgilendiren konularda kamu yönetimimizin mevcut görünümünü ortaya koymayı ve sorunlara çözüm önerileri sunmayı, kamu hizmetinin hukuka ve hakkaniyete uygun olarak sunulduğu zemini genişletmeyi ve yönetimin iyileştirilmesine katkı sunmayı hedeflemektedir.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, üniversiteler, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir.

Bu minvalde, Kamu Denetçiliği Kurumu olarak paydaşımız üniversitelerle işbirliğine büyük önem veriyoruz. Üniversiteler ve akademik camia ile birçok çalışmayı birlikte gerçekleştiriyoruz. İstanbul ve Ankara'daki hukuk fakültesi dekanları ile bir araya gelerek ortak etkinlikler düzenliyoruz. Kurumumuzun üniversitelerle somut işbirliğinin bir ürünü olarak bugüne kadar 105 üniversitede "Ombudsmanlık Öğrenci Toplulukları" kuruldu. Ombudsmanlık kulüplerinin danışman hoca ve öğrencilerinden oluşan 100'den fazla konuğu 14-16 Ekim 2018 tarihleri arasında Ankara'da ağırladık ve onlara Ombudsmanlık eğitimi verdik. Onlara TBMM, Cumhurbaşkanlığı Külliyesi, Anıtkabir, 1. ve 2. Meclisi ziyaret ettirdik. Geçen yıl ilkini gerçekleştirdiğimiz Üniversite Ombudsmanlık Toplulukları Kongresinin ikincisini bu yıl Hacı Bayram Veli Üniversitesinin işbirliğinde 21-22 Ekim 2019 tarihleri arasında Ankara'da düzenledik. Kongre kapsamında atölye çalışmaları, deneyim paylaşım toplantıları ve geziler gerçekleştirdik. Türkiye'nin dört bir köşesinden 300'e yakın akademisyen ve üniversite öğrencisini Ankara'da misafir ettik.

Hak Arama Kültürünü Yaygınlaştırmak için üniversitelerde düzenlediğimiz konferansları sürdürdük. Bu kapsamda son iki yılda 75 Üniversitede, "Adalet, Ombudsmanlık ve Üniversiteler" konulu konferans serileri düzenledik. 100'e yakın üniversiteyi Kurumumuzda özel olarak misafir ederek onlara kurumumuz hakkında bilgiler verdik.

Diğer yandan, Üniversiteliler arasında hak arama kültürünün yaygınlaştırılması amacıyla gerçekleştirdiğimiz projelerin başka bir ayağını ise hukuk fakülteleri başta olmak üzere üniversite öğrencileriyle yaptığımız klinik çalışmalar oluşturmaktadır. Bu faaliyetlerin ilki 2018 yılı Aralık ayında gerçekleşen, KDK'nın vatandaşların problemlerine bakış açısını, inceleme ve araştırma aşamaları ile tavsiye karar örneklerinin müzakere aşamasını, çözüm arayışlarını ve çözüm yöntemlerini uygulamalı olarak görmek üzere; Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğrencilerini Kurumumuzda kabul ettik. Bu klinik çalışmalar 2019 yılında staj programları şeklinde gerçekleştirildi. Bu kapsamda Atılım, ODTÜ (Kamusal Akıl Stüdyosu Dersi), Çankaya ve Başkent Üniversitesi öğrencilerinden "Ombudsman Dostu Hukuk Kliniği" dersini başarı ile geçen öğrenciler için Kurumumuzda uygulamalı staj programı gerçekleştirerek, öğrencilerin Kurumun tüm uygulamaları ile faaliyetlerine katılımları sağlandı ve staj sonrasında sertifika töreni düzenlendi.

Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Kurumumuzun, yukarıda bahsedildiği şekilde insan hakları, hukuk, siyaset ve kamu yönetimi hayatına kazandırdığı yeni heyecandan aldığımız cesaretle; kamu, özel ve sivil toplum ile akademik camianın çalışmalarına ışık tutması ve kamuoyuna rehberlik etmesi arzusu ile “Ombudsman Akademik” ismi ile yayımlanan hakemli Dergimizin 11. sayısında 8 ayrı makaleyi siz değerli okuyucularımızın beğenisine sunmaktayız.

Dergimizin ilk özgün yazısı “İyi İdare Hakkı” Bağlamında İçişleri Bakanlığı “Açık Kapı Uygulaması” ile Abdullah Yılmaz ve Duru Şahyar Akdemir’e ait. Yılmaz ve Akdemir bu çalışmada “iyi idare hakkı” olgusunu inceleyerek, bu hakkın uygulanmasına aracılık etme potansiyeline sahip bir mekanizma olarak “Açık Kapı Büroları”nı değerlendirmektedir. Çalışmanın temel amacı bireyin “iyi idare hakkı” kapsamında talep ve isteklerinin gerçekleşmesine aracılık eden bir mekanizma olarak Açık Kapı Bürolarına ve işlevlerine dikkat çekmek ve bu alanda literatüre katkı sağlamaktır.

Çağrı, D. Çolak’ın kalem aldığı XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasından İzler adlı çalışmada, birçok devletin, kamu hizmeti sürecinde karmaşık ve çok yönlü yapısal reformlara başvurduğu ve bu açıdan YKY’nin temel değerlerini referans aldığından hareketle, bu çalışmada, Türkiye’deki kalkınma hedef ve stratejilerinin, YKY ve onun temel değerleriyle uyumlu olup olmadığının tespiti amaçlanıyor. Bu çerçevede 2019-2023 dönemini kapsayan XI. Kalkınma Planı metni, doküman analizi yöntemiyle incelenerek ve ardından Türkiye’nin beş yıllık kalkınma hedef ve stratejileri ile YKY’nin temel değerleri arasındaki ilişkiye yönelik değerlendirmelerde bulunuluyor.

Yaşar Uzun, İç Denetim ve Dış Denetim Faaliyeti Olarak Etiği Denetlemede İzlenebilecek Yaklaşımlar başlıklı çalışmasında Kamu idarelerinde etik kültürün geliştirilmesinde iç denetim ve dış denetim fonksiyonlarına düşen önemli rol ve sorumluluklar olduğunu belirterek etik denetim kavramı hakkında farkındalığı geliştirmek, iç denetim birimlerinin ve yüksek denetim kurumlarının neden etik

denetim yapımları gerektiği üzerinde durmak ve nihayetinde rehberlik mahiyetindeki uluslararası doküman örneklerinden yararlanılarak etik denetimde kullanılabilecek yöntem ve araçlar hakkında bilgi paylaşmayı amaçlıyor.

Dergimizin bu sayısındaki başka bir makale de Nurullah Güngör, İslamın İlk Yıllarında Liyakat adlı çalışması ile İslam yönetim anlayışında liyakatin var olmasının mutlak bir zorunluluk olduğunu ifade ederek, İslam'ın ilk yıllarından itibaren bu anlayışın toplum tarafından benimsenmesi için yoğun çaba sarf edildiğini ve bu durumdan hareketle söz konusu makalede, İslam'ın nepotizm ile mücadelesi ve liyakate verdiği önem değerlendiriliyor.

Yaşar Okur, Yönetişim Bağlamında İller Bankası A.Ş.'nin Özerkliği çalışması ile İller Bankası'nın yapısına, işleyişine ve işlevselliğine etki edebilecek bir etken olarak özerkliği yönetim bağlamında irdeliyor. İller Bankası'nın özerkliği, bankacılık, teknik hizmetler, ortaklarının Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu'nda temsili, ilgili merkezi idare ile ilişkileri ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri çerçevesinde ele alınıyor.

Kadir Aktaş, Dilekçe alan hak arama kurumları temsilcilerinin katılımıyla 2016 Kasımında "Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu" çalıştayını ve 2017 Mayıs ayında da "İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu" çalıştayından hareketle tartışmaya açılan başlıklardan biri olan hak arama yollarının çeşitlenmesine bağlı olarak aynı içerikli başvuruların birden çok kuruma yöneltilmesi konusunu ele alıyor. Bu suretle oluşan emek israfı ve iş yükü karşısında iş bölümüne gidilebilip gidilemeyeceği ve mükerrer başvuruların nasıl engellenebileceği çalışmanın odağını oluşturuyor. Bu makale dilekçeleri alan farklı erkler altındaki kurumların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması ile hak aramanın vatandaş aleyhine zorlaşma riski bu husustaki iş bölümü tartışılıyor.

İslam Safa Kaya ve Huzeyfe Karabay, geçmişten bugüne çeşitli uluslararası hukuk sistemlerinde mevcut olan ve devletler nezdinde birçok farklı yetki ile donatılmış bir hukuki denetim müessesesi olan ve ilk uygulamaları milattan önceki devirlere kadar uzanan bu kurumun, uluslararası hukuk sistemlerindeki yerini inceliyor.

Bu sayımızın son makalesini ise Rıdvan Değirmenci'nin Ronald Dworkin'in Hukuk Teorisi Çerçevesinde Hakkaniyet Temelli İdarî Denetimde Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) Rolü adlı makalesi oluşturuyor. Değirmenci bu çalışmasında Ronald Dworkin'in hukuk kuramında hareketle Dworkin'in hukuk anlayışı içerisinde yorumcunun aldığı rolle ombudsmanın hakkaniyet denetimi görevi arasında bir bağ kuruyor. Ombudsmanın hakkaniyet denetimi görevini ifa ederken normlarla temel insan hakları ilkelerini birlikte yorumlaması ile Dworkin'in yorum teorisi arasındaki benzerlik makalenin temel konusunu oluşturuyor.

Görüldüğü gibi Ombudsman Akademik Dergisinin 11. Sayısında yine zengin bir içerik oluşturduk. 5. Yılıni kutladığımız Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, makaleleri ile çalışmalarımıza katkı sağlayan tüm akademisyenlere ve araştırmacılara ve emeğe geçen tüm çalışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunuyor, Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum.

31/12/2019

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA

“İyi İdare Hakkı” Bağlamında İçişleri Bakanlığı “Açık Kapı Uygulaması”
“Open Door Application” of The Ministry of Interior in the Context of “Right to Good
Administration” 17
Prof. Dr. Abdullah YILMAZ- Dr. Öğr. Üyesi Duru ŞAHYAR AKDEMİR

XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasından İzler
The Traces of the New Public Governance Paradigm in XIth Development Plan 39
Arş. Gör. Çağrı D. ÇOLAK

DERLEME

İç Denetim ve Dış Denetim Faaliyeti Olarak Etiği Denetlemede İzlenebilecek Yaklaşımlar
Approaches to Audit Ethics as an Activity of Internal Audit and External Audit 73
Yaşar UZUN

İslam'ın İlk Yıllarında Liyakat İlkesi
The Merit System in The Early Years of Islam113
Dr. Nurullah GÜNGÖR

Yönetişim Bağlamında İller Bankası A.Ş.’nin Özerkliği
Accordance with Governance the Autonomy of the Bank of Provinces131
Yaşar OKUR

Mükerrer Dilekçelerin İncelenmesinde Hak Arama Kurumları Arasında İş Bölümü Üzerine
Division of Labour Regarding Review of Duplicate Petitions among the Legal Remedy
Institutions.....171
Kadir AKTAŞ

Ombudsmanlığın Uluslararası Hukuk Sistemlerindeki Yeri The Status of Ombudsman in International Law Systems	213
<i>Doç. Dr. İslam Safa KAYA - Av. Huzeyfe KARABAY</i>	
Ronald Dworkin'in Hukuk Teorisi Çerçevesinde Hakkaniyet Temelli İdarî Denetimde Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) Rolü The Role of the Turkish Ombudsman in the Legal Based Administrative Audit in the Framework of Ronald Dworkin's Legal Theory	233
<i>Rıdvan DEĞİRMENCİ</i>	

KARAR ÖRNEKLERİ

Başvuramın noter işlemleri ücretlerinin kredi kartı/banka kartı ve internet aracılığı ile ödenebilmesi imkanı sağlanması talebi hakkındadır	259
Başvuramın Sinop ili Saraydüzü ilçesine bağlı Aşağı Dançay köylülerine ve kendisine tarımsal iskan sağlanması talebi hakkındadır	267

ARAŞTIRMA

"İYİ İDARE HAKKI" BAĞLAMINDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI "AÇIK KAPI UYGULAMASI"

"Open Door Application" of The Ministry of Interior in the Context of "Right to Good Administration"

Prof. Dr. Abdullah YILMAZ* Dr. Öğr. Üyesi Duru ŞAHYAR AKDEMİR**

Geliş Tarihi: 31.05.2019 Yayına Kabul Tarihi: 11.12.2019

Öz

"İyi idare hakkı" çok daha önceleri Avrupa Konseyi belgelerinde yer almış bir kavram olmasına karşın genel olarak literatüre "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı" sayesinde girmiştir. Şartın ilgili Maddesinde "iyi idare hakkı"; kişilerin Birlik nezdindeki taleplerinin makul bir zaman zarfında, yansız ve hakkaniyetli bir Şekilde neticelendirilmesini isteyebilmeleri olarak tanımlanmaktadır. Açık Kapı Birimlerinin ise vatandaşların valilik ve kaymakamlık makamlarına yaptıkları başvuruları hızlandırmak, başvuruların sonuçlarını takip etmek, başvurulara ilişkin analizler yapmak ve raporlama çalışmalarında bulunmak gibi görevleri bulunmaktadır.

Bu çalışmada "iyi idare hakkı" olgusu incelenerek, bu hakkın uygulanmasına aracılık etme potansiyeline sahip bir mekanizma olarak "Açık Kapı Büroları" değerlendirilmektedir. Çalışmanın temel amacı bireyin "iyi idare hakkı" kapsamında talep ve isteklerinin gerçekteőmesine aracılık eden bir mekanizma olarak Açık Kapı Bürolarına ve işlevlerine dikkat çekmek ve bu alanda literatüre katkı sağlamaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, İyi İdare Hakkı, Açık Kapı Büroları, AB Temel Haklar Şartı, İnsan Hakları

Abstract

Although the "right to good administration" is a concept that was previously included in the documents of the Council of Europe, it has entered the literature with the "Charter of Fundamental Rights of the European Union". The "right to good administration" in the relevant Article of the Charter; it is defined as the ability of individuals to request an impartial and equitable conclusion within a reasonable period of time. The duties of the Open Door Units are to speed up the applications of citizens to the governorship and district governorships, to follow the results of the applications, to make analyzes about the applications and to prepare reports.

In this study, the concept of the "right to good administration" will be examined and "Open Door Offices" will be evaluated as mechanisms to ensure the right to good administration. The main purpose of the study is to emphasize the "Open Door Offices" and their functions and to contribute to the literature in this field.

Keywords: Public Administration, Right to Good Administration, Open Door Offices, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Human Rights.

* Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakóltesi, İktisadi ve İdari Programlar Bölümü, İktisadi ve İdari Programlar Anabilim Dalı, abduallah_y@anadolu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-3711-6915

** Anadolu Üniversitesi İktisat Fakóltesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, dsakdemir@anadolu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2374-9770

GİRİŞ

"İyi idare" kavramı insanların "insan onuruna uygun bir şekilde" muamele gördükleri idareleri tanımlamak için kullanılan bir kavramdır. İnsan onuruna uygun muamelelerin gerçekleştiği idarelerde devlete koruma, dokunmama ödevi yükleyen haklar korunduğu gibi aynı zamanda devlere pozitif sorumluluklar yükleyen hakların da korunması gerekmektedir. Pozitif statü hakları olarak da tanımlanan bu haklar diğer bir taraftan da kamusal hizmetlere karşılık gelmektedir. Kamusal hizmetlerin etkin, verimli, hızlı, eşit ve kaliteli bir şekilde sunulması; kişilerin haklarının gerçekleşmesini sağlamakta dolayısıyla da ilgili idarenin "iyi idare" olarak nitelenmesine neden olmaktadır.

Bu durumda yerel ve ulusal düzeyde kamusal hizmetlerin iyileştirilmesi, bu yönde çalışmaların ve düzenlemelerin yapılması; kişilerin pozitif statü haklarının ve konumuz açısından da iyi yönetilme haklarının korunmasına katkı sağlamaktadır.

Ülkemizde son dönemde kamusal hizmetlerin daha etkin, hızlı, verimli ve kaliteli sunulması için bir takım düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemelerden bir tanesi de 2017 yılında bir proje olarak geliştirilen "Açık Kapı Uygulaması"dır. "Açık Kapı Uygulaması" vatandaşların kamusal hizmetlere hızlı, kaliteli ve eşit olarak erişebilmeleri için tasarlanmış bir kamusal hizmet uygulamasıdır.

Buradan hareketle çalışmada öncelikle iyi idare kavramı ve ilkeleri ele alınmaktadır. Sonrasında "iyi idare hakkı" ve bu hakkın kapsamı ele alınacaktır. Türkiye'de iyi idare hakkının korunması kapsamında değerlendirebilecek uygulama örnekleri ele alındıktan sonra ardından Açık Kapı Birimlerinin görevleri, işleyişi ve mevcut durumu irdelenmektedir. Son olarak ise Açık Kapı Birimleri "iyi idare hakkı" kapsamında değerlendirilmekte ve bu birimlerin iyi idare hakkının korunmasındaki rolü saptanmaya çalışılacaktır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kamu yararını gözeterek kamu hizmeti sunan taraf ile bu hizmetten faydalanan taraf arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkideki temel prensipleri ortaya koyan bir hak olarak "iyi idare hakkı" ya da başka isimleriyle "iyi yönetilme hakkı"

veya “iyi yönetim isteme hakkı” insan hakları ile kamu yönetimi disiplinleri ile ilgili bir konudur. Bu çerçevede ilgili hak bir taraftan hizmeti alan bakımından “insan hakkı” iken hizmeti sunan bakımından ise temel bir sorumluluk olarak anlaşılabilir. Bu durum ilgili hakkın gerçekleşmesi için kamusal hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunulmasını zorunlu kılmaktadır.

Gözübüyük (2001: 1), genel manada idare kavramını “belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapması” olarak tanımlanmaktadır. “İyi idare” kavramının ise herkesin üzerinde uzlaştığı bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak çalışmanın perspektifi açısından iyi idare; kişilerin daima güven duydukları, yalnız bırakılmadıkları, insanca muamele gördükleri, şeffaf bir idare olarak tanımlanabilir (Akyılmaz, 2003: 2; Odyakmaz ve Güzel, 2017: 16). “İyi idare” denince akla “iyi yönetim” kavramında da olduğu gibi tanımdan önce bir takım ilkeler gelmektedir. Bu ilkeler; “yasallık”, “eşitlik”, “tarafsızlık”, “orantılılık”, “hukuki kesinlik”, “makul süre içerisinde faaliyette bulunma”, “katılım”, “dinlenilme hakkı”, “mahremiyete saygı”, “açıklık”, “tazmin yükümlülüğü” olarak sıralanabilir (Odyakmaz ve Güzel, 2017: 6-12). Buradan hareketle, adı geçen ilkelerin gerçekleştiği idarelerin iyi idare olarak tanımlanabileceği sonucuna ulaşılabilir.

İyi idare hakkı, kamu yönetimi disiplini ile birlikte ele alındığında “kamusal hizmet sunumu”, “kamusal hizmetlerin iyileştirilmesi” ve “kamusal hizmetlerin değerlendirilmesi” gibi konular karşımıza çıkmaktadır. Çünkü iyi idare hakkının gerçekleşmesi kamusal hizmetlerin sunumuyla doğrudan ilgilidir. Özel sektörün aksine kamu sektöründe hizmet sunumunun değerlendirilmesi, hizmetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli olarak sunulması konusunda herhangi bir ölçüm yapmak mümkün görünmemektedir (Yılmaz ve Çatı, 2001:42). Boyne (2003: 368) de hizmetlerin değerlendirilebilmesi konusunda “sabit ve evrensel olarak uygulanabilir” herhangi bir ölçüt olmadığını belirtmekle birlikte “hizmet iyileştirme” konusunda literatürden hareketle bir takım başlıkların ortaya konabileceğini ifade etmektedir. Buna göre “çıktı miktarı ve kalitesi”, “verimlilik”, “eşitlik” ve “tüketici memnuniyeti” gibi bazı performans göstergelerindeki artışlar kamusal hizmetlerdeki iyileştirmeler için temel göstergeler olarak kabul edilebilir. Bu çerçeveden hareketle çalışmanın kamu yönetimi disiplini açısından odağı “Kamusal hizmet sunumu nasıl daha iyi olur?” ve “Vatandaşların hizmetlere ulaşımı ne şekilde daha etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir şekilde gerçekleşir?” sorularıdır. İnsan hakları açısından bakıldığında ise söz konusu hizmetlerin etkin, verimli

ve kaliteli bir şekilde vatandaşlara sunulmasının sonucunda bir insan hakkının korunduğu ya da insan hakkının gerçekleştiği görülmektedir.

Diğer taraftan küreselleşme ile birlikte bireylerin kamusal hizmetler hakkında önemli bir farkındalık kazanmış olduklarının ve bu durumun da vatandaşların kamusal hizmetlerle ilgili bir standart talep etmelerine yol açtığına da not edilmesi gerekmektedir. Zira bugün birçok vatandaş kamusal hizmetlere erişemediğini veya diğerleriyle eşit olarak erişemediğini dile getirmekte ve bu konuda hak arama yollarını kullanmaktadır. Bu durum kamusal hizmetlerin sunumunda yerel ve ulusal yöneticileri harekete geçirmekte ve onları kamusal hizmetlerin iyileştirilmesine yönelik adımlar atmaya zorlamaktadır (Yılmaz ve Çatı, 2001: 42).

İçişleri Bakanlığı tarafından 2017 yılında kamuoyu ile paylaşılan "Açık Kapı" Projesi de bu çerçevede kamusal hizmetlerin sunumunda iyileştirici role sahip bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Açık Kapı Projesi'nin hedefi; vatandaşlarla iletişimin geliştirilmesi ve bu çerçevede vatandaşların arzu ve isteklerini kolayca ilgili makamlara iletebilmeleri ve sonuç alabilmeleridir (<https://www.acikkapi.gov.tr/>). Bu bağlamda Açık Kapı Büroları söz konusu amaçları gerçekleştirecek ve vatandaş ile kamu yöneticileri arasında köprü görevi üstlenecek kurumlar olarak tanımlanabilir.

"Açık Kapı" uygulaması konusunda gerçekleştirilen literatür taramasında konuyla ilişkili olabilecek iki farklı akademik çalışmaya rastlanmıştır: Bunlardan bir tanesi "Türkiye'de E-devlet Pratiğinin Atipik Bir Örneği: Tek Adımda Hizmet Birimleri" adlı çalışma; diğeri de "Bir Yönetişim Reformu Olarak Devletin Gülen Yüzü: "Açık Kapı Uygulaması" adlı çalışmadır. İlk çalışmada; Yılmaz ve Yavuz (2014), E-devlet sisteminden ve sistem içindeki bir uygulama olarak "Tek Adımda Hizmet Uygulaması"ndan söz etmişlerdir. Çalışmada, uygulama aracılığıyla daha etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde ulaşılabilen kamu hizmetlerinden bahsedilerek 2006 yılından bu yana ilgili sistemin ve uygulamanın nasıl geliştirildiği anlatılmıştır. Tahsin ve Yılmaz (2019) tarafından kaleme alınan ikinci çalışmada ise yönetim yaklaşımıyla birlikte son dönemde gerçekleşen reformlar ele alınmış ve bu çerçevede "bilgi edinme hakkı" ile "e-devlet platformları" üzerinden Açık Kapı uygulamaları değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Her iki çalışmada da çalışma konusuna ilişkin istatistiksel veri yetersizliği ile kuramsal arka plana ilişkin eksikliklere dikkat çekilmiştir. Bu çerçevede mevcut çalışmanın ve sonraki çalışmaların literatürün gelişmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2. İYİ İDARE KAVRAMI VE İYİ İDARE HAKKI

İyi idare ve iyi idarenin hâkim kılındığı bir devlet ve yönetim sistemi konusu çok eski dönemlerden bu yana uygarlıkların gündeminde yer almış ve düşünürlerin fikri eserlerine kaynaklık etmiştir. Sümer ve Hint Uygarlıklarından, İnk ve Maya Uygarlıklarına kadar “iyi idare” ilkelerine rastlanmaktadır (Karakul 2015: 64). Platon tarafından yazılan “Devlet”, Aristoteles tarafından yazılan “Politika” ve hatta Farabi’nin “İdeal Devlet” i ve İbn- Haldun’un “Mukaddime” si hep “İyi idare ve iyi yönetici nasıl olmalıdır?” sorunsalı üzerine yazılmış eserlerdir (Eryılmaz, 2016: 2).

Bugün ise iyi idare, devlet ve yönetim sistemi ile ilişkisinin yanında insan haklarıyla olan ilişkisi bakımından da gündem teşkil etmektedir.

a. İyi İdare Kavramı

İyi idare kavramının “belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul ve kullara uygun” davranılması anlamına geldiği belirtilmektedir (Karakul, 2015: 62). Diğer taraftan bir hak olarak iyi idare ise “ulusal egemenlik prensibinin” zorunlu bir sonucu ve “vatandaşların iktidar ve idare üzerindeki kontrolünü kullanma hakkı” olarak karşımıza çıkmaktadır (Cheshmedzhieva, 2014: 64).

İyi idare kavramının anlamı ve kapsamı konusunda teoride ve pratikte henüz bir uzlaşma bulunmamaktadır. Ancak iyi idare konusunda hazırlanmış olan raporlar, tavsiye kararları ve belgeler kavramın içeriğinin ve kapsamının genel hatlarının belirlenmesinde kılavuzluk edebilecek niteliktedir. Zira iyi idare kavramının yer aldığı birçok kaynak bulunmaktadır. Bu kaynakların başlıcaları şunlardır:

1971 tarihli “İyi İdarenin Prensipleri”,

1977 tarihli “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”,

2001- “Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası”,

2007- “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi CM/ Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı”,

2007 - “Avrupa Temel Haklar Şartı”.

"1971 tarihli İyi İdarenin Prensipleri" (Principles Of Good Administration): Britanya'da "Adalet Komitesi" (The Committee Of Justice) adlı sivil toplum örgütü tarafından 1971 yılında hazırlanmış olan "Kanuna Uygun İdare" (Administration Under Law) adlı raporun Birleşik Krallık'ta "iyi idare prensipleri"nin gelişimi açısından önem taşıdığı ifade edilmektedir (Ponce, 2005: 557). Belgede "İyi İdarenin Prensipleri" başlığı altında idarenin vatandaşla ilişkilerinde nelere dikkat etmesi gerektiği belirtilmiştir. Belgede yer alan prensiplere göre; yetki sahibi-otorite kararlardan önce ilgili karardan etkilenecek kimseleri bilgilendirmeli ve konulara ilişkin doğru karara varmak için "gerekli ve makul tüm adımları" atmalıdır. Kişiler kurumlara ilişkin bilgi talep ettiklerinde bu bilgilerin yetki sahipleri tarafından ilgili kişilere sunulması ve konuya ilişkin makul önlemlerin alınması gerekmektedir. Ayrıca yetki sahiplerinin bilgiyi sunarken bu işi belirli bir zaman kısıtı içinde gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Talepler karşısında yetkili makamların beyanlarını "gerekçeli" olarak sunması gerekmektedir. Diğer taraftan yetki sahibinin almış olduğu kararlardan etkilenecek herkesi bilgilendirmesi ve bu bilgilendirmeyi yapabilmek için gerekli önlemleri alması gerekmektedir (Goodfellow, 1971: 38-39)

"1977 tarihli İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar" (Resolution 77 (31) On The Protection Of The Individual In Relation To The Acts Of Administrative Authorities): Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kaleme alınmış olan bu belgede yer alan kararların amacının idarenin alacağı kararlar karşısında bireylerin korunması olduğu belirtilmektedir (Kuntbay, 1978: 3-4). İlgili belgede idarenin iyi işlemesi için prensipler sıralanmıştır. Bu prensiplerin ilk ikisi "dinlenme hakkı" ve "enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı"dır. Bu prensiplere göre bireyler kendi hakları ve özgürlükleri söz konusu olduğunda ilgili idari işlemler hakkında kanıt teşkil edecek belgeler ve deliller sunma haklarına sahiptirler. Ayrıca talep edilmesi halinde idari işlem sona ermeden söz konusu işleme ilişkin her türlü bilginin kişilere sunulması gerekmektedir. Belgede yer alan üçüncü prensip "katılma ve temsil" prensibidir. Buna göre; kişiler idari işlem süreçlerine katılım sağlayabilir ya da bu süreçte temsil edilme hakkını kullanabilirler. "İdari işlemin nedeni" adını taşıyan dördüncü prensibe göre; bireyler haklarının ihlal edildiği idari işlemler konusunda söz konusu işlemin "dayanağı olan nedenler" konusunda bilgilendirilmelidir. Belgede yer alan son prensip "itiraz yollarının belirtilmesi" başlığı altında sunulmuştur. Bu prensibe göre; bireyin haklarını ihlal edecek bir idari işlem söz

konusu ise ve bu işlem ilgili tarafa “yazılı olarak tebliğ edilmişse” konuya ilişkin “ilgulinin başvurabileceği normal itiraz yolları ve süresi” belirtilmiş olmalıdır (Kuntbay, 1978: 3-12).

“2001 tarihli Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası” (European Code Of Good Administrative Behaviour): Avrupa Parlamentosu tarafından 2001 yılında kabul edilmiş olan yasanın amacının “Avrupa idari kültürünü” teşvik etmek olduğu ifade edilmektedir (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2002, 2). 27 maddeden oluşan yasada yer alan ilkelerin başlıkları şöyle sıralanabilir:

Genel hükümler; Kişisel uygulama alanı; Maddi uygulama alanı; Yasaya uygunluk; Ayrımcılık yapılmaması; Orantılılık; Yetkinin kötüye kullanılmaması; Tarafsızlık ve bağımsızlık; Nesnellik; Meşru beklentiler, tutarlılık ve bilgilendirme; Adaletlilik; Nezaket; Mektupların vatandaşların anadilinde yanıtlanması, Alındı bilgisinin iletilmesi ve ilgili yetkilinin bildirilmesi; Kurumun ilgili servisine iletme yükümlülüğü; Dinlenilme ve fikir beyan etme hakkı; Kararların makul bir süre içinde verilmesi; Kararların gerekçelerini belirtme yükümlülüğü; İtiraz hakkının belirtilmesi; Kararın tebliğ edilmesi; Verilerin korunması; Bilgi talebi; Belgelerin kamunun erişimine sunulması talepleri; Kayıtların yeterli tutulması; Kamunun yasa hakkında bilgilendirilmesi; Avrupa Ombudsmanı'na şikâyetle bulunma hakkı; Uygulamanın gözden geçirilmesi.

Görüldüğü gibi yasada bir taraftan vatandaşlara “haklarını anlamaları ve elde etmeleri” konusunda bilgi sunulmakta diğer taraftan da “kamu çıkarlarını” korumaya yönelik ilkelere yer verilmektedir (Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2002: 4).

“2007 tarihli Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/ Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı” (Recommendation CM/Rec(2007)7 Of The Committee Of Ministers To Member States On Good Administration): Avrupa Konseyi tarafından kaleme alınmış olan tavsiye metninde iyi idarenin “kamu hizmetlerinin toplumun temel ihtiyaçlarını karşılaması anlamına geldiği” belirtilmektedir (Karahanoğulları, 2007: 19). Belgede “iyi idare yasası” adlı bir düzenleme mevcuttur. Bu yasa kapsamında konsey üyesi ülkelerden kendi anayasal ve yasal yapıları içinde gerekli düzenlemeleri yapmaları salık verilmektedir. Söz konusu yasa üç bölümden oluşmaktadır: İlk bölümde “iyi idarenin ilkeleri”

sıralanmıştır. Bu ilkeler; "yasallık, eşitlik, tarafsızlık, orantılılık, hukuki kesinlik, katılım, mahremiyete saygı ve açıklık" ilkeleridir. İkinci bölümde ise; idari işlemleri düzenleyen kurallardan söz edilmiştir. Bu kurallar idari işlemlerin ne şekilde vuku bulacağına ilişkin bir takım prensiplerden oluşmaktadır. "Başvurular" başlığını taşıyan üçüncü bölümde ise, kişilerin haklarının ihlal edilmesi durumunda özel kişilerin "idari işlemlere karşı" ne şekilde haklarını savunacaklarına ilişkin bilgiler yer almaktadır (Karahanoğulları, 2007).

2007 tarihli "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (ABTHŞ)" (The Charter Of Fundamental Rights Of the European Union): Bu belge ile "iyi idare hakkı" ilk defa uluslararası bir insan hakları belgesinde yer almıştır (Şimşek, 2007: 95). Yedi bölüm ve 54 maddeden oluşan Şartın 41. Maddesi "iyi idare hakkı" başlığını taşımaktadır. Beşinci bölümde yer alan söz konusu madde "Yurttaşlık Hakları" başlığı altında yer almaktadır. İlgili madde; "Herkes, işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesini isteme hakkına sahiptir" ifadesiyle başlamaktadır. Maddenin devamında hakkın kapsamının; "dinlenme hakkı", "kişilerin dosyalarına erişme hakları", "mahremiyete saygı ve idarenin gerekçe gösterme sorumluluğu" gibi konuları içerdiği belirtilmiştir. Yine maddenin devamında, tazminat ve dil konusunda düzenlemelere yer verilmiştir. "Yurttaşlık Hakları" başlığını taşıyan beşinci bölümde iyi idare hakkı dışında sözü edilen diğer haklar; "Belgelere erişme hakkı" (Madde 42), "Kamu Denetçisine başvurma" (Madde 43), "Dilekçe ile başvurma hakkı" (Madde 44), "Dolaşım ve ikamet özgürlüğü" (Madde 45), "Diplomatik ve konsolosluk koruması" (Madde 46) olarak sıralanmaktadır.

Yukarıdaki belgelerde görüldüğü gibi "iyi idare" olgusu idareye sorumluluklar yüklerken vatandaşlara da bir takım haklar tanımaktadır. İyi idare bu dengenin korunduğu, idare açısından sorumlulukların yerine getirildiği, vatandaşlar açısından da hakların talep edilebildiği ve korunabildiği idare anlamına gelmektedir. İyi idarenin vatandaşlara tanıdığı haklar bakımından öncelikle iyi idarenin ilkelerini ortaya koymak sonrasında ise iyi idare hakkının kapsamına bakmak gerekmektedir.

b. İyi İdarenin İlkeleri

İyi idarenin "demokratik yönetimi ve siyasi verimliliği" artırdığını, ekonomik kalkınmayı teşvik ettiğini belirten Rusch (2011: 6), iyi idarenin beş temel özel-

liğinden söz etmektedir. Bu niteliklerden ilki “güvenilirlik” ve “öngörülebilirlik” tir. İdarenin güvenilirlik ve öngörülebilirlik niteliği temellerini “hukukun üstünlüğü” ilkesinde bulmaktadır. Bu ilkeye göre; idari makamlar yasalar ve düzenlemeler çerçevesinde hareket etmeli ve tarafsız, eşitlikçi ve orantılı kararları makul süreler içinde vermelidirler. İyi idarenin ikinci özelliği, “şeffaf ve açık olması”dır. Bu özelliğe sahip idare, “erişilebilir” olmalıdır. Ayrıca idari organlar basit bir dil kullanmalı, ulaşılabilir olmalı ve katılımı teşvik etmelidir. Üçüncü olarak iyi idare hesap verebilir olmalıdır. Yani, idari organlar hem hukuken hem de idari olarak incelemeye açık olmalı ve idari makamlar alınan kararların nedenlerini, gerekçe ve delillerini belirtmelidir. Hesap verebilirliğin sağlandığı iyi idarelerde vatandaşlar dosyalarına erişim sağlayabilirler. Ayrıca vatandaşlar haklarının ihlal edildiği durumlarda bağımsız bir organa şikâyette bulunabilirler. Ombudsmanlık kurumları hesap verebilirliğin tesis edilmesinde önemlidir. İyi yönetimin bir başka niteliği de “ulaşılabilir ve kapsamlı bir adli kontrol sistemine sahip olması”dır. Bu sistem vatandaşların haklarının korunması açısından önemlidir. Son olarak iyi yönetim “etkili ve verimli”dir. Etkili ve verimli çalışan bir idare “belirlenmiş hedeflere ulaşma” ve “kamusal sorunların çözülmesi” konularında başarılı olan idaredir. Ayrıca bu niteliğin gerçekleşmesi için kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve geçmiş deneyimler ışığında net hedefler belirlenmesi gerekmektedir. (Rusch, 2011: 6)

Diğer taraftan, iyi idarenin ilkeleri “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı” ekinde “Yasallık, Eşitlik, Tarafsızlık, Orantılılık, Hukuki Kesinlik, Makul Süre İçinde Faaliyette Bulunma, Katılım, Mahremiyete Saygı, Açıklık” olarak sıralanmıştır. Kısaca açıklamak gerekirse; “Yasallık İlkesi”; idarenin keyfiyetten uzak, yasaya uygun faaliyette bulunması anlamına gelmektedir. “Eşitlik İlkesi” uyarınca idareden beklenen ise faaliyetlerinde herkese eşit davranması ve kimseye farklı muamele etmemesidir. “Tarafsızlık” ise; idarenin objektif ve yansız bir şekilde işlemlerini gerçekleştirilmesi demektir. “Orantılılık İlkesi”; idarenin faaliyetlerinde ortaya çıkabilecek olumsuz etkiler ile ulaşılmak istenen amaç arasında denge kurulmasıdır. İdarenin uyması gereken bir diğer ilke olan “Hukuki Kesinlik İlkesi” ise idarenin zorunlu haller dışında “kazanılmış haklara” dokunmaması anlamına gelmektedir. “Makul Süre İçinde Faaliyette Bulunma” ise idarenin görev ve sorumluluklarını belirli bir zaman dilimi içinde yerine getirmesi demektir. “Katılım İlkesi”; idarenin vatandaşlara kendileriyle ilgili karar alma süreçlerine katılma imkânı sağlamasıdır. “Mahremiyete Saygı İlkesi”; idarenin “kişisel veri ve

dosyaların mahremiyeti ve güvenliğinin sağlanması" anlamına gelmektedir. Son olarak "Açıklık İlkesi"; "resmi belgelere erişim" ile vatandaşların idarenin faaliyetleri konusunda bilgilendirilmesidir (Karahanoğulları, 2007: 4-5).

İyi idare bir yandan yasallık, tarafsızlık, açıklık, katılım, orantılılık gibi ilkelerin korunduğu idare şekli olarak tanımlanırken başka bir açıdan kötü idarenin tersi olarak da kavramlaştırılmaktadır. Buna göre iyi idare; ayrımcılık, iltimas, keyfilik, haksızlık ve ilgisizlik gibi durumların bulunmadığı, bu durumlarla karşılaşılmayan idarelerdir (Odyakmaz ve Güzel, 2017: 4). İnsan hakları perspektifinden bakıldığında ise kavram insanların "insan olarak" var olabildikleri, değerlerine uygun muamele görebildikleri, şeffaf ve güvenilir bir idare olarak tanımlanabilir (Akyılmaz, 2003: 2).

Zira Donelly (1995: 78)'nin de "topluma yararı ne olursa olsun her bir insanın eşit ve vazgeçilmez bir ahlaki değeri vardır. Bireylerin kim olduklarından ve nerede durduklarından bağımsız olarak, devletin aktif bir ilgi göstermesi gereken asli bir onuru vardır" şeklindeki ifadesinden de anlaşılacağı üzere insan hakları insan onurunda temellerini bulmaktadır ve bu değerler devlet tarafından tanınması, korunması, geliştirilmesi gerekmektedir. Bu durum idarenin en temel sorumlulukları arasında yer almaktadır. Bu sorumluluklarını gerçekleştirirken idarenin "iyi idare hakkı" şeklinde kavramlaştırılan "dinlenilme", "bilgi ve belgelere ulaşma", "makul süre içinde cevap alma", "gizliliğin korunması" gibi talepleri de karşılaması gerektiği son dönemde gerek uluslararası belgelerde gerekse insan hakları ve kamu yönetimi yazınında sıklıkla dile getirilmektedir.

c. İnsan Hakkı Olarak "İyi İdare"

İnsan hakları, insanların "insanca" yaşamaları için gerekli olan ilkelere dir. İnsan haklarıyla ilgili yapılan birçok sınıflandırma bulunmaktadır. Bu sınıflandırmaların bir tanesi de devlet ve birey arasındaki ilişki temel alınarak yapılan sınıflandırmadır. Bu çerçevede G. Jellinek de insan haklarını aktif statü, negatif statü ve pozitif statü hakları olarak üçe ayırarak sınıflamaktadır (Coşkun, 2014: 34). Kabaca, aktif statü hakları oy kullanma ve siyasi faaliyette bulunma gibi "aktif olarak siyasi yaşama katılma" hakları olarak tanımlanırken negatif statü hakları; kişi dokunulmazlığı, din ve vicdan özgürlüğü gibi "devlet tarafından dokunulmayacak" hakları kapsamaktadır (Coşkun, 2014: 33-34). Son olarak pozitif statü

hakları ise eğitim hakkı ve sağlık hakkı gibi kişilere devletten bir takım hizmetler talep etme olanağı veren haklardır (Coşkun, 2014: 34).

Buradan hareketle iyi idare hakkının da “devletten olumlu davranış” ve “hizmet” talep etme, bekleme kapsamında değerlendirilmesi gerektiği belirtilebilir. Çünkü bu hakkın gerçekleşebilmesi için devletin bir takım düzenlemeler gerçekleştirmesi, kurumlar, mekanizmalar oluşturması gerekmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi “İyi idare hakkı” Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (ABTHŞ) içinde V. Bölümde ve “yurttaşlık hakları” olarak sıralanan haklar arasında yer almaktadır. İyi idare hakkı, idareye pozitif edimler yükleyen bir haktır. Yani devletin üstüne düşen “pozitif” sorumlulukları yerine getirmemesi halinde bu hakkın gerçekleşmesi mümkün değildir. Hakkı gerçekleştirecek “pozitif yükümlü” ise “devlet, yerel yönetimler ve özerk birimler dâhil her tür ve düzeydeki, kamu hizmeti sunan ve kamu yararına hareket eden kamu hukuku birimleri ile kamu yararına hareket eden veya kamu hizmeti sunan bir idarenin ayrıcalıklarını kullanan özel hukuk birimleri” olarak sıralanmaktadır (Karahanoğulları, 2007). Diğer taraftan haktan faydalanacak kişiler, “idarenin faaliyetlerine tabi olan özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri” olarak belirtilmektedir (Odyakmaz ve Güzel, 2017: 5, Karahanoğulları, 2007). Ayrıca yurttaşlık hakları arasında sıralanmasına karşın hakkın süjesinin “herkes” olarak belirtilmiş olduğunun da altının çizilmesinde yarar bulunmaktadır.

d. Türkiye’de İyi İdare Hakkı Kapsamında Değerlendirilebilecek Uygulamalar

İyi idare hakkı idareye sorumluluk yükleyen, yurttaşlara da bir takım imkânlar sağlayan bir hak olarak tanımlanmıştır. Bu hakkın özünün gerçekleşmesi ve korunması idarenin alacağı bir takım önlemlere ve geliştireceği düzenlemelere bağlıdır. Türkiye’de özellikle 2000’li yılların başından itibaren iyi yönetimin geliştirilmesi ve iyi yönetim hakkının korunması amacıyla pek çok düzenleme yapılmıştır.

İçişleri Bakanlığı’nın 2002 yılında hayata geçirmiş olduğu “bürokratik kültürden varandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş” projesi kapsamında “iyi yönetimin geliştirilmesi” konusunda bir genelge yayınlanmıştır. “07.05.2002 tarih ve 467 sayılı” genelge 18 maddeden oluşmaktadır. Bu maddelerde iyi yönetimin sağlanabilmesi için gerçekleştirilmesi gereken hususlar belirtilmektedir. Söz konusu genelgeye göre; kamusal hizmetlerin iyileştirilmesi ve personel başarısını artırmak için vatandaşların talepleri önemsenmeli ve çok paydaşlı bir yaklaşım

benimsenmelidir. Kamu yönetimi içinde etkin bir "iletişim sistemi" oluşturulmalı ve iş akışı belirlenerek bu konuda halk bilgilendirilmelidir. Personelin etkin ve verimli çalışması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. "Vatandaşa yansıyan" kamu hizmet uygulamalarında söz konusu hizmetlerin basit, hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulması için önlemler alınmalı, kamu binalarında vatandaşın bilgi alabileceği "hizmet masaları" oluşturulmalıdır. Vatandaşların kamu hizmetlerine ulaşabilmesi için formlar geliştirmeli ve bu formlarla başvuran kişinin iş akışıyla ilgili bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Kurumlarda performans sistemiyle ilgili düzenlemeler yapılmalıdır. Kamusal hizmet süreçlerinde toplumdaki tüm paydaşların taleplerini iletebilecekleri ve paydaşların tüm süreçlere katılabilecekleri bir sistem oluşturulmalıdır. Vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine katılımlarını artırmak için kurullar oluşturulmalı ve vatandaş ile personelin üst düzey yöneticilere ulaşabilmesi için imkânlar geliştirilmelidir.

Söz konusu genelgeyi de göz önünde tutarak Türkiye'de iyi idare hakkının korunması kapsamında değerlendirilebilecek bazı düzenlemeler şöyle sıralanabilir:

1. Bilgi Edinme Hakkının Anayasal Bir Hak Haline Gelmesi:

"Yönetime katılmanın ilk adımı" olarak söz konusu hak, "bireylerin devlet kurum ve kuruluşlarının görevlerinden dolayı sahip oldukları bilgilere ulaşabilmeleri" olarak tanımlanmaktadır (Sözen, 2014: 145). Bu hakkın yasal dayanağı 9 Ekim 2003 Tarih ve 4982 Sayılı Kanun'dur. Hakkın anayasal bir hak haline gelmesi 2010 yılında gerçekleştirilen halkoylaması ile olmuştur. Halkoylaması sonucunda "5982 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'yla Anayasa'nın 74'üncü maddesinde" değişiklik yapılmış ve "bilgi edinme hakkı" anayasa ile de tanınır hale gelmiştir (Gözler, 2013: 147). Bilgi edinme hakkı vatandaşların "merak ettikleri herhangi bir bilgiyi" elde edebilmeleri anlamına gelmektedir. Böylelikle ilgili kurumların vatandaşlara talepleri doğrultusunda söz konusu bilgileri sunmalarının kurumları "hesap verebilir ve şeffaf" hale getirdiği ve bilgiyi de "demokratikleştirdiği" belirtilmektedir. (<https://www.bilgi.edu.tr/tr/haber/2429/bilgi-edinme-hakkinin-kullanilmasi-ve-uygulamadan-ornekler-1/>).

2. Ombudsmanlık Kurumunun Oluşturulması:

İyi idare hakkının gerçekleşmesi idarenin faaliyetlerinde "yasallık, eşitlik, tarafsızlık, orantılılık" gibi ilkeleri gerçekleştirmesine bağlıdır. Ancak bu ilkelerin

bilinçli ya da bilinçsiz bir şekilde ihlal edildiği durumlarda temel bir hak olarak iyi idare hakkının korunması için çalışan ulusal insan hakları kurumlarına ihtiyaç vardır. “Kamu Denetçiliği Kurumu” ya da diğer adıyla “Ombudsmanlık Kurumu” 2013 yılından bu yana “idarenin şikâyet konusu eylem ve işlemlerinin incelemek ve önerilerde bulunmak” görevini ifa etmektedir (Gözler, 2013: 149). Buna göre kararlarında iyi yönetim ilkelerini esas aldığı belirten kurum “vatandaşın idare ile sorunlarını ücretsiz ve dostane bir şekilde çözer” ve “kamu görevlilerinin haksız ve kötü davranışlarını denetler” (Ombudsmanlık, ty: 9).

3. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Oluşturulması:

Kurul, Başbakanlık bünyesinde “25.05.2004 Tarih ve 5176 Sayılı”, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” çerçevesinde kurulmuştur. Kurulun görevleri; kamu görevi icra eden kişilerin işlerini yaparken dikkate almaları gereken etik prensipleri geliştirmek, etik ilkelerin ihlal edildiği ihtimalinde gerekli çalışmaları yaparak neticesini iletmek ve “kamuda etik kültürünü yerleştirmek” olarak ifade edilmiştir (İlgili Kanun, 2004, 8832). Kuçuradi (2016: 61)’nin de önemle üzerinde durduğu gibi insan hakları ilkelerinin etik ilkeler olduğu göz önünde bulundurulduğunda kamuda etik kültürün yerleşmesi kamuda insan haklarının korunması anlamına gelmektedir.

4. Tek Adımda Hizmet Uygulaması:

2006 yılında uygulanmaya başlanan “Tek Adımda Hizmet Uygulaması” bir E-devlet hizmetidir. Bu hizmet aracılığıyla ihtiyaç sahibi kimselere kolayca “muhtaçlık belgesi” ve “yeşil kart” hazırlanabilmekte; yaşlılık ve engellilik gibi durumlarda kişilere zahmetsiz bir şekilde aylık bağlanabilmektedir. Uygulama ile edinilmesi uzun zaman alan ve idareyi de meşgul eden hizmetlerin kolayca, maliyetsiz ve tek adımda sunulması planlanmıştır (Yılmaz ve Bozkurt, 2014: 303). Bu amaç için il ve ilçelerde “Tek Adımda Hizmet Büroları” oluşturulmuştur. 2011 yılında Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Müdürlüğü tarafından “Sosyal Yardım ve Bilgi Sistemi” geliştirilmiş ve tek adımda hizmet uygulamaları bu sisteme aktarılmıştır (Yılmaz ve Bozkurt, 2014: 305). Bugün ilgili bilgilere E-devlet kapısı sistemi üzerinden erişim sağlanabilmektedir.

Burada kısaca örnekleri verilen “iyi idare hakkı” ile ilişkili olabilecek uygulamalardan bir tanesi de çalışmanın konusuna temel teşkil eden “Açık Kapı Projesi”dir.

3. AÇIK KAPI PROJESİ

"Kamu hizmetinde yeni anlayış" sloganıyla 2017 yılında gündeme taşınan "Açık Kapı" projesinin vatandaşla olan iletişimin geliştirilmesi, vatandaş taleplerinin kolayca ilgili makamlara aktarılabilmesi ve hızlıca çözülmesi maksadıyla hayata geçirilmiş olduğu ifade edilmektedir (<https://www.acikkapi.gov.tr/>). Söz konusu amacı gerçekleştirmek için proje kapsamında İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde Başkanlık Açık Kapı Koordinasyon Birimi ve valilik ve kaymakamlıklarda "Açık Kapı" büroları oluşturulmuştur. 2017 yılında imzalanan "Açık Kapı Kuruluş, Çalışma Usul ve Esasları Yönergesi"ne göre Başkanlık Açık Kapı Koordinasyon Birimi'nin; "projenin kurumsal konseptini belirlemek", "personel seçilmesini ve yetiştirilmesini planlamak", proje kapsamında "her türlü eğitim faaliyeti, çalıştay ve toplantıyı organize etmek", tanıtım ve eğitim faaliyetlerine ilişkin "yayın ve görsel materyali hazırlamak", personel performanslarına ilişkin çalışmalar yapmak, "analizler yapmak, raporlar hazırlamak", bürolar, bakanlıklar ve kurumlar arasında "koordinasyon sağlamak" gibi görevleri bulunmaktadır. Açık kapı bürolarının görevleri ise ilgili yönergede şöyle sıralanmaktadır (Açık Kapı Kuruluş, Çalışma, Usul ve Esasları Yönergesi, 2017: 3):

- ◇ Valilik/kaymakamlıklara bizzat başvuran vatandaşları güven verici, güler yüzlü ve ihtiyaçlara odaklanan bir şekilde karşılamak,
- ◇ Proje kapsamında vatandaşlarca valiliklere bizzat web sitesi ya da mobil uygulama, KIOSK'lar (daha sonraki dönemde), Açık Kapı Çağrı Merkezi (daha sonraki dönemde) üzerinden yapılacak başvuruları elektronik sisteme kaydederek, ilgili birimlere yönlendirmek,
- ◇ Her aşamada başvuru sahiplerinin bilgilendirilmesini sağlamak,
- ◇ Veri tabanında biriken başvuruları iş zekâsı uygulamaları kullanarak analiz etmek,
- ◇ İlin yoğunluklu başvuru türlerini, sorun alanlarını, aksayan yönleri, iyi uygulamaları, coğrafi, demografik ve sosyoekonomik açılardan tespit etmek,
- ◇ Valiliğe/kaymakamlığa bizzat gelen yaşlılar, engelliler, hasta ve düşkünler, şehit yakınları ve gazilere valilik/kaymakamlık içinde danışma ve mihmandarlık hizmeti vermek,

◇ Vali/kaymakam tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Açık Kapı Kılavuzu'nda açık kapı sisteminin kullanıcıları ve tarafları olarak dört farklı kullanıcı tipi tanımlanmıştır. Bu kullanıcılar: vatandaş, Açık Kapı Sorumlusu (AKS), Yetkili Kullanıcı ve Mülki İdare Amirleri (MİA)'dir. Vatandaş söz konusu hizmeti kullanacak taraf olarak tanımlanabilir. AKS ise proje kapsamında valiliklerde "oluşturulacak masalarda görevlendirilen personel" olarak tanımlanmaktadır. Bu personelin görevi; "yazılı olarak gelen vatandaş başvurularının sistem üzerinden yapılması, başvuruların sorgulanması, mevcut bir başvurunun kapatılması, mevcut bir başvuru üzerinde güncelleme işleminin yapılması, mevcut başvuruları ilgili kurumun yetkililerine gönderilmesi, yetkili tarafından gelen başvuru sonucunun MİA onayına gönderilmesi, başvuruların raporunun alınması" olarak tanımlanmıştır. Buradan hareketle AKS'nin vatandaş ile yetkili ve MİA arasında köprü vazifesi görmekte olduğu söylenebilir. Yetkili kullanıcı ise AKS tarafından aktarılan başvuruları cevaplayan kullanıcı olarak tanımlanmıştır. Yetkili bu çerçevede kendisine aktarılan başvuruları inceler, cevaplar ve konuya ilişkin dönüş sağlar. MİA ise "illerde bulunan en yetkili kullanıcı" olarak tanımlanmaktadır. Bu kullanıcılar "kendi illerine yapılan başvuruların takibini yapabilmektedir" (Açık Kapı Projesi Yardım Dokümanı, 2017: 21).

Bu çerçevede proje kapsamında vatandaş hizmet alan taraf, AKS yetkili ve MİA ise hizmet sunan ya da hak çerçevesinden baktığımızda hakkın özünün gerçekleşmesi için pozitif sorumluluğu olan taraf olarak anlaşılmaktadır.

Vatandaşlar "Açık Kapı" birimlerine başvurularını yazılı olarak iletebildikleri gibi internet yoluyla da bizzat başvuru yapabilmektedirler. Bürolara yazılı olarak yapılan başvurular Açık Kapı Büro personeli tarafından sisteme aktarılmaktadır. Diğer taraftan vatandaşlar "www.acikkapi.gov.tr" adresi üzerinden internet yoluyla da başvurularını yapabilmektedirler. Ayrıca akıllı telefonlarda "açık kapı" uygulaması bulunmaktadır. Telefonlarına bu uygulamayı indiren kişiler uygulama üzerinden de başvuru işlemlerini gerçekleştirebilmektedirler. Bu birbirinden farklı yöntemler vatandaşların ilgili hizmete erişimini yaygınlaştırmakta, hızlandırmakta ve kolaylaştırmaktadır.

Başvurunun nasıl yapıldığına bakıldığında; internet üzerinden veya akıllı telefon uygulamaları üzerinden yapılacak başvurularda kayıt işlemini takiben yapılacak işlemin başvuru konusunu ve konunun alt başlığını belirlemek olduğu

görülmektedir. Uygulamada hizmet başlığı sekmesinde "Valilik hizmetleri, din hizmetleri, eğitim, emniyet ve güvenlik hizmetleri, enerji, gıda, tarım ve hayvancılık, tapu ve kadastro, kültür ve turizm, yerel yönetimler, orman ve su işleri, sağlık, sosyal hizmetleri, gençlik ve spor ve diğer" gibi başlıkları yer almaktadır. Bu alanda seçim yapıldıktan sonra yönlendirilen ekranda "hizmet alt başlığı" sekmesi için seçim yapmak gerekmektedir. Bu kısımda da seçim yaptıktan sonra "başvuru konusu" başlığı altında başvuruya temel teşkil eden konunun ve detayların yazılması istenmektedir. Örneğin; hizmet başlığı olarak "Valilik hizmetleri" sekmesinin seçildiği varsayılırsa, bu işlemin ardından hizmet altı başlığı olarak "adli sicil kaydı talebi, çalışma günü ve saatlerine ilişkin talep ve başvurular, engelli vatandaşların talepleri/ şikâyetleri, güvenlik korucularına ilişkin iş ve işlemler, güvenlik kurumlarına ilişkin başvurular, kurumlardan bilgi/belge talebi başvuruları, şehit aileleri ve gazilerin talepleri, tüketici hakem heyeti, zarar tespit komisyonu başvuruları, insan hakları ihlalleri hakkındaki başvurular, askerlik hizmetlerine yönelik başvurular, vatandaşlığa ilişkin iş ve işlemler, azınlıklarla ilgili işlemlere ilişkin başvurular, uluslararası koruma kapsamındaki yabancılara yönelik işlemler, siyasi partilere yönelik iş ve işlemler, yardım toplama izin talepleri" gibi başlıklardan bir tanesinin daha seçilmesi gerekmektedir. Bu işlemin ardından başvuruya temel teşkil eden konunun yazılması ve konuya ilişkin belgelerin de eklenerek başvurunun tamamlanması gerekmektedir.

4. "İYİ İDARE HAKKI" UYGULAMASI OLARAK AÇIK KAPI PROJESİ

2018 Yılı Ekim ayı verilerine göre 81 ilde ve 48 ilçede Açık Kapı Büroları faaliyet göstermektedir. Bürolara 15 Aralık 2017 tarihinden 12 Ekim 2018 tarihine dek 44.717 adet başvuru alınmış olduğu ve bu başvuruların 33.598 tanesinin olumlu sonuçlanmış olduğu belirtilmektedir (<https://www.icisleri.gov.tr/acik-kapi-egitim-programi>).

Açık kapı uygulaması kapsamında basına da yansımış bazı örnekler mevcuttur. Bu örneklerden bir tanesi Açık Kapı Birimlerinin iyi idare hakkının korunmasına sağladığı katkıyı değerlendirebilmek açısından dikkate değerdir. Şanlıurfa'da gerçekleşmiş olan olay eğitim hakkının korunması ile ilgilidir. Habere göre; Zeynep Aksoy adlı kişi öğretmenine:

"Yasemin hocam merhaba nasılsınız, sizi çok seviyorum, sizleri çok özledim, yeni öğrencileriniz hayırlı, uğurlu olsun. Okula gitmiyo-

rum çünkü sizler, yani tüm hocalar sözünüzü tutmadınız. Hep boşuna çalıştım, Hasibe ve Sıdık'adan daha başarılıydim ama onlar okuyor, ben ise okumuyorum. Ne güzel hayallerim vardı. Hepsi yıkıldı. Hepsi sizlerin yüzünden. Keşke hiç umutlanmasaydım. Çalıştım hep boşunaydı. Hepiniz sözünüzü tutmadınız.”

ifadelerinin yer aldığı bir mektup göndermiştir. Bu mektup ile Açık Kapı Birimine başvuran Yasemin öğretmen ve okul idaresi Zeynep Aksoy'un okul kaydının yapılmasına ve okul için gerekli olan malzemelerin temin edilmesine aracılık etmişlerdir (http://gapktml.meb.k12.tr/icerikler/ogrencimiz-zeynep-aksoyu-hayaline-kavusturan-acik-kapiya-sonsuz-tesekkurler_4638962.html). Böylece eğitim hakkı korunamayan bir kişi bu durumu açık kapı sistemini kullanarak ilgili makamlara iletmiş ve eğitim hakkının gerçekleşmesi sağlanmıştır.

İyi idare kavramı, kişilerin insan onuruna uygun şekilde muamele gördükleri bir idare ve yine kişilerin insan onurunun korunması amacıyla gündeme taşındıkları taleplerin dikkate alındığı, güvenilir bir idare olarak tanımlandığında söz konusu hak sadece bilgi edinme, dinlenme, makul sürede cevap alma ya da mahremiyete saygı gibi taleplerin karşılanması ile sınırlanamaz (Akyılmaz, 2003, 2; Odyakmaz ve Güzel 2017: 16). “İyi idare” bireylerin insan haklarına yakışır şekilde muamele gördüğü yani insan onurunun korunduğu idare olarak anlaşıldığında, hakkın kapsamı herhangi bir hakka erişemeyen kimselerin bu hakka erişebilmek için ilgili taleplerini doğrudan idareye iletebilmeleri olarak düşünülmalıdır. Zira eğitim hakkına erişemeyen bir kişinin insan haklarına yakışır bir şekilde yaşam sürdüğünü söylemek mümkün değildir. O halde sunduğu diğer hizmetler ve yukarıda paylaşılan örnek de göz önünde bulundurulduğunda “Açık Kapı Uygulaması” sağladığı imkânlarla herkese olmasa da en azından durumlarını bildiren kimselerin insan haklarına yakışır bir şekilde yaşam sürmelerine yardımcı olmakta ve bu bağlamda da “iyi idare hakkı”nın korunmasına aracılık etmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de iyi yönetimin tesis edilmesi, insan hakları temelinde idarenin koruyucu ve geliştirici önlemler alması gibi konularda 2000’li yıllardan sonra önemli aşamalar kaydedilmiştir. Bu süreç boyunca yasal düzenlemeler yapılmış, kurumlar ve kurullar oluşturulmuş ve projeler hayata geçirilmiştir. Bunların ba-

şında "Bilgi Edinme Hakkı"nın anayasal bir hak haline gelmesi, "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"nun oluşturulması, "Ombudsmanlık Kurumu"nun oluşturulması gibi düzenlemeler ile "Tek Adımda Hizmet" ve "Açık Kapı" gibi projelerin hayata geçirilmesi gelmektedir.

"Açık Kapı Projesi" ise 2017 yılında hayata geçirilmiş ve bugüne değin yoğun ilgiyle karşılanmış bir projedir. "Açık Kapı Projesi" kapsamında açılan bürolar vasıtasıyla vatandaşların idareye seslerini duyurmaları, şikâyet ve taleplerini iletebilmeleri sağlanmıştır. Bu bağlamda bürolar, idare ile vatandaş arasında köprü vazifesi görerek idarenin korumakla yükümlü olduğu iyi idare hakkının gerçekleşmesine de katkı sağlamıştır.

Projenin yeni olması, "Açık Kapı Projesi" ve "Açık Kapı Büroları" ile ilgili yeterli çalışmaların olmaması, erişilebilen kaynakların sınırlı olması, konuya ilişkin sayısal verilere erişilememesi gibi kısıtlar nedeniyle ilgili büroların kapasitelerinin geliştirilmesi ve zayıf yönleri gibi konular hakkında çalışmada herhangi bir değerlendirme yapılamamaktadır. Ancak önümüzdeki dönemde büroların daha da yaygın hale gelmesi ve başvurulara ilişkin istatistiki bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması halinde "Açık Kapı Sistemi", "Açık Kapı Büroları" ve "Açık Kapı Projesi" hakkında yapılacak çalışmalarda sağlıklı değerlendirmelerin yapılması ve verilerin yorumlanması söz konusu olabilecektir.

Son olarak literatürde konuya ilişkin kuramsal ve kavramsal bakımdan yeterli çalışmanın olmadığı ve konunun literatürde henüz gelişmekte olduğu belirtilmelidir. Bu nedenle çalışmanın konuya ilişkin ikinci çalışma olması bakımından literatüre katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Açık Kapı Projesi, **Yardım Dokümanı**, 2017.

<http://www.eskisehir.gov.tr/kurumlar/eskisehir.gov.tr/ilan/klavuz1.pdf>, (Erişim tarihi: 03.11.2018).

Açık Kapı Kuruluş, Çalışma, Usul ve Esasları Yönergesi, 2017.

<http://www.eskisehir.gov.tr/kurumlar/eskisehir.gov.tr/ilan/yonerge.pdf>, (Erişim tarihi: 03.11.2018).

AKTAN, Coşkun Can (2015), İdeal Devlet ve İyi Yönetim: Temel İlkeler, Kurallar ve Kurumlar. **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 7/1, 50-61.

AKYILMAZ, Bahtiyar (2003), İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, s.2.

http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/7_6.pdf, (Erişim tarihi: 15.12.2018).

Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası, 2002.

file:///C:/Users/user/Downloads/code_2015_TR.pdf, (Erişim tarihi: 27.12.2018).

BOYNE, A. George (2003), Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. **Journal Of Public Administration Research and Theory**, Cilt:13, Sayı: 3, ss. 367-394.

CHESHMEDZHİEVA, Margarita (2014), The Right to Good Administration. **American International Journal of Contemporary Research**, Cilt:4, Sayı: 8, ss. 64-68.

COŞKUN, Vahap (2014), **İnsan Hakları ve Demokratikleşme Süreci**, Editör: İhsan Dağı ve Emre Gökbalp, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

DONNELLY, Jack (1995), **Teoride ve Uygulamada Evrensel İnsan Hakları**, Yetkin Yayınları, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2016), **Kamu Yönetimi**. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

GOODFELLOW, Keith (1971), A report by Justice. **Administration Under Law**, Stevens & Sons, London.

GÖZLER, Kemal (2013), **Temel İnsan Hakları Bilgisi-II**, Editör: Mustafa Avcı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref (2001), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, Ankara.

KARAHANOĞULLARI, Onur (2007), Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İyi İdare Konusunda Üye Devletlere CM/Rec (2007) 7 Sayılı Tavsiye Kararı, (İngilizce'den çeviri). **Danıştay Dergisi**.

<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ceviriler/iyiidare.htm>, (25.12.2018).

KARAKUL, Selman (2015), Hukuki ve İdari Denetim Ölçütü Olarak İyi Yönetim İlkeleri. **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 61-105.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2004.

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176-20100518.pdf>, (Erişim tarihi: 17.01.2019).

KUÇURADİ, İoanna (2016), **İnsan Hakları: Kavramları ve Sorunları**, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara.

ODYAKMAZ, Zehra ve Güzel, Oğuzhan (2017), İyi İdare Hakkı. **Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, ss. 13-37.

Ombudsmanlık (yayın tarihi yok), KILINÇ, İbrahim, SARI, Mehmet, ŞAHİN, Ümit ve SOLMAZ, Seher (Yay. Haz.). **Ombudsmanlık Tanıtım Rehberi**. Ankara: Kamu Denetçiliği Kurumu Yayınları No:23.

KUNTBAY, İhsan (1978), İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar, (İngilizce'den çeviri). **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 4, ss. 3-12.

PONCE, Juli (2005), Good Administration and Administrative Procedures. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, Cilt: 2, Sayı: 12, ss. 551-589.

RUSCH, Wolfgang (2011), **Citizens First: Good Administration Through General Administrative Procedures**. Regional School of Public Administration Annual Conference: "Modernising Administrative Procedures, meeting EU Standards".

[file:///C:/Users/user/Downloads/Modernising%20Administrative%20Procedures%20Meeting%20EU%20Standards%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Modernising%20Administrative%20Procedures%20Meeting%20EU%20Standards%20(2).pdf), (Erişim tarihi: 15.11.2018).

SÖZEN, Süleyman (2014), **Demokratik Yönetişim ve Poliste Hesap Verebilirlik**, Adalet Yayınevi, Ankara.

ŞİMŞEK, Oğuz (2007), Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda İyi Yönetim Hakkı. **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, ss. 91-108.

YILMAZ, Abdullah ve Çatı, Kahtaman (2001), "Müşteri" Olarak Vatandaşların Yerel Kamusal Hizmetlerin Sunumuna Bakışları – Ampirik Bir Araştırma-. **Pazarlama Dünyası**, Cilt:15, Sayı: 2001-06, ss. 42-45.

YILMAZ, Abdullah ve Bozkurt, Yavuz (2014), Türkiye'de E-devlet Pratiğinin Atipik Bir Örneği: Tek Adımda Hizmet Birimleri. **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 293-308.

YILMAZ, Abdullah ve Güler, Tahsin (2019), Bir Yönetişim Reformu Olarak Devletin Gülen Yüzü: "Açık Kapı" Uygulaması. **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 359-374.

İNTERNET KAYNAKLARI

URL 1:

<https://www.bilgi.edu.tr/tr/haber/2429/bilgi-edinme-hakkinin-kullanilmasi-ve-uygulamadan-ornekler-1/>, (Erişim tarihi: 17.01.2019).

URL 2:

<https://www.bilgi.edu.tr/tr/haber/2429/bilgi-edinme-hakkinin-kullanilmasi-ve-uygulamadan-ornekler-1/>, (Erişim tarihi: 17.01.2019).

URL 3:

<https://www.acikkapi.gov.tr/>, (Erişim tarihi: 07.01.2019).

URL 4:

<https://www.icisleri.gov.tr/acik-kapi-egitim-programi>, (Erişim tarihi: 07.01.2019).

URL 5:

http://gapktml.meb.k12.tr/icerikler/ogrencimiz-zeynep-aksoyu-hayaline-kavusturan-acik-kapiya-sonsuz-tesekkurler_4638962.html, (Erişim tarihi: 14.02.2019).

XI. KALKINMA PLANINDA YENİ KAMU YÖNETİŞİMİ PARADİGMASINDAN İZLER

The Traces of the New Public Governance Paradigm in XIth Development Plan

Arş. Gör. Çağrı D. ÇOLAK*

Geliş Tarihi: 21 .09.2019 Yayına Kabul Tarihi: 02.12.2019

Öz

Kamu yönetimi reformu konusundaki "Yeni Kamu İşletmeciliği" (YKİ) odaklı neoliberal varsayımlar, 21. yüzyılın başlangıcı ile birlikte tartışmalı hale gelmiştir. Bu durum kamu yönetimi alanında güncel problem ve karmaşıklıkların üstesinden gelebilecek yeni bir vizyon ihtiyacını gündeme getirmiştir. Söz konusu ihtiyaç, kamu yönetimi literatüründe birlikte üretim, katılım, çoğulcu devlet, karşılıklı bağımlılık, örgütlerarası ağlar, işbirliği ve ortaklıklar gibi değerleri ön plana çıkaran Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) adlı bir paradigmanın doğuşuna zemin hazırlamıştır. Artık birçok devlet, kamu hizmeti sürecinde karmaşık ve çok yönlü yapısal reformlara başvurmakta ve bu açıdan KYK'nin temel değerlerini referans almaktadır. Bu çalışmada, Türkiye'deki kalkınma hedef ve stratejilerinin, KYK ve onun temel değerleriyle uyumlu olup olmadığının tespiti amaçlanmaktadır. Bu çerçevede 2019-2023 dönemini kapsayan XI. Kalkınma Planı metni, doküman analizi yöntemiyle incelenmiş ve ardından Türkiye'nin beş yıllık kalkınma hedef ve stratejileri ile KYK'nin temel değerleri arasındaki ilişkiye yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), Yeni Kamu Yönetişimi (YKY), XI. Kalkınma Planı, Doküman Analizi.

Abstract

With the beginning of the 21st century, neoliberal assumptions on public administration reform with a focus on "New Public Management" (NPM) have become controversial. This brought up the need for a new vision to overcome the current problems and complexities in the field of public administration. It has paved the way for the emergence of a paradigm called "New Public Governance" (NPG), which emphasizes values such as co-production, participation, pluralist state, interdependence, inter-organizational networks, collaboration and partnerships in the public administration literature. Many states now resort to complex and multifaceted structural reforms in the civil service process and in this context refer to the core values of the NPG. In this study, it is aimed to determine whether the development goals and strategies in Turkey correspond with the NPG and its core values. In this context, the text of the XIth Development Plan covering the period of 2019-2023 was examined by the document analysis method, and then the evaluations were made about the relationship between Turkey's five-year development goals and strategies and the core values of the NPG.

Keywords: Public Administration, New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), XIth Development Plan, Document Analysis.

*Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, cagricolak61@ktu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-5806-9084

GİRİŞ

Küreselleşmeyle birlikte dünyada yaşanan sosyal, politik, ekonomik, kültürel ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimi reform mantalitesinde de dönüşümü beraberinde getirmektedir. Bir devlette kamu yönetimi alanının bu gelişmelerin gerisinde kalması, diğer bir deyişle, çağın gerçeklerine ayak uyduramaması; bir yandan toplumun güncel talep ve ihtiyaçları konusunda yetersiz kalmasına, diğer yandan ise yönetsel açıdan birçok etkinlik ve verimlilik probleminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle hükümetler, sosyal, politik, ekonomik, kültürel ve teknolojik alanda yaşanan gelişmeleri iyi analiz ederek yönetim anlayış ve mekanizmalarını söz konusu dönüşümlerle uyumlu olacak şekilde güncellemek zorundadır. Nitekim kamu yönetimi tarihindeki iki paradigmanın egemen olduğu dönemler incelendiğinde, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkenin söz konusu paradigmaların varsayımları çerçevesinde yönetsel reformlara giriştikleri görülmektedir.

1970'lerde refah devleti anlayışının krize girmesi sonucunda birçok ülke, deregülasyon, serbest piyasa, rekabet ve kamu hizmetinin özelleştirilmesi gibi neoliberal politikalara yönelmiştir. Hatta bu politikalar bir süre sonra kamu yönetiminde "Geleneksel Kamu Yönetimi" (GKY) paradigmasının popülerliğini yitirmesine ve "Yeni Kamu İşletmeciliği" (YKİ) olarak anılan yeni bir paradigmanın doğuşuna aracılık etmiştir. Ancak yirmi yıllık başarılı bir deneyimin ardından 21. yüzyılın başlangıcı ile birlikte YKİ ve onun öne sürdüğü neoliberal politikaların artık yetersiz hale geldiği kabul edilmiştir. Gerek giderek daha da karmaşık bir hal alan toplum ihtiyaçlarına cevap verememesi, gerekse bir dönem çözüm getirdiği etkinlik ve verimlilik problemlerinin artık üstesinden gelememesi sonucunda YKİ popülerliğini yitirmiştir (De Vries, 2010; Levy, 2010; Groot ve Budding, 2008; König, 1997; Drechsler, 2009).

Kamu yönetimi alanında 21. yüzyılla birlikte, çağın koşullarıyla uyumlu bir teorik model ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyacın karşılanmasına yönelik birçok kamu yönetimi bilim insanı, güncel kamu yönetimlerinin birlikte üretim, katılım, çoğulcu devlet, karşılıklı bağımlılık, örgütlerarası ağlar, işbirliği ve ortaklıklar gibi değerleri ön plana çıkaran bir yaklaşımla ele alınmaları gerektiğini iddia etmiştir (Osborne, 2006; Osborne, 2010; Pestoff, 2012; Koppenjan ve Koliba,

2013; Bao vd., 2013; Dickinson, 2016). Söz konusu iddialar, bir süre sonra “Yeni Kamu Yönetişimi” (YKY) adlı bir paradigmanın doğuşuna zemin hazırlamıştır. Son dönemde birçok devlet, kamu hizmeti sürecinde karmaşık ve çok yönlü yapısal reformlara başvurmakta ve bu açıdan YKY’nin temel değerlerini referans almaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’deki kalkınma hedef ve stratejilerinin, YKY ve onun sosyal, politik, yönetsel ve ekonomik temel değerleriyle örtüşüp örtüşmediğinin tespiti amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, ilk olarak YKY paradigmasının teorik arka planına ve onu diğer paradigmalardan ayıran kilit unsurlara yer verilmiştir. İkinci olarak, YKY paradigmasının sosyal, politik, yönetsel ve ekonomik bağlamlardaki temel değerleri irdelenmiştir. Üçüncü olarak, Türkiye’de kalkınma planları ile yönetsel reformlar arasındaki ilişki açıklanmıştır. Son olarak ise 18.07.2019 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) kabul edilip 23.07.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan ve 2019-2023 yılları arasındaki beş yıllık dönemi kapsayan XI. Kalkınma Planı metni, basılı ve elektronik materyalleri incelemek veya değerlendirmek için sistematik bir prosedür olan doküman analizi yöntemiyle incelenmiştir. Böylece XI. Kalkınma Planı metninde yer alan beş yıllık kalkınma hedef ve stratejilerinin YKY’nin temel değerleri (birlikte üretim, katılım, çoğulcu devlet, karşılıklı bağımlılık, örgütlerarası ağlar, işbirliği ve ortaklıklar) ile uyumluluk arz edip etmediği tespit edilmeye çalışılmıştır.

1. KAMU YÖNETİMİNİN 21. YÜZYILDAKİ PARADİGMASI: YKY

2000’li yıllarla birlikte, teknolojinin gelişmesi ve bununla paralel olarak ihtiyaçların değişiklik göstermesi birçok alan gibi kamu yönetimi alanının da yeni bir yaklaşımla ele alınmasına zemin hazırlamıştır. Mevcut paradigmanın (YKİ) çeşitli nedenlerden dolayı devlet ve toplumdaki dönüşüm karşısında yetersiz kalışı söz konusu durumun ortaya çıkmasındaki baş faktördür. YKİ, 1980’den sonra her ne kadar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından faydalı bir yaklaşım olarak görülse de milenyumun ardından ortaya çıkan gelişmeler, YKİ’nin kamu sektöründeki egemen konumunun aşınmasına yol açmıştır. Şüphesiz bu gelişmelerden en önde geleni 2008 Küresel Ekonomik Krizi’dir. Etkisi dünya çapında hissedilen bu finansal kriz, YKİ ve onun neoliberal hegemonyasının sorgulanmasına ve piyasaya duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Böylece piyasa değer ve mekanizmalarına öncelik veren YKİ mantalitesi sürdürülebilirliğini

yitirmiştir. YKY tam da bu süreçte kamu yönetimi alanında beliren çok yönlü ve karmaşık yapısal düzenleme ihtiyacı için yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır (Osborne, 2006).

2006 yılında Public Management Review dergisinde yayımladığı “Yeni Kamu Yönetişimi” (The New Public Governance) başlıklı makalesiyle Stephen P. Osborne, yaklaşımın mimarı olarak kabul edilmektedir. Osborne (2006: 377), söz konusu makalesinde yönetim (administration) ile işletmecilik (management) arasındaki ayrımın ötesinde, daha kapsamlı ve bütüncül bir kamu yönetimi teorisinin gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bu bağlamda kamu yönetimi alanının tarihinde iki ana paradigmanın bulunduğunu ve bugünün paradigmasının ise YKY olduğunu ileri sürmüştür (Tablo 1).

Tablo 1: Kamu Yönetimi Paradigmaları ve Egemen Dönemleri

Paradigma	Dönem
GKY	19. yüzyılın sonları - 1970'lerin sonu
YKİ	1980'lerin başı - 21. yüzyılın başları
YKY	2000'lerin başı - ?

Kaynak: Osborne, 2006: 377

YKY, önceki iki paradigmadan farklı olarak, odağının merkezine yönetim ve vatandaş yerleştiren bir anlayıştır (Robinson, 2015: 9). Yalnızca “ana odağının hükümet olmaması” bile onu diğer paradigmalardan ayırmak için yeterli bir özelliktir. YKY, ne GKY gibi bürokrasi ve hiyerarşiyi, ne de YKİ gibi özel sektör tarzı sözleşme mekanizmalarını vurgulamaktadır. Yani ne devletçi ne de piyasa temellidir. YKY, gerek aktif bir vatandaş modelini öne sürmesi, gerekse toplumun tüm kesimlerini bünyesinde barındıran bir aktör ağı ve çeşitli katılım mekanizmalarına vurgu yapması bağlamında önceki paradigmalardan net bir şekilde ayrılmaktadır.

Genellikle “kamu sektöründe işletme ve özel sektör strateji ve araçlarının uygulanmasının olumsuz etkilerine yönelik bir karşı hareket” olarak tanımlanan YKY'nin arkaplanında, toplumları ve yönetenleri karşı karşıya bırakan birçok problemin önceki iki paradigmanın varsayımları çerçevesinde çözülememesi yer almaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 235; Barraket vd., 2016: 125). Bu bağlamda YKY, önceki iki paradigmanın küresel toplumun karmaşıklıklarının üstesinden gelememesi sonucunda ortaya çıkan ve söz konusu karmaşıklıklarla

mücadele konusunda ağlara dayalı işbirliği ve koordinasyon yapılarını ön plana çıkaran bir yaklaşımdır (Koppenjan ve Koliba, 2011: 2). Diğer yandan YKY, ekonomik modellerden ziyade politik ve yönetsel modellere odaklanarak yönetim sürecinin daha açık ve kapsamlı bir biçimde tesis edilmesine aracılık edecek konulara öncelik vermektedir (Newbold, 2015: 13-4). Bu konulardan bazıları;

- ◇ Kamu yönetimi programlarını iyileştirmenin yollarını aramak,
- ◇ Kamu hizmetleri için yeni ortaklıklar oluşturmak,
- ◇ Belirli kamu hizmetlerini sunmanın avantajlarını irdelemek,
- ◇ Hükümetler arası politika transferini geliştirmek ve
- ◇ Politika ağlarını geliştirmenin yollarını müzakere etmektir.

Bu gündeminin yanı sıra YKY'yi önceki paradigmalardan ayıran kilit unsurlar; teorik köken, devletin doğası, odak, vurgu, dışsal partnerlerle ilişki, yönetim mekanizması ve değer temeli gibi ölçütlerde görülmektedir. YKY'yi GKY ve YKİ'den farklı kılan söz konusu kilit unsurlar Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: Üç Paradigmayı Birbirinden Farklı Kılan Kilit Unsurlar

Paradigma / Kilit Unsurlar	GKY	YKİ	YKY
Teorik Köken	Siyaset bilimi ve kamu politikası	Kamu tercihi teorisi	Ağ teorisi
Devletin Doğası	Üniter devlet	Bölünmüş ve parçalı devlet	Çoğul ve çoğulcu devlet
Odak	Politika sistemi	Örgüt içi yönetim	Örgütler arası yönetim
Vurgu	Politika uygulama	Hizmet girdileri ve çıktılar	Hizmet süreçleri ve sonuçları
Dışsal Partnerlerle İlişki	Politika sisteminin potansiyel öğeleri	Rekabetçi bir piyasadaki bağımsız girişimciler	Devam eden ilişkiler çerçevesinde karşılıklı bağımlı aktörler
Yönetim Mekanizması	Hiyerarşi	Piyasa ve klasik veya neo-klasik sözleşmeler	Güven veya ilişkisel sözleşmeler
Değer Temeli	Kamu sektörü değerler sistemi	Rekabetin ve piyasanın etkinliği	Neo-korporatist

Kaynak: Osborne, 2006: 383

Tablo 2'nin birinci satırına bakıldığında, teorik köken açısından GKY'nin siyaset bilimi ve kamu politikası, YKİ'nin ise kamu tercihi teorisine dayandığı görülmektedir. Oysa YKY'nin teorik kökeninde -her ikisinden farklı olarak- ağ teorisi yer almaktadır. İkinci olarak, söz konusu paradigmalarda devlet doğası anlayışları da farklılık arz etmektedir. GKY'de politika oluşturma ve uygulama dikey şekilde bütünleştirilmekte ve bu açıdan üniter sistem benimsenmektedir. YKİ'de ise politika oluşturma ve uygulama ayrıştırılmakta ve bu yüzden ayrıştırılmış ve parçalı bir yapı ön plana çıkmaktadır. Bunlara karşılık YKY, karşılıklı bağımlı aktörlerin kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olduğu çoğulcu bir devlete işaret etmektedir. Üçüncü farklılık, GKY ve YKİ'nin sırasıyla politika sistemi ve örgüt içi yönetime odaklanmalarına rağmen, YKY'nin odağında örgütler arası yönetişimin yani örgütlerarası ilişkiler ve süreçlerin yönetişiminin bulunmasıdır. Diğer yandan, GKY'nin politika uygulamasına, YKİ'nin hizmet girdileri ve çıktılara vurgu yapmasına karşılık, YKY'nin ise hizmet süreçleri ve sonuçlarına vurgu yapması bu paradigmalarda arasındaki dördüncü farklılık olarak ortaya çıkmaktadır. Üç paradigma arasındaki beşinci farklı unsur ise dışsal partnerlerle ilişkide ön plana çıkan aktörlerdir. GKY'de politikacı ve yöneticiler, YKİ'de ise serbest piyasa ortamında rekabet eden bağımsız girişimciler dışsal partnerlerle olan ilişkiyi yönetmektedir. Ancak YKY paradigmasında bu ilişkinin yalnızca siyaset ya da ekonomi aktörlerinden oluşmayacak kadar çoğul bir yönetişim mekanizmasında birbirlerine bağımlı aktörler tarafından yönetilmesi gerektiğine inanılmaktadır. YKY'yi diğer paradigmalardan ayıran bir diğer kilit unsur yönetim mekanizmasıdır. Bu mekanizma GKY'de hiyerarşiye, YKİ'de ise piyasa koşullarına dayanmaktadır. YKY'de ise söz konusu dayanak örgütlerarası ağlardır. Son olarak, her üç paradigmanın da değer temeli birbirinden önemli ölçüde farklılık göstermektedir. GKY'de değer temeli kamu sektörü değerler sistemine dayanmaktayken, YKİ'de ise işletme ve ekonomi temelli rekabetçi piyasa değerleri ön plana çıkmaktadır. Ancak her ikisinin aksine, YKY'de değer tabanı neo-korporatist bir kurama dayanmaktadır.

YKY'nin teorik arka planında, "yeni yönetişim" (the new governance) kavramı yer almaktadır. Bu açıdan 1990'lı yıllarda Dünya Bankası tarafından formüle edilen ve YKİ'nin birçok yönden tamamlayıcısı olan yönetişim (good governance) mantalitesi ile YKY paradigmasının teorik bileşenlerinden olan 2000'li yıllardaki yeni yönetişim teması birebir örtüşmemektedir. Bunun nedeni yeni yönetişimin neoliberal varsayımlara destek vermenin ötesinde, aktörlerin eski-

ye nazaran çeşitlilik gösterdiği ve işbirliği çerçevesinde çok yönlü uygulamaların geliştirildiği karmaşık bir politika ortamına vurgu yapmasıdır (Bevir, 2016: 17). Benzer şekilde YKY anlayışı da kamu hizmetlerinin sağlanmasına çok sayıda farklı aktörün dâhil edildiği bir politik sistemi, yani çağdaş devletin çoğulcu niteliğini ön plana çıkarmaktadır (Dickinson, 2016: 42). Çünkü toplumların ve kamu yönetimlerinin önlerindeki problemler, artık tek bir aktörle çözülebilecek kadar basit değildir. Buradan hareketle YKY'nin yeni yönetim formları; birlikte üretim, katılım, koordinasyon, karşılıklı bağımlılık, işbirliği, ortaklık ve karşılıklı güven temelinde oluşturulan değerler çerçevesinde geliştirilmektedir.

2. YKY'NİN TEMEL DEĞERLERİ

YKY paradigması; hükümet, özel sektör, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve sosyal gruplardan oluşan çoğulcu yönetim mekanizmasının, 21. yüzyılın karmaşık kamusal problemlerinin çözümünde daha başarılı sonuçlar vereceği varsayımına dayanmaktadır (Xu vd., 2015: 14). Kamu yönetiminde 21. yüzyılla birlikte, sektörler arasındaki ayrışma ve rekabet olgusunun azalmaya ve kamu, özel ve üçüncü sektör arasındaki işbirliğinin artmaya başladığı görülmektedir (Curtin vd., 2010: 939). Söz konusu işbirliği çerçevesinde kaynak paylaşımı ve politika kararları, değerleri ve ilişkileri paylaşan karşılıklı bağımlı aktörler arasındaki müzakere süreçleri sonucunda sağlanmaktadır (Liddle, 2018: 969). Diğer bir deyişle, kamu hizmetinin işbirliği, müzakere ve ilgili paydaşların aktif katılımı aracılığıyla geliştirilebileceği öngörüsü YKY paradigmasının merkezinde yer almaktadır (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 236). Bu öngörü çerçevesinde kamu yararını artırmaya yönelik temel değerler sosyal, politik, yönetsel ve ekonomik açıdan sırasıyla şu şekildedir: “Birlikte üretim ve katılım”, “çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık”, “örgütlerarası ağlar” ve “işbirliği ve ortaklıklar”.

YKY'nin sosyal değeri olan “birlikte üretim” (co-production) ve “katılım” (participation), hizmet sağlayıcıları ile kullanıcılarının kamu hizmeti sürecine birlikte kaynak katkısı yaptığı bir anlayışı ifade etmektedir (Bovaird, 2007: 847). Bu süreçte hükümet, özel sektör, gönüllü kuruluşlar ve vatandaşlar, maksimum kamu değerinin hangi stratejiler sonucunda elde edileceğine ilişkin müzakerelerde bulunmaktadır (Bao vd., 2013: 447). Bu müzakere sonucunda kamu hizmeti, kamu politikasının ortaklaşa üretildiği bir ortamda kamu, özel ve üçüncü sektör kuruluşlarından oluşan bir ağ aracılığıyla gerçekleşmektedir. Buradan hareketle,

birlikte üretim ve katılım yaklaşımının YKY'nin sosyal değeri olarak kamu hizmeti sunumunda üçüncü sektör katılımını öne çıkardığı görülmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumuna üçüncü sektörün katılımı, diğer yandan daha fazla vatandaş katılımının teşvik edilmesine aracılık etmektedir (Pestoff, 2012: 376). Böylece vatandaşlar, kamu hizmetinin yalnızca tüketicisi -ya da YKİ tabiriyle müşterisi- olmanın ötesine geçerek aynı zamanda üreticisi olma konumuna gelmekte ve bu sayede kamu politikası sürecindeki pasif vatandaş modeli yerini daha aktif ve daha katılımcı bir vatandaş modeline bırakmaktadır. Pestoff (2008: 164), kamu hizmetlerine vatandaş katılımının teşvik edilmesinin arka planındaki nedenleri şu şekilde sıralamaktadır:

- ◇ Vatandaşların birbirleriyle ve kamu hizmeti sürecinin diğer aktörleriyle etkileşimde bulunmalarına aracılık etmesi,
- ◇ Kamu hizmetlerinin meşruiyetini artırması,
- ◇ Vatandaşların rolünü artırarak gücün eşitlenmesine imkân sağlaması,
- ◇ Hizmet-ihtiyaç simetrisini sağlaması.

Öte yandan, birlikte üretim ve katılımın teşvik edilmesinde hükümetlerin tutumu da önemli rol oynamaktadır. Bu bağlamda 21. yüzyılla birlikte bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişim, hükümetlerin birlikte üretime ilişkin ihtiyaç, fırsat ve formlarını yeniden değerlendirmelerini zorunlu hale getirmektedir. Söz konusu zorunluluğun yerine getirilmesinde sosyal medya çok etkili bir araç niteliği taşımaktadır. Çünkü hükümet ve vatandaşlar arasında yeni bağlantıların kurulması noktasında sosyal medya önemli işlevler üstlenebilmektedir. Bu açıdan hükümetler, vatandaş katılımını artırmak için sosyal medya aracılığıyla vatandaşların amaçlarına hitap eden yeni birlikte üretim formları tasarlamak konusunda istekli olmalıdır (Meijer, 2012: 206).

21. yüzyıldaki kamu yönetimi paradigmasının politik değeri “çoğulcu devlet” (pluralist state) ve “karşılıklı bağımlılık” (interdependence)tır. Bu durum, politika sürecinde yer alan aktör çeşitliliğinin artmasından kaynaklanmaktadır (Pestoff ve Brandsen, 2010: 223). Kamu yönetimindeki çoğulcu düşüncenin arka planında, bireylerin grup mensubiyetleri aracılığıyla temsil edilmeleri ve böylelikle politika sürecine erişebilmeleri yer almaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminde çoğulcu bir yapıdan bahsedebilmek için öncelikle devletin, sivil toplum kapsa-

mındaki birtakım kuruluşların ortaya çıkmasını ve faal olmalarını teşvik etmesi gerekmektedir (Grigsby, 2009: 172). Çoğulcu devletin ana işlevi söz konusu teşvikin varlığında kendisini göstermektedir. Nitekim Carlisle (2005: 1003), karar alma sürecine bireysel katılımın imkânsız olduğu karmaşık ve modern bir toplumda demokratik ideale en başarılı şekilde hizmet eden devlet anlayışının çoğulcu devlet olduğunu öne sürmektedir. Bu anlayış çerçevesinde devlet, kamu politikası için gerekli olan kaynaklar hakkında tek başına tasarrufta bulunmaktan, çoğul ve karşılıklı bağımlı kurumlarla ortak hareket etmektedir (Newman, 2004: 71). Öte yandan çoğulcu devlet, YKİ döneminde rekabete yapılan vurgunun karşılıklı bağımlılığa doğru evrilmesine de yol açmaktadır. Bu açıdan karşılıklı bağımlılık, ağda yer alan aktörlerin kaynak, bilgi ve donanım açısından birlikte hareket etme zorunluluğuna, aksi takdirde politika sürecinin etkin bir şekilde tamamlanamayacağına işaret etmektedir. Tüm bunların ışığında YKY, mevcut kamu yönetimi anlayışının dönüştürülmesinde politik açıdan çoğulcu bir devlete ve ağ aktörleri arasındaki karşılıklı bağımlılıkların varlığına önemli bir rol atfetmektedir (Osborne, 2010: 7).

Kamu yönetimi anlayışının dönüşümünde politika süreçlerinde hangi aktörlerin yer alacağı önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü politika süreçlerinin öznelere çeşitlilik göstermedikçe birlikte üretim, katılım, çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık gibi ilkelerin uygulanabilirliği imkânsız hale gelmektedir. Daha açık bir deyişle, yukarıdaki değerlerin işlerliği politika sürecinde toplumun her kesim ve sektörünü kapsayan bir aktör yelpazesinin yani örgütlerarası ağlar (interorganizational networks)'in yer almasına bağlıdır. Nitekim YKY, kamu sektörünün rolünü yeniden yapılandırmayı amaçlayan bir yaklaşım olarak hükümeti tek başına veya lider bir aktör gibi ele alan geleneksel görüşlere meydan okumakta ve diğer sektörlerin hizmet sunumu ve karar alma hususlarındaki yetkilerinin arttığına dikkat çekmektedir. Bu bağlamda YKY'nin yönetsel değeri olan örgütlerarası ağlar, yalnızca hükümet politikalarını etkilemekle kalmamakta, aynı zamanda birçok açıdan hükümetin faaliyetlerini de üstlenmektedir (Stoker, 1998: 23). Benzer şekilde "bütünleşik hükümet" (joined-up government) girişimlerinin önem kazanması ve çeşitli sektörler arasında işbirliği ve koordinasyonun yeni formlarının geliştirilmesi 21. yüzyıldaki hükümetlerin konumlarının "politika sürecinin koordinatörü" şeklinde güncellenmesine işaret etmektedir (Klijn ve Koppenjan, 2012: 199). Özetle, YKY'nin kamu hizmeti anlayışının merkezinde kamu veya özel sektörün tek başına üstesinden gelemeyeceği amaçları gerçekleştirmeye yö-

nelen ve bu çerçevede toplumda yer alan çeşitli aktör ve sektörleri bünyesinde barındıran örgütlerarası ağlar yer almaktadır. Bunlar, ağ aktörlerinin bireysel olarak üstesinden gelemedikleri problemlerin kolektif bir şekilde çözümlerini sağlayan esnek, etkin ve inovatif hibritlerdir (Weber ve Khademian, 2008: 334).

Sosyal, politik ve yönetsel değerlerle paralel olarak, YKY'nin ekonomik değeri "işbirliği" (collaboration) ve "ortaklıklar" (partnerships)'dir. 21. yüzyılla birlikte toplumların ihtiyaçlarındaki dönüşüm, söz konusu ihtiyaçların kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum kuruluşları (STK'lar), gönüllü kuruluşlar ve toplum temelli örgütlenmeler arasında çeşitli işbirliği ve ortaklık formları kurularak giderilmesini zorunlu hale getirmiştir. Çünkü YKİ dönemine damga vuran özel sektör merkezli ve rekabet odaklı süreç ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yöntemi 20. yüzyılın sonlarında toplumun ihtiyaç ve beklentilerini karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu yetersizliğin önlenmesi için YKY'nin sunduğu reçetede birikim, düşünce ve kaynak alışverişini artırmak ve karşılıklı öğrenme süreçlerini ön plana çıkarmak suretiyle rekabetten çok işbirliğine vurgu yapmak gerektiği yer almaktadır. Yani kamu hizmetlerinde işbirliği ve ortaklıkların artması, rekabetten beslenen YKİ'den işbirliğine dayanan YKY'ye doğru bir geçişi simgelemektedir (Sørensen ve Torfing, 2015: 162-3). Benzer şekilde McQuaid (2010: 127), YKİ döneminde rekabet eden unsurların yeni dönemde işbirliği yapması ve bunlar arasında ortaklıkların teşvik edilmesi stratejilerinin izlenmesi halinde ulusal ve ulusüstü seviyelerde ekonomik açıdan daha verimli sonuçların ortaya çıkacağını ifade etmektedir. Zira 21. yüzyılla birlikte, gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda enerji, ulaştırma, sağlık, çevre, tarım, turizm ve teknoloji bağlamı birçok kamu hizmetinde ortaklıkların ön plana çıktığına tanıklık edilmektedir. Hatta YKİ'nin ekonomik değeri olan özelleştirmelerin YKY'ye geçişle birlikte yerini kamu-özel ortaklıklarına (KÖÖ) bıraktığı görülmektedir. KÖÖ; kamu sektörüne tasarruf yapma, özel sektöre kar elde etme ve vatandaşa su, elektrik veya ulaşım hizmetleri açısından daha iyi bir yaşam standardı olanağı sunmaktadır (Koven ve Strother, 2005: 224). Bu açıdan KÖÖ, özel sektör uzmanlığının daha gelişmiş ve sofistike kullanımına aracılık etmek suretiyle yeni bir yöntem olarak formüle edilmektedir (Greve ve Hodge, 2010: 153). Böylece kamu sektörü hem toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak yeni hizmetlerin maliyetinde özel sektör kuruluşlarıyla risk paylaşmakta, hem de özelleştirmeyle yoluyla sağlayamayacağı mali kazançları yine özel sektör bilgisine müracaat etmek suretiyle elde edebilmektedir.

3. TÜRKİYE'DE KALKINMA PLANLARI VE KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Türkiye’de kalkınmanın planlı bir şekilde ele alınmasına ilişkin ilk anayasal hükme 1961 Anayasasında rastlanmaktadır. Bu anayasanın 41. maddesinde “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın gerçekleşmesi amacıyla milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak” devletin ödevi olarak formüle edilmektedir. Bu açıdan söz konusu planların hazırlanması görevi Devlet Planlama Teşkilatına (DPT) verilmiştir. DPT, kalkınma planı hazırlama görevini 2011 yılına kadar sürdürmüş ve bu süre zarfında dokuz plan hazırlamıştır. 2011 yılında DPT’nin kapatılması sonucunda X. Kalkınma Planını hazırlama görevi DPT’nin yerine kurulan Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Modeli’nin 2018’de uygulamaya geçirilmesiyle birlikte Kalkınma Bakanlığına da son verilerek kalkınma planı hazırlama görevi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına (CSBB) devredilmiştir. Dolayısıyla 18.07.2019 tarihinde TBMM’de kabul edilip 23.07.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan ve 2019-2023 yılları arasındaki beş yıllık dönemi kapsayan XI. Kalkınma Planı CSBB tarafından hazırlanmıştır.

Kalkınma planlarında hazırlandıkları dönemin koşulları çerçevesinde birtakım teknik ve stratejik değişiklikler söz konusu olabilmektedir. Ancak genel anlamda tüm kalkınma planlarının, milli gelirin istikrarlı bir şekilde büyümesi ve refahın geniş kitlelere yayılması amacı taşıdığı görülmektedir. Hatta ekonomik durgunluk ve darboğaz dönemlerinde kalkınma planlarının ekonomik reçeteye yakın bir içeriğe sahip olduğu gözlemlenmektedir. Öte yandan, kalkınma planlarının ülke ekonomisinin yanı sıra birçok sosyal amaç ve hedefi de bulunmaktadır. Bu yönüyle planlar, sosyal dönüşüm sonucunda ortaya çıkan yeni ihtiyaçları ve onların karşılanmasına yönelik stratejileri içermektedir. Küreselleşmenin etkisiyle sosyal veya ekonomik açıdan yaşanan birçok problemin ulusal sınırları aşması ve birbiriyle benzerlik göstermesi, kalkınma planlarını yapısal değişim projelerine uygun olarak yalnızca genel stratejinin belirlendiği politika metinlerine dönüştürmekte ve planlamayı yapan kurumu da ulusal bir planlama örgütünden ziyade stratejik bir planlama ofisine dönüştürmektedir (Övgün, 2010: 200). Zira kalkınma planı metinlerinde yer alan kamu yönetimindeki reform arayışları bu iddiayı güçlendirmektedir. Genellikle kamu yönetimindeki reform ihtiyacının

kalkınma planlarıyla bütünleştirildiği görülmektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye’deki kalkınma planlarında yer alan kamu yönetimi reformlarına ilişkin ifadeler aslında dünya genelindeki kamu yönetimlerinin durum ve stratejileriyle, yani o dönemin mevcut kamu yönetimi paradigmasıyla paralellik arz etmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi reformuna ilişkin kalkınma planlarında yer alan ve söz konusu iddiayı destekleyen ifadeler Tablo 3’te gösterilmektedir.

Tablo 3: Türkiye’deki Kalkınma Planı (KP) Metinlerinde Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin İfadeler

Kalkınma Planı	Kamu Yönetimi Reformunun Geçtiği İfadeler	Paradigma & Trend
1. KP (1963-1967)	“Zamanla devletin görevlerinin mahiyet ve bünyesinde önemli değişiklikler olmakta ve kamu hizmetlerine yenileri eklenmektedir. Bu değişiklikler izlenmediği takdirde devlet teşkilâtında bazı bölümlerin aşırı görev yükü altında ezilmesi, bazılarının atıl kılması, bazılarının ise birden fazla sahibi olması gibi dengesizlikler meydana gelebilir.” (s.79)	GKY & “etkinlik ve verimlilik”
2. KP (1968-1972)	“Plan uygulamasıyla tespit edilen iktisadî ve sosyal hedeflere tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca idarî ve iktisadî kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen bir faktör olarak görülmüştür.” (s.623)	GKY & “yeniden yapılanma”
3. KP (1973-1977)	“Kalkınmaya paralel olarak kamunun görevlerindeki değişmelere uygun kanun ve teşkilât değişiklikleri sağlanamamıştır. Bunun sonucunda kamu kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği, ortak kararlar alınmasını ve yürütülmesini sağlayacak biçimde gerçekleştirilememektedir.” (s.117)	GKY & “reform”
4. KP (1979-1983)	“Hızla gelişen, çağdaş, karmaşık ve dışı açık bir toplumdaki sosyal devlet düzeninde kamu yönetiminin işlevleri eskiye göre çok artmıştır ve hızla artmaktadır.” (s.298)	GKY & “devletin büyümesi”
5. KP (1985-1989)	“Organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir şekilde götürülmesini sağlayıcı ve tasarruf ilkelerine uygun ve gerektiği hallerde vatandaşın beyanını esas olan yönetim usulleri geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.” (s.173)	YKİ & “esneklik ve kalite”
6. KP (1990-1994)	“Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak ve taşra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir.” (s.325)	YKİ & “yerelleşme”
7. KP (1996-2000)	“Devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği önemini muhafaza etmektedir.” (s.117)	YKİ & “minimal devlet”
8. KP (2001-2005)	“Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi özelleştirme politikaları çerçevesinde olabildiğince daraltılacak, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarına uyulacaktır.” (s.30)	YKİ & “serbest piyasa”

9. KP (2007-2013)	“Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması bir gereklilik halini almıştır.” (s.57)	YKİ & “açıklık ve hesap verebilirlik”
10. KP (2014-2018)	“Etkin, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kamu yönetimine katkı sağlamak üzere; dezavantajlı kesimler de dâhil kullanıcı ihtiyaçlarına göre tasarlanmış hizmetlerin, çeşitli platformlardan, kullanıcı odaklı, birlikte işler, bütünleşik ve güvenilir şekilde sunulacağı bir e-devlet yapısının oluşturulması temel amaçtır.” (s.54)	YKİ & “yönetişim ve teknoloji”

Söz konusu on kalkınma planında olduğu gibi, XI. Kalkınma Planında da kamu yönetimi reformuna ilişkin ifadelerle rastlamak mümkündür. Bu açıdan merak uyandıran ve aynı zamanda çalışmanın sorunsalını da oluşturan nokta, planda yer alan ifadelerin güncel paradigma YKY ve onun temel değerleriyle ilişkili olup olmadığıdır. Buradan hareketle XI. Kalkınma Planı metni; birlikte üretim, katılım, çoğulcu devlet, karşılıklı bağımlılık, örgütlerarası ağlar, işbirliği ve ortaklıklar gibi YKY değerleri çerçevesinde dördüncü başlıkta analiz edilmiştir.

4. XI. KALKINMA PLANINI YKY PARADİGMASININ TEMEL DEĞERLERİ ÜZERİNDEN OKUMAK

Bu çalışmanın amacı, XI. Kalkınma Planı metninde yer alan hedef ve stratejilerin, YKY'nin temel değerleriyle örtüşüp örtüşmediğini tespit etmektir. Bu amaç çerçevesinde cevap aranan araştırma soruları şunlardır:

- ◇ Metinde kamu yönetimi reformuna ilişkin ifadeler yer almakta mıdır?
- ◇ Planın hazırlanış sürecinin tasvir edildiği uluslararası koşullar ile YKY'nin ortaya çıkış gerekçeleri arasında bir benzerlik söz konusu mudur?
- ◇ Metinde yer alan planın hazırlanış metodu, YKY'nin temel değerleriyle uyumlu mudur?
- ◇ Metinde YKY'nin sosyal değeri olan birlikte üretim ve katılım temalarına yeterince vurgu yapılmış mıdır?
- ◇ Metinde YKY'nin siyasal değeri olan çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık temalarına yeterince vurgu yapılmış mıdır?

- ◇ Metinde YKY'nin yönetsel değeri olan örgütlerarası ağlar temasına yeterince vurgu yapılmış mıdır?
- ◇ Metinde YKY'nin ekonomik değeri olan işbirliği ve ortaklık temalarına yeterince vurgu yapılmış mıdır?
- ◇ Metnin YKY'nin temel değerleri bağlamındaki eksiklikleri nelerdir?

Yukarıdaki araştırma sorularına cevap bulmak amacıyla XI. Kalkınma Planı metni, basılı ve elektronik materyaller hakkında değerlendirmelerde bulunmak için sistematik bir prosedür olan doküman analizi yöntemiyle incelenmiştir. Söz konusu yöntem, nitel araştırmalardaki diğer analitik yöntemler gibi, anlam çıkarmak, anlayış kazanmak ve ampirik bilgi geliştirmek için verilerin incelenmesi ve yorumlanmasını gerektirmektedir (Bowen, 2009: 27). Bu yöntem çerçevesinde metnin analizi, yukarıdaki araştırma soruları hakkında sırasıyla değerlendirmelerde bulunulmasına olanak sağlamıştır.

İlk olarak, diğer planlarda olduğu gibi XI. Kalkınma Planı metninde de ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşabilmek amacıyla kamu yönetimi reformlarına büyük önem verildiği görülmektedir. Metnin “İyi Yönetişim” başlıklı kısmında yer alan temel amaçlar söz konusu önemi gözler önüne sermektedir.

- ◇ “Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi, katılımcılığın güçlendirilmesi, kamu hizmet sunumunda eşit ve adil muamele yapılmasının sağlanması ve şeffaflığın artırılması” (Md. 780)
- ◇ “Kamuda stratejik yönetimin uygulama etkinliğinin artırılması ve hesap verebilirlik anlayışının, planlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar yönetim döngüsünün tüm aşamalarında hayata geçirilmesi” (Md. 789)
- ◇ “Yerel yönetimlerin etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunabilen; dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarını gözeten; katılımcı, mali sürdürülebilirliği sağlamış, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşturularak vatandaş memnuniyetinin üst düzeye çıkarılması” (Md. 796)
- ◇ “Topluma kaliteli hizmet sunan, değişen koşullara uyum yeteneği yüksek ve daha verimli bir kamu personel sistemi oluşturulması” (Md. 803)

- ◇ “Kamu hizmetlerinin kullanıcı odaklı bir bakış açısıyla, etkinliği ve birlikte işlerliği sağlayacak modernizasyon ve süreç iyileştirmeleri yapılarak elektronik ortama taşınması ve e-Devlet Kapısından hizmet sunumu ve kullanımının artırılması” (Md. 807).

Öte yandan, planın hazırlanış sürecinin tasvir edildiği 3. maddedeki ifadelerin YKY'nin ortaya çıkış gerekçeleriyle paralellik arz ettiği görülmektedir. Bu maddede planın, “uluslararası işbirliklerinin çeşitlenerek daha karmaşık bir hale geldiği, belirsizliklerin arttığı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomik ve politik güç dengelerinin hızlı bir biçimde değiştiği, küresel düzeyde yeniden dengelenme sürecinin devam ettiği, politik ve ekonomik düzlemde yeni güç ve çekim merkezlerinin oluştuğu bir ortamda” hazırlandığından bahsedilmektedir. Bu açıdan söz konusu ortamın, kamu yönetiminde paradigma değişimine yol açan gelişmelerle yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Planın 14. ve 75. maddelerinde yer alan neoliberal ekonomi modeli ile ilgili ifadeler bu bağlamda verilebilecek diğer örneklerdir.

- ◇ “2008 küresel finansal krizi sonrasındaki süreçte yaygın olarak alınan çok çeşitli önlemlere karşın küresel ekonomide topyekûn bir toparlanma hala gerçekleşmemiştir. Küresel finansal kriz, gelir dağılımını ciddi oranda olumsuz etkilerken, serbest piyasa ekonomilerinin etkin işleyişine yönelik inancı da zedelemiştir. Bir süredir açıldığı gözlenen ülkeler ve kesimler arası gelir farkı, krizin akut sorunlarına yönelik uygulamaların yarattığı hoşnutsuzlukla birleşerek, liberal demokrasiye ve kurumlarına yönelik güvensizliği artırmıştır.” (Md. 14)
- ◇ “Kamunun, sosyal ve ekonomik hayattaki rolünde değişimler yaşanmaya devam etmekle birlikte, küresel ekonomi içinde düzenleyici ve gerektiğinde müdahale edici fonksiyonu güçlenmektedir.” (Md. 75)

Ayrıca metnin giriş bölümünün 9. maddesi, planın hazırlanmasında izlenen metodun YKY'nin katılımcı, çoğulcu ve işbirlikçi içeriğiyle örtüştüğünü göstermektedir.

“XI. Kalkınma Planı, bakanlıklar başta olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra toplumumuzun tüm kesimlerinden çok sayıda temsilcinin katkılarıyla katılımcı bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Bu kapsamda 3500’ü aşkın kamu çalışanı, özel kesim ve STK

temsilcisi ve akademisyenin bir araya gelerek katkı verdiği 75 adet özel ihtisas komisyonu ve çalışma grubu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma önceliklerine yönelik görüş alışveriş süreci kapsamında 81 ilde toplam 267 adet toplantı ve çalıştay düzenlenerek yerel düzeyde yaklaşık 12000 kişinin katkısı alınmıştır. Ayrıca internet üzerinden gerçekleştirilen ‘vatandaş anketi’ yoluyla 19000 kişiyi aşkın katılımcıdan plan önceliklerine dair fikir ve öneriler alınmıştır.” (Md. 9)

Gerek planın ortaya çıkış süreci gerekse hazırlanma yönteminde YKY değerlerinden önemli ölçüde yararlanılmıştır. Bununla paralel olarak plan metninde yer alan amaç ve politikaları içeren maddelerde de söz konusu değerlere atıfta bulunulduğu göze çarpmaktadır. Bu açıdan 745. madde, YKY’nin sosyal, politik, yönetsel ve ekonomik temel değerlerinin her birini yansıtması bağlamında dikkat çekmektedir.

“Ekonomik ve sosyal kalkınmanın önemli bir paydaşı haline gelen STK’ların dinamik ve esnek yapıları ile yerel ve ulusal düzeydeki ihtiyaç ve sorunlara cevap verebilme potansiyelinden yararlanılması; demokrasinin güçlenmesi, kamusal hizmetlerde verimlilik ve kalitenin artırılması açısından önem taşımaktadır. Plan döneminde aktif vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi, karar alma süreçlerine STK’ların etkin katılımının sağlanması, sivil toplum-kamu-özel sektör işbirliğinin artırılması ve sosyal diyalog ortamının geliştirilmesi, STK’ların kurumsal, beşeri ve finansal kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir.” (Md. 745)

Bu maddenin ilk cümlesinde STK’ların ya da diğer bir deyişle üçüncü sektörün kamu politikası sürecindeki etkinliğinin altı çizilmekte ve bunun demokrasinin güçlenmesi açısından önemli bir unsur olduğu ifade edilmektedir. Böylelikle YKY’nin politik değeri olan çoğulcu devlete atıfta bulunmaktadır. Diğer cümlede ise “aktif vatandaşlık bilincinin geliştirilmesi ve STK’ların katılımı” ifadesiyle sosyal değer olan birlikte üretim ve katılıma, “sivil toplum-kamu-özel sektör işbirliğinin artırılması” ifadesiyle ekonomik değer olan işbirliği ve ortaklıklara ve “sosyal diyalog ortamının geliştirilmesi” ifadesiyle yönetsel değer olan örgütlere-rası ağırlara vurgu yapılmaktadır. Diğer yandan, plan metninin, YKY’nin her bir temel değeri için ayrı incelenmesi de dikkat çekici bulgular sunmaktadır.

Bu çerçevede plan metni ilk olarak, YKY’nin sosyal değeri olan “birlikte üretim ve katılım” bağlamında incelenmiştir. Metin taramasında “katılım” ifadesinin

birçok yerde geçtiğine tanıklık edilirken, “birlikte üretim” ifadesine yalnızca bir maddede (Md. 680) yer verildiği görülmüştür.

“Haritacılık alanında konumsal hassasiyet, dijitalleşme ve yeni teknolojilerin kullanımı güçlendirilecek, kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği geliştirilerek birlikte üretim ve veri paylaşımı yoluyla mükerrerlikler önlenecektir.” (Md. 680)

Ancak bu durum, metnin “birlikte üretim” mantığına vurgu yapmadığı anlamına gelmemektedir. Zira metnin birçok maddesi birlikte üretimin ön plana çıkardığı “aktif vatandaşlık”, “sektörlerarası yönetim” ve “politika sürecine katılım” a ilişkin ifadeler içermektedir. XI. Kalkınma Planı metninde “birlikte üretim ve katılım” değerine işaret etmesi bağlamında öne çıkan maddeler Tablo 4’te yer almaktadır.

Tablo 4: XI. Kalkınma Planı Metninde “Birlikte Üretim ve Katılım” Değerine İşaret Etmesi Bağlamında Öne Çıkan Maddeler

Md. 71: “Kentleşmenin yönetiminde daha demokratik ve katılımcı mekanizmalar geliştirilmektedir. Yerel düzeyde katılımın ve vatandaş denetiminin, diğer denetleme mekanizmalarıyla birlikte tesis edilmesi ile sosyal içerme, sürdürülebilir büyüme ve çevre korumaya imkân sağlayacak düzenlemeleri içeren kentsel gelişme planlarının hazırlanması teşvik edilmektedir.”
Md. 76: “Beşeri sermayenin gelişimine, sanayinin büyümesine ve ekonomik güvenliğin sağlanmasına katkı verebilecek, etkili bir kamu yönetimi için; şeffaf ve hesap verebilir, ihtiyaç ve beklentilere göre hızlı karar alabilmeyi ve bu kararlara ilişkin süreçte vatandaşları dâhil etmeyi mümkün kılan iyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesi önem arz etmektedir.”
Md. 98: “Türkiye’de hizmette etkinlik bakımından büyükşehir modeli gelişmekte ve yaygınlaşmaktadır. Bu modelin, bölgesel ve yerel kalkınma, kentsel planlama ve hizmetlerin sunumu yönünden vatandaşların katılımını artıracak ve merkezi yönetimle koordinasyonu güçlendirecek şekilde geliştirilme ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca, yerel düzeyde sivil toplum ve özel kesim ile kamu idareleri arasında koordinasyonu artıran mekanizmaların geliştirilmesi önem arz etmektedir.”
Md. 600: “Kadınların ekonomik, sosyal, kültürel hayata ve karar alma mekanizmalarının her düzeyine aktif katılımı özellikle yerelden başlayarak teşvik edilecektir.” Md. 600.2: “Kadınların siyasete aktif katılımlarının artırılmasına ilişkin teşvik edici çalışmalar yürütülecektir.”
Md. 618: “Gençlerin güçlü yaşam becerilerine, insani ve millî değerlere sahip olarak yetişmelerinin, iktisadi ve sosyal hayata ve karar alma mekanizmalarına aktif katılımlarının sağlanması temel amaçtır.”
Md. 657.3: “Yaşlılarımızın tecrübelerinden faydalanabilmek için toplumsal karar alma süreçlerine aktif katılımları sağlanacaktır.”
Md. 677: “Mekânsal planlama sistemi, merkezi kuruluşlarla işbirliği içerisinde belirlenen ilke ve kurallar çerçevesinde, mahalle düzeyinde etkili katılım mekanizmalarını, izleme ve denetleme süreçlerini içerecek şekilde geliştirilecek; planlama ve uygulamanın mahalli idareler tarafından yapılması esas olacaktır.” Md. 677.1: “Planlama sürecinde etkili katılım, izleme ve denetleme modeli geliştirilecek, mevzuat bu çerçevede güncellenecektir.”

Md. 742: "Vatandaş memnuniyetini esas alan, şeffaf, hesap verebilir, etkin, özel sektör ve sivil topluma katılımcı bir yaklaşımla çalışan ve toplumsal potansiyeli güçlü bir biçimde harekete geçiren demokratik bir yönetim anlayışıyla kamuda demokratik müessese ve usullerin güçlendirilmesi Plan döneminin temel hedeflerindedir."
Md. 769: "Hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde güvenliğin tüm yönleriyle ele alınarak, sivil gözetim ve denetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve kapsayıcılık ilkeleri doğrultusunda güçlendirilmesi, temel hak ve özgürlükler ile toplumsal ve bireysel güvenlik konuları arasındaki dengenin gözetilmesi, güvenlik hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması ve suçla mücadele bilincinin geliştirilerek vatandaş katılımının sağlanması temel amaçtır."
Md.782: "Vatandaşların ve ilgili tüm tarafların politika yapma süreçlerine aktif katılımı sağlanacaktır."
Md. 783: "Ekonomik ve sosyal politikaların katılımcı bir anlayışla tasarlanması ve yürütülmesi sağlanacaktır."
Md. 788.4: "Kamu hizmetinde eşitlik ve adaletin tesis edilmesi ve iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine katkı sağlamak için vatandaşların istek, şikâyet ve önerilerini karar alıcılara ilemesine imkân sağlayacak yeni katılımcı mekanizmalar geliştirilecektir."
Md. 800: "Belediyelerin karar alma süreçlerinde vatandaşların katılım ve denetim rolü güçlendirilecektir."

Tablo 4 incelendiğinde, sosyal değer açısından genellikle çeşitli grupların karar alma süreçlerindeki varlıklarına odaklanıldığı görülmektedir. Birçok madde "politika sürecine aktif katılım" veya "katılımcı mekanizmalar" kavramlarına yer verilmektedir. Bu açıdan metnin, YKY'nin sosyal değeriyle bir uyumluluk arz ettiği söylenebilmektedir. Bununla birlikte, plan metninin YKY açısından birtakım eksiklikleri de bulunmaktadır. Bunlardan biri, metnin genelinde temel amaç olarak sıklıkla tekrar edilen aktif katılım olgusunun hangi şartlarda ve nasıl gerçekleşeceğinin metinde yer almamasıdır. Yani amaç olarak belirtilen eylemlere ilişkin politikalar, metinde yuvarlak sözcüklerle anlatılmakta ve bu kapsamda maddelerde herhangi bir strateji ya da mekanizmadan bahsedilmemektedir. Örneğin, birbirinden farklı maddelerde defalarca "kadınların, gençlerin ve yaşlıların karar alma süreç ve mekanizmalarına aktif katılımlarının sağlanacağı" belirtilmektedir. Ancak metin, bunun nasıl sağlanacağı veya buna yönelik stratejilerin neler olduğuna ilişkin ifadelerden yoksundur. Metindeki diğer bir eksiklik ise YKY'nin vatandaş formülasyonuna ilişkindir. Söz konusu formülasyona göre vatandaş, kamu hizmetinin hem tüketicisi hem de üreticisidir. Planın maddelerinde vatandaşın karar alma süreçlerine aktif katılımını içeren birçok ifade yer alsa da vatandaşın aynı zamanda kamu hizmetinin üreticisi olarak formüle edilmesine ilişkin bir ifadeye rastlanmamaktadır.

Plan metninin YKY'nin politik değeri olan "çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık" bağlamında incelenmesi sonucunda da ilgi çekici bulgulara ulaşılmıştır.

Plan metninde “çoğulcu devlet” ve “karşılıklı bağımlılık” sözcüklerinin hiç geçmediği, yalnızca bir maddede (Md. 776) “çoğulcu” sözcüğünün yer aldığı görülmektedir. Bu açıdan 776. ve takip eden maddeler sivil topluma ilişkin içerdikleri ifadeler bağlamında çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık değerleriyle dolaylı olarak uyum arz etmektedir.

- ◇ “Demokratik, katılımcı, çoğulcu, şeffaf ve hesap verebilir örgütlü bir sivil toplumun oluşumunu güçlendirecek düzenlemeler yapılacaktır.” (Md. 776)
- ◇ “Sivil toplum ve gönüllülük alanını güçlendiren kapsayıcı bir çerçeve düzenleme yapılacaktır.” (Md. 776.1.)
- ◇ “Uluslararası standartlarla uyumlu bir STK veri tabanı oluşturulmasına yönelik çalışmalar tamamlanacak, sivil toplum alanında güvenli ve düzenli veri toplanacak ve yayımlanacaktır.” (Md. 776.2.)
- ◇ “STK’ların iç ve dış denetimine ilişkin süreçler şeffaflık ve hesap verebilirlik ilke ve uygulamaları çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.” (Md. 776.3.)
- ◇ “Karar alma ve mevzuat hazırlama süreçlerinde STK’ların katılımını ve etkinliğini artıracak çalışmalar yürütülecektir.” (Md. 776.4.)

XI. Kalkınma Planı metninde “çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık” değerine işaret eden maddeler genellikle sivil toplumun düzenlenmesini konu edinmektedir. Söz konusu maddeler Tablo 5’te yer almaktadır.

Tablo 5: XI. Kalkınma Planı Metninde “Çoğulcu Devlet ve Karşılıklı Bağımlılık” Değerine İşaret Etmesi Bağlamında Öne Çıkan Maddeler

Md. 196: “Temel dönüşüm kararlarında kamu, özel sektör, STK’lar ve diğer bütün paydaşların katılımlarıyla toplumsal mutabakatın oluşturulmasına özel önem verilecektir.”
Md. 775: “Sivil toplum bilincinin gelişmesi, örgütlü sivil toplumun güçlenmesi, STK’ların saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun bir yapıya kavuşması ve devletin karar alma süreçlerine etkin katılımının sağlanması temel amaçtır.”
Md. 777: “STK’ların sürdürülebilirliklerine katkı sağlayacak, idari ve mali alanlarda düzenlemeler gerçekleştirilecektir.” Md. 777.1: “Gerçek ve tüzel kişilerin STK’lara yapacağı desteklere yönelik vergisel düzenlemeler sosyal ve ekonomik faydayı artıracak şekilde yeniden değerlendirilecektir.”

<p>Md. 778: "Sivil toplum-kamu işbirliği güçlendirilecek, kamunun ve STK'ların kapasiteleri geliştirilecektir."</p> <p>Md. 778.1: "STK'lara yönelik politika, program, faaliyet ve hizmetlerin bütünsellik içinde yürütülmesini sağlamak üzere Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nün kurumsal kapasitesi görev alanıyla uyumlu olacak şekilde güçlendirilecektir."</p> <p>Md. 778.2: "STK'lara yönelik proje hazırlama, fon bulma gibi alanlar başta olmak üzere kapasite geliştirme eğitimleri yaygınlaştırılacaktır."</p>
<p>Md. 779: "Sivil toplum faaliyetlerine yönelik farkındalık artırılacak, bu alandaki araştırmalar desteklenecektir."</p> <p>Md. 779.1: "STK'ların görünürlüğü, başarılı faaliyetleri kamuoyuyla paylaşılarak artırılabilecektir."</p> <p>Md. 779.2: "STK'ların faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal boyutuna yönelik veriler derlenecek, bu faaliyetlerin yarattığı etkinin ölçülmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır."</p> <p>Md. 779.3: "Küçük yaşlardan itibaren çocukların sivil toplum faaliyetleriyle tanışması ve gönüllülük bilincinin oluşmasına yönelik olarak okullarda uygulamalar başlatılacaktır."</p> <p>Md. 779.4: "Üniversite öğrencilerinin gönüllülük ve STK faaliyetlerine katılımı ile STK'larda staj imkânlarının kolaylaştırılması teşvik edilecektir."</p> <p>Md. 779.5: "Üniversitelerde sivil toplum merkezlerinin yaygınlaştırılması ve sivil toplum sertifika ve yüksek lisans programlarının açılması için çalışma yapılacaktır."</p>
<p>Md. 787.1: "Farklı demokratik katılım yolları yaşama geçirilerek idare üzerindeki kamuoyu denetimi güçlendirilecektir."</p>

Çoğulcu devletin ana işlevinin sivil toplumu teşvik etmek olduğu düşünce-sinden hareketle, Tablo 5'te yer alan ifadelerin YKY'nin politik değeriyle örtüş-tüğü iddia edilebilir. Ancak plan metninin sosyal değerde olduğu gibi politik değer açısından da birtakım eksikliklerinden bahsetmek mümkündür. Bu eksiklerden biri, metinde sivil toplumun teşviki konusunda yalnızca devletin yapması gere-kenlere değinilmesidir. Oysa bir devletin çoğulcu olmasının önündeki en büyük engel kendisidir ve bu açıdan sivil toplumun güçlendirilmesi için gerekli mevzuat ve vatandaş bilincinin geliştirilmesinin yanı sıra devletin bazı yönlerden sınırlandırılması da gerekmektedir. Bu çerçevede Tablo 5'te yer alan maddelerde devletin yapması gerekenler yer alırken, yapmaması gerekenler yer almamaktadır. Diğer yandan, metinde aktör çeşitliliğine ve aktörlerin aktif katılımına vurgu yapılır-ken, söz konusu unsurların karşılıklı bağımlılığına yeterince vurgu yapılmamak-tadır. Nitekim YKY anlayışında karar alma sürecindeki aktör çeşitliliği devletin bir lütfu olarak değil, devletin ihtiyacı olarak formüle edilmektedir. Bu bağlam-da aktörlerin çeşitliliği ne kadar önemliyse; kaynak, bilgi ve donanım açısından birbirlerine bağımlı olmaları da o denli önemlidir. Buna rağmen plan metninde karşılıklı bağımlılığın önemine ilişkin bir ifade bulunmamaktadır.

Üçüncü olarak, plan metni "örgütlerarası ağlar" bağlamında incelenmiştir. Planın maddelerinde doğrudan bu kavrama rastlanılmamıştır. Ancak metinde sıkça geçen "yönetişim yapıları" kavramının örgütlerarası ağları simgelediği ifade edilebilir. Bu açıdan en öne çıkan madde (Md. 100) şu şekildedir:

“Ülkemizin uzun vadeli hedeflerinin gerçekleştirilmesinde, kalkınma sürecini çarpan etkisiyle hızlandıran güçlü yönetim yapılarının kurulması ve kurumlara duyulan güvenin artırılması önem taşımaktadır.” (Md. 100)

Örgütlerarası ağlar, YKY'nin hem yönetsel değeri, hem de asli yönetim mekanizmasıdır. Söz konusu mekanizma karar alma sürecinin yalnızca bir aktör tarafından şekillendirilmediği bir anlayışa dayanmaktadır. Bu bağlamda karar alma süreci; kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum, gönüllü kuruluşlar, uzman kuruluşlar ve vatandaşlardan oluşan bir aktör ağı tarafından işletilmektedir. Bahsi geçen aktörler aynı zamanda kamu politikası ve hizmeti sürecinin paydaşlarıdır. Paydaşlar arasındaki karşılıklı güven ve koordinasyon, ağın başarılı bir şekilde süreci sürdürmesinin olmazsa olmaz kuralıdır. Öte yandan, paydaşlar arasında hiyerarşik bir ilişkiden ziyade, yatay bir ilişki söz konusudur. Bu çerçevede devlet, paydaşlardan yalnızca bir tanesi olarak sürecin koordinatörü işlevi görmekte ve bunun ötesinde herhangi hegemonik bir role soyunmamaktadır. Plan metni, bu bilgiler ışığında tarandığında Tablo 6'daki maddelerin örgütlerarası ağlar değerine işaret ettiği görülmektedir.

Tablo 6: XI. Kalkınma Planı Metninde “Örgütlerarası Ağlar” Değerine İşaret Etmesi Bağlamında Öne Çıkan Maddeler

Md. 311.5: “İmalat sanayiinin mevcut ve önümüzdeki dönem üretim yapısında tedariki gerekli ve kritik görülen hammaddelerin belirlenmesi ve bunların arz güvenliğini sağlayacak politikaların uygulanması amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile STK'ların katılımlarıyla bir yönetim mekanizması kurulacaktır.”
Md. 344.1: “Sanayide dijital dönüşüm sürecini yönlendirmek, paydaşlar arasında koordinasyonu sağlamak, etkin ve etkili bir yönetim yapısı oluşturmak amacıyla Sanayide Dijital Dönüşüm Platformu kurumsallaştırılarak platform içerisinde daimi komiteler (dijital müfredat takip ve tavsiye komitesi, veri iletişim standartları komitesi, odak dijital teknolojiler komitesi vb.) oluşturulacaktır.”
Md. 421.7: “Sektördeki tüm paydaşlar arasındaki işbirliği, koordinasyon ve paylaşımı güçlendirmek üzere her yıl çeşitli etkinlikler (Savunma Sanayii Şurası, ortak akıl çalıştayları, bölgesel sanayi buluşmaları, teknopark buluşmaları, kümelenme buluşmaları ve OSB buluşmaları) düzenlenecektir.”
Md. 483: “Kamu, özel sektör, üniversiteler ve STK'lar arasındaki işbirliği geliştirilerek dijital dönüşüm ekosistemi oluşturulacaktır.”
Md. 541: “Ailenin güçlendirilmesine yönelik politikalar, toplumsal bütünleşme ve sosyal riskleri azaltmaya dönük kamu politikalarının en etkililerinden ve en önemlilerindedir. XI. Kalkınma Planı döneminde; aile politikalarının tüm paydaşların dâhil olduğu katılımcı bir yaklaşımla oluşturulması, aileye yönelik hizmetlerin kalitesinin, yaygınlığının ve etkisinin artırılması yönünde önemli politika ve tedbirler hayata geçirilecektir.”

Md. 579: "Bulaşıcı olmayan hastalık risklerine yönelik olarak, sağlıklı yaşam tarzı teşvik edilecek; koruyucu ve tedavi edici hizmet kapasitesi geliştirilecek; çevre sağlığı, gıda güvenirliliği, fiziksel aktiviteye elverişli sahalara, sağlık okuryazarlığı, iş sağlığı ve güvenliği alanlarında sektörler ve kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon artırılacaktır."
Md. 579.2: "Gıda güvenirliliği, obezite, çevre sağlığı gibi konularda çok paydaşlı sağlık sorumluluğu modeli güçlendirilecektir."
Md. 585.2: "Kurumlar arası veri paylaşımı konusunda işbirliği ve koordinasyon geliştirilecektir."
Md. 623.9: "Farklı genç gruplarına ve hızlı değişen ihtiyaç ve taleplere uyum sağlayabilmek için gençlik alanında çalışan STK'larla ortak işbirliği çalışmaları yapılacaktır."
Md. 640.4: "Tüm paydaşların işbirliğiyle görsel işitsel içerik alanında istatistik altyapı güçlendirilecektir."
Md. 661.3: "Göç alanında uluslararası yardımların yönetiminde planlama, uygulama ve takip için kurumlar arası işbirliği güçlendirilecek, ulusal kuruluşların uluslararası fonlardan doğrudan faydalanması yönünde kapasite geliştirilecektir."
Md. 666: "Kentlerin sürdürülebilir gelişimini sağlamaya yönelik; erişilebilir yüksek bağlantılı kentsel ulaşım sisteminin kurulması, afetlere ve iklim değişikliğine karşı dayanıklı altyapı, sürdürülebilir üretim ve tüketim mekanizmasının oluşturulması, uzun vadeli bütünlük kentsel planlama ve tasarım yapılması ve etkin afet yönetiminin uygulanması gibi çalışmalar, tüm paydaşların katılımını ve kapsamlı bir işbirliğini gerekli kılmaktadır."
Md. 683.4: "Akıllı şehir ekosistemi analiz edilerek girişimciler, sistem geliştiriciler, teknoloji sağlayıcılar gibi sektörün tüm paydaşları oluşturulacak dijital platformda buluşturulacaktır."
Md. 713: "Çevre konusunda kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları netleştirilerek kamu, özel sektör, mahalli idareler ve STK'lar arasında koordinasyon ve işbirliği geliştirilecek, toplumun çevre bilinci artırılacak ve etkin çevre yönetimi sağlanacaktır."
Md. 713.1: "Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleri ve mahalli idareler ile yetki ve görevlerindeki uyumun geliştirilmesi, çalışmaların giderilmesine ve uygulamada eşgüdüm ile diğer paydaşlarla işbirliğinin güçlendirilmesine yönelik mevzuat çalışmaları gerçekleştirilecektir."

Tablo 6'da görüldüğü üzere, planın maddelerinde birbirinden bağımsız birçok konuda işbirliği ve koordinasyona dayalı çok paydaşlı yönetim yapılarının oluşturulacağı ifade edilmektedir. Hatta bazı maddelerde yönetim yapılarının ve bunlar arasındaki koordinasyonun nasıl geliştirileceği bile yer almaktadır. Bu açıdan plan metninin YKY'nin yönetsel değeriyle uyumluluk arz ettiği görülmektedir. Ancak sosyal ve politik değerlerde olduğu gibi yönetsel değer açısından da bir eksiklikten bahsedilebilir. Planın maddelerinde yönetim yapısı, ağ paydaşları, politika sürecinin koordinasyonu ve paydaşlar arasındaki ilişkiye yeterince değinilmesine rağmen; söz konusu paydaşlar arasında devletin rolünün ne olacağı yer almamaktadır. Oysa YKY paradigmasında devlete ağ sürecinin koordinatörü olmaktan öte bir anlam yüklenmemiştir. Yani devletin rolünde esaslı bir değişim meydana gelmiştir. Buna karşılık plan metni, devletin ya da kamu sektörünün ağdaki konumunu gösterecek bilgilerden yoksundur. Daha açık bir

deyişle, plan metninde YKY'nin yönetsel açıdan birçok unsuruna rastlansa da devletin rolündeki değişime yer verilmediği gözlemlenmiştir.

Son olarak, plan metni YKY'nin ekonomik değeri olan “işbirliği ve ortaklıklar” bağlamında incelenmiştir. Gerek “işbirliği” gerekse “ortaklık” sözcüklerinin metinde sıkça yer aldığı görülmüştür. Bu bağlamda en öne çıkan maddede (Md. 147) şu ifadeler yer verilmiştir:

“X. Kalkınma Planı döneminde, gayrisafi yurtiçi hasılanın (GSYH) yüzde 4,2’si seviyesinde toplam kamu sabit sermaye yatırımı yapılmıştır. Ayrıca, başta ulaştırma ve sağlık sektörleri olmak üzere birçok sektörde kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli uygulanmıştır. 2013 yılı sonunda 2019 yılı fiyatlarıyla toplam yatırım tutarı 51 milyar dolar, sözleşme değeri 120 milyar dolar olan 190 KÖİ projesinin sözleşmesi imzalanmışken, 2018 yılı sonunda bu sayı 242’ye çıkmış, toplam yatırım ve sözleşme büyüklüğü ise sırasıyla 64 milyar ve 140 milyar dolar olmuştur. 2014-2018 döneminde Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü, İstanbul Havalimanı, 8 adet şehir hastanesi gibi önemli projeler KÖİ modeliyle hayata geçirilmiştir. KÖİ projelerinin bütüncül bir çerçevede ele alınması, makroekonomik politikalarla uyumunu sağlayacak şekilde süreçlerin etkinleştirilmesi ve kurumsal kapasitenin artırılması ihtiyacı devam etmektedir.” (Md. 147)

147. maddede KÖİ ve KÖÖ’ya dayalı yatırım hamlelerine bir önceki kalkınma planı döneminde de yer verildiği ve bu yönetime devam edilmesi gerektiği ortaya koyulmaktadır. Bu bağlamda öne çıkan diğer maddeler Tablo 7’de gösterilmektedir.

Tablo 7: XI. Kalkınma Planı Metninde “İşbirliği ve Ortaklıklar” Değerine İşaret Etmesi Bağlamında Öne Çıkan Maddeler

Md. 247.11: “Kamusal ve özel nitelikli varlık ve projelere dayalı, ortaklık temelli menkul kıymet enstrümanları geliştirecektir.”
Md. 273.6: “Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü pazarlama faaliyetlerini geliştirerek tohum satışlarını artıracak, Ar-Ge çalışmalarına devam edecek ve özel sektör tohumculuk firmaları ile işbirliği içerisinde sertifikalı tohum üretimini sürdürecektir.”
Md. 274: “Kamu işletmelerinin üretim birimlerinde kapasite kullanım oranları artırılabilecek, mevcut tesislerinin kapasiteleri en üst düzeyde kullanılacak ve yeni yatırım tercihleri bu doğrultuda hayata geçirilecektir.”

Md. 295: "Üretim ve verimliliğin artırılması için güçlü ve somut kamu politikalarıyla özel kesim ile yakın işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının tasarlanmasına önem verilmiştir. Sanayi politikasının çok boyutlu ve dinamik yapısı ile kısıtlı bütçe imkânları bu politikaların hayata geçirilmesinde en üst düzey sahipliği, güçlü kurumsal yapıları, kurumlar arası koordinasyonu, esnek kaynak tahsisini ve özel sektör ile işbirliği içinde etkin izleme süreçlerinin oluşturulmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede Planda üst düzey bir karar alma ve koordinasyon mekanizması oluşturulmuştur. Rekabetçi Üretim ve Verimlilik bölümü, öncelikli sektörler odaklı uygulanacak yatay politika alanları, öncelikli gelişme alanları ve bu sektör ve alanlara yönelik politikalardan oluşmaktadır."
Md. 297.3: "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayileşme İcra Kurulu kararlarının alınmasına ilişkin gerekli hazırlıkları ilgili diğer kamu-özel kurum ve kuruluşları ile işbirliği halinde yapacak, Kurul tarafından alınan kararların takibi ve izlenmesini sağlayacaktır. Bakanlık bünyesinde bu konuda uzman bir idari kapasite oluşturulacaktır." Md. 297.5: "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, kamu alımlarında orta ve uzun vadeli ihtiyaç analizi yapacak, ülkemizde üretilebilecek kritik teknoloji ve ürünleri belirleyecek, şartname havuzu ve yetkinlik envanteri oluşturacak, ürün kalitesinin geliştirilmesi için firmalarla işbirliği yapacak ve teknoloji yol haritaları hazırlayacaktır."
Md. 308: "Sanayi politikasının kamu ve özel kesimin yakın işbirliği içinde etkin olarak takip edilip uygulanabileceği kurumsal yapıların oluşturulması, kamu uygulamalarında yerli üretim geliştirilmesinin öncelikli olarak değerlendirilmesi, özel sektör firmalarında büyümenin ve kurumsallaşmanın geliştirilmesi temel amaçtır."
Md. 313.11: "Piyasa Gözetimi ve Denetimi (PGD) alanında ilgili kuruluşların görev ve sorumluluk alanları netleştirilecek, özel sektör ve STK'ların yetkili kuruluşlarla işbirliği geliştirilerek PGD faaliyetlerinin etkinlik ve verimliliği arttırılacaktır."
Md. 388.2: "Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından raylı sistem araçlarında mevcut envanterin tespiti, orta vadede oluşması beklenen talep ile tedarik ilişkisi mevcut kamu-özel üretim yapısı ve kabiliyetlerinin tespiti yapılacaktır."
Md. 451: "Esnaf ve sanatkarların değişen ekonomik ve sosyal şartlara uyum sağlayacak şekilde rekabet güçleri ve kapasiteleri arttırılacak, sosyal ve yenilikçi kooperatifçilik desteklenerek işbirliği, ortak çalışma kültürünün artırılması sağlanacaktır."
Md. 841.2: "Kalkınma sorunlarına yenilikçi ve teknolojiye dayalı çözüm üreten girişimcilerin desteklenmesi için gereken yasal ve finansal zeminin oluşturulması için kamu-özel sektör ortaklıklarının arttırılması desteklenecektir."

Plan metninin özellikle yatırımlara ilişkin maddelerinde KÖİ ve KÖO mekanizmalarına sıkça yer verilmesi planın YKY'nin ekonomik değeriyle örtüştüğü anlamına gelmektedir. Ancak diğer yandan bu durum, YKİ döneminde ön plana çıkan özelleştirmelerin tamamen terkedileceği anlamı taşımamaktadır. YKY paradigmasında kamu hizmetinin etkinliği amacıyla kullanılan özelleştirme stratejileri azaltılmakta ve yerine ortaklıklar ikame edilmektedir. Plan metni de bu doğrultuda ortaklıkları ön plana çıkarmaktadır. Ancak bununla birlikte, bazı alanlarda özelleştirmelerin süreceğine de işaret etmektedir.

"Özelleştirmeler yoluyla devletin kamusal fayda taşımayan üretimdeki payının azaltılması sürdürülecek, mevcut kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) faaliyetleri piyasada rekabeti bozucu etkiye

neden olmayacak etkin ve verimlilik temelli şekilde yürütülecektir.”
(Md. 193)

Öte yandan, YKY'nin ekonomik anlayışının ortaklıklara dayanmasında risk ve sorumluluk paylaşımının önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bu açıdan plan metninde işbirliği ve ortaklıklara yer verilse de risk ve sorumluluğun nasıl paylaşılacağına ilişkin bilgilere yer verilmediği görülmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Önceki kalkınma planı metinlerine benzer şekilde XI. Kalkınma Planı metninde de kamu yönetimi reformları ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşabilmenin ön koşullarından biri olarak formüle edilmektedir. Günümüzde kamu yönetimi reformları YKY paradigmasına dayanmakta ve buradan hareketle, XI. Kalkınma Planında yer alan hedef ve stratejilerin, YKY'nin temel değerleriyle örtüşmesi beklenmektedir. Özetle, çalışmada XI. Kalkınma Planı metninde kamu yönetimi reformlarına ilişkin ifadelerin yer alıp almadığına, planın hazırlanış sürecindeki uluslararası ortamın YKY'nin ortaya çıkışında rol oynayan gelişmelerle paralellik gösterip göstermediğine, planın hazırlanış metodunun YKY ilkeleri ile uyumlu olup olmadığına, plan metninde YKY'nin temel değerlerine (sosyal, siyasal, yönetsel ve ekonomik) yeterince vurgu yapıp yapılmadığına ve son olarak plan metninin YKY'nin temel değerleri bağlamındaki eksikliklerinin neler olduğuna cevap aranmıştır. Bu sorulardan hareketle, plan metni doküman analizi yöntemiyle incelenmiş ve ilgi çekici sonuçlara ulaşılmıştır.

Bu bağlamdaki ilk sonuç, metnin kamu yönetimi reformuna ilişkin ifadeleri yeterince barındırmasıdır. Özellikle “İyi Yönetişim” başlıklı kısımda yer alan maddeler bu iddiayı kanıtlamaktadır. İkinci sonuç, YKY'nin ortaya çıkmasında etkili olan 2008 Küresel Ekonomik Krizi ve bununla bağlantılı olarak devlet-piyasa ilişkilerinde yaşanan değişimin, planın hazırlanış sürecinin konu edildiği maddeyle paralellik göstermesidir. Metinde karmaşıklığı, belirsizliği, liberal ekonomiye duyulan güvensizliği ve ekonomik güç dengelerinin hızlı bir biçimde değişmesini konu edinen maddeler aynı zamanda yeni paradigmanın ortaya çıkmasında rol oynayan faktörlerle örtüşmektedir. Ayrıca planın hazırlanmasında kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra toplumun birçok kesiminden temsilcilerin yer alması, kalkınma önceliklerine yönelik yüzlerce toplantı ve çalıştayın gerçekleştirilmesi ve internet ortamında sunulan e-anket ile yirmi bine yakın vatan-

daşın görüşünün alınması; üçüncü bir sonuç olarak YKY'nin katılımcı, çoğulcu ve işbirlikçi içeriğiyle uyuşmaktadır.

Öte yandan, planın ortaya çıkış süreci ve hazırlanma metoduna ek olarak, içeriğinin de YKY'nin temel değerlerini önemli ölçüde yansıttığı görülmektedir. Bu bağlamda metinde yer alan amaç ve politikaların, YKY'nin sosyal (birlikte üretim ve katılım), politik (çoğulcu devlet ve karşılıklı bağımlılık), yönetsel (örgütlerarası ağlar) ve ekonomik (işbirliği ve ortaklıklar) temel değerlerinin her biriyle ilişkili olduğu görülmektedir. Plan metninde birbirinden farklı maddelerde sürekli olarak tekrarlanan “politika sürecine aktif katılım”, “katılımcı mekanizmalar”, “sivil toplumun teşviki”, “yönetişim yapıları”, “paydaşlar”, “koordinasyon”, “KÖİ” ve “KÖO” kavramları bu ilişkiyi kanıtlar niteliktedir.

Bununla birlikte, plan metninin YKY'nin temel değerleri bağlamında birtakım eksiklikleri de söz konusudur. Bunlardan ilki, plan metninin aktif katılım olgusunun hangi şartlarda ve nasıl gerçekleşeceğinden yoksun olmasıdır. Ayrıca planın maddelerinde vatandaşın karar alma süreçlerine aktif katılımını içeren birçok ifade yer almasına rağmen, vatandaşın aynı zamanda kamu hizmetinin üreticisi olarak formüle edilmesi göz ardı edilmiştir. İkinci eksiklik, metnin sivil toplumun teşviki konusunda devletin sınırlandırılmasına ilişkin politikaları barındırmamasıdır. Bir devletin çoğulcu olmasının önündeki en büyük engelin yine kendisi olduğu düşünüldüğünde, söz konusu durum sivil toplumun güçlendirilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Diğer yandan, metinde ağ aktörlerinin karşılıklı bağımlılığına yeterince vurgu yapılmadığı görülmektedir. Üçüncü eksiklik, örgütlerarası ağlarda devletin rolünün ne olacağının yer almamasıdır. Bu bağlamda YKY paradigmasında devlete yüklenen koordinatör rolüne plan metninde rastlanılmadığı gözlemlenmiştir. Son eksiklik ise ekonomik bağlamdaki işbirliği ve ortaklıklarda risk ve sorumluluğun nasıl paylaşılacağı problemine metnin çözüm sunmamasıdır.

Sonuç olarak, tüm bu eksikliklere rağmen XI. Kalkınma Planı metninin YKY'nin temel değerleri bağlamında değerlendirilebilecek birçok amaç ve politikayı bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Ancak kalkınmanın sürdürülebilir bir nitelik taşıyabilmesi için tespit edilen eksikliklerin dikkate alınması ve bundan sonraki kalkınma planında yer alması gerekmektedir. Bu bağlamda plan hazırla-

yıcıları ve politika oluşturucular açısından şu önerilerin faydalı olacağı düşünülmektedir:

- ◇ Gençler, kadınlar ve dezavantajlı grupların yönetime katılımı açısından daha somut mekanizmalar oluşturulmalıdır. Diğer bir deyişle, katılımın teşvik edilmesinden ziyade katılımın nasıl artacağına yönelik projeler ortaya koyulmalıdır.
- ◇ Vatandaşın kamu hizmetinin yalnızca tüketicisi değil, aynı zamanda üreticisi olabileceği kabul edilmeli ve bu doğrultuda mekanizmalar oluşturulmalıdır.
- ◇ Sivil toplumun güçlendirilmesi açısından özellikle sivil toplumun gelişmesinin önündeki engeller net bir şekilde sıralanmalı ve çözümler söz konusu engeller ışığında formüle edilmelidir.
- ◇ Ağ aktörlerine yapılan vurgu, aynı zamanda bu aktörlerin karşılıklı bağımlılığına da yapılmalı ve böylelikle aktörlerin iletişim, müzakere ve tahammül sınırları genişletilmelidir.
- ◇ Devletin ağdaki konumu netleştirilmeli ve gerek teori gerekse uygulamada devlet, ağ liderinden ziyade ağ koordinatörü olarak konumlandırılmalıdır.
- ◇ KÖO mekanizmalarındaki sözleşme koşulları (özellikle risk ve sorumluluk paylaşımı) daha şeffaf hale getirilmelidir.

Aksi takdirde, plan metninde belirtilen sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşmak güç hale gelecektir.

KAYNAKÇA

- BAO, Guoxian & Xuejun Wang & Gary L. Larsen & Douglas F. Morgan (2013), “Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership”, **Administration & Society**, Volume: 45, Number: 4, pp. 443-467.
- BARRAKET, Jo & Robyn Keast & Craig Furneaux (2016), **Social Procurement and New Public Governance**, Routledge, New York.
- BEVIR, Mark (2016), “A New Governance: Hierarchies, Markets, and Networks”, <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2016/01/New-Governance> (Accessed: 18.12.2018).
- BOVAIRD, Tony (2007), “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services”, **Public Administration Review**, Volume: 67, Number: 5, pp. 846-860.
- BOWEN, Glenn A. (2009), “Document Analysis as a Qualitative Research Method”, **Qualitative Research Journal**, Volume: 9, Number: 2, pp. 27-40.
- CARLISLE, Rodney P. (2005), **Encyclopedia of Politics: The Left and the Right**, Number: 2, Sage Publications, California.
- CURTIN, Deirdre & Peter Mair & Yannis Papadopoulos (2010), “Positioning Accountability in European Governance: An Introduction”, **West European Politics**, Volume: 33, Number: 5, pp. 929-945.
- DE VRIES, Jouke (2010), “Is New Public Management Really Dead?”, **OECD Journal of Budgeting**, Volume: 10, Number: 1, pp. 87-91.
- DICKINSON, Helen (2016), “From New Public Management to New Public Governance: The Implications for a ‘New Public Service’”, John R. Butcher & David J. Gilchrist (eds.), in **The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in**

- Collaboration with not-for-Profits and Business** (pp. 41-60), The Australian National University Press, Canberra.
- DRECHSLER, Wolfgang (2009), "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe", **Uprava**, Volume: 7, Number: 3, pp. 7-27.
- GREVE, Carsten & Graeme Hodge (2010), "Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges", Stephan P. Osborne (ed.), in **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance** (pp. 149-162), Routledge, London.
- GRIGSBY, Ellen (2009), **Analyzing Politics: An Introduction to Political Science**, 4th Edition, Wadsworth Cengage Learning, London.
- GROOT, Tom & Tjerk Budding (2008), "New Public Management's Current Issues and Future Prospects", **Financial Accountability & Management**, Volume: 24, Number: 1, pp. 1-12.
- KLIJN, Erik Hans & Joop Koppenjan (2012), "Governance Network Theory: Past, Present and Future", **Policy and Politics**, Volume: 40, Number: 4, pp. 187-206.
- KOPPENJAN, Joop & Christopher Koliba (2013), "Transformations towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?", **International Review of Public Administration**, Volume: 18, Number: 2, pp. 1-8.
- KONIG, Klaus (1997), "Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration", Walter J. M. Kickert (ed.), in **Public Management and Administrative Reform in Western Europe** (pp. 213-232), Edward Elgar, Northampton.
- KOVEN, Steven G. & Stuart C. Strother (2005), "Public-Private Partnerships in Developing Countries", Jack Rabin (ed.), in **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy** (pp. 224-228), Taylor & Francis, Boca Raton.

- LEVY, Roger (2010), “New Public Management: End of an Era?”, **Public Policy and Administration**, Volume: 25, Number: 2, pp. 234-240.
- LIDDLE, Joyce (2018), “Public Value Management and New Public Governance: Key Traits, Issues and Developments”, Edoardo Ongaro & Sandra Van Thiel (eds.), *in* **The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe** (pp. 967-990), Palgrave Macmillan, London.
- MCQUAID, Ronald W. (2010), “Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors”, Stephan P. Osborne (ed.), *in* **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance** (pp. 127-148), Routledge, London.
- MEIJER, Albert (2012), “Co-Production in an Information Age”, Victor Pestoff & Taco Brandsen & Bram Verschuere (eds.), *in* **New Public Governance, the Third Sector and Co-Production** (pp. 192-208), Routledge, New York.
- NEWBOLD, Stephanie P. (2015), “Why a Constitutional Approach Matters for Advancing New Public Governance”, Douglas F. Morgan & Brian J. Cook (eds.), *in* **New Public Governance: A Regime-Centered Perspective** (pp. 13-22), Routledge, New York.
- NEWMAN, Janet (2004), “Modernizing the State: A New Style of Governance?”, Jane Lewis & Rebecca Surender (eds.), *in* **Welfare State Change: Towards a Third Way** (pp. 69-88), Oxford University Press, Oxford.
- OSBORNE, Stephan P. (2006), “Editorial: The New Public Governance”, **Public Management Review**, Volume: 8, Number: 3, pp. 377-387.
- OSBORNE, Stephan P. (2010), “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment”, Stephan P. Osborne (ed.), *in* **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance** (pp. 3-16), Routledge, London.
- ÖVGÜN, Barış (2010), “Türkiye’de Planlama: Sektörel Gelişmeden Kalkınmaya Kalkınmadan Stratejiye”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Sayı: 13, ss. 176-204.

PESTOFF, Victor (2008), "Co-Production, the Third Sector and Functional Representation in Sweden", Stephan P. Osborne (ed.), in **The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges** (pp. 159-182), Routledge, London.

PESTOFF, Victor (2012), "New Public Governance, Co-Production and Third Sector Social Services in Europe: Crowding In and Crowded Out", Victor Pestoff & Taco Brandsen & Bram Verschuere (eds.), in **New Public Governance, the Third Sector and Co-Production** (pp. 361-380), Routledge, New York.

PESTOFF, Victor & Taco Brandsen (2010), "Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-Production and Innovation?", Stephan P. Osborne (ed.), in **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance** (pp. 223-236), Routledge, London.

ROBINSON, Mark (2015), **From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries**, United Nations Development Programme, GCPSE, Singapore.

SOBACI, Mehmet Zahid & Özer Köseoğlu (2015), "Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi", Özer Köseoğlu & Mehmet Zahid Sobacı (eds.), **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi içinde** (ss. 231-248), Dora Yayıncılık, Bursa.

SØRENSEN, Eva & Jacob Torfing (2015), "Enhancing Public Innovation through Collaboration, Leadership and New Public Governance", Alex Nicholls & Julie Simon & Madeleine Gabriel (eds.), in **New Frontiers in Social Innovation Research** (pp. 145-169), Palgrave Macmillan, Hampshire.

STOKER, Gerry (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", **International Social Science Journal**, Volume: 50, Number: 155, pp. 17-28.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1963), "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)", <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Birinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1963-1967.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1967), “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/İkinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1968-1972.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1972), “Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Üçüncü-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1973-1977.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1979), “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dördüncü-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1979-1983.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1984), “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Beşinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1985-1989.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1989), “Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Altıncı-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1990-1994.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1995), “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1996-2000.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2000), “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-2001-2005.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2006), “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalkınma-Planı-2007-2013.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), “On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkınma-Planı.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013), “Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)”, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalkınma-Planı-2014-2018.pdf> (Erişim Tarihi: 20.08.2019).

WEBER, Edward P. & Anne M. Khademian (2008), “Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, **Public Administration Review**, Volume: 68, Number: 2, pp. 334–349.

XU, Runya & Qigui Sun & Wei Si (2015), “The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance”, **Canadian Social Science**, Volume: 11, Number: 7, pp. 11-21.

DERLEME

İÇ DENETİM VE DIŞ DENETİM FAALİYETİ OLARAK ETİĞİ DENETLEMEDE İZLENEBİLECEK YAKLAŞIMLAR

Approaches to Audit Ethics as an Activity of Internal Audit and External Audit

Yaşar UZUN*

Geliş Tarihi: 04.09.2019 Yayına Kabul Tarihi: 09.12.2019

Öz

Kamu idarelerinde etik kültürün geliştirilmesinde iç denetim ve dış denetim fonksiyonlarına düşen önemli rol ve sorumluluklar vardır. İç denetim, kamu idaresi bünyesinde etik yönetim gerekliliklerine odaklanan bir bakış açısıyla denetim yapabileme ve yönetime tavsiyelerde bulunabilme fırsatına sahiptir. Dış denetim fonksiyonunu icra eden Yüksek Denetim Kurumları ise, kamu sektörü organizasyonlarında etik kültür ve gereksinimlerine dair gelişim alanlarını tespit etme üzere etik denetimler yapabileme ve denetim sonuç ve önerilerini Parlamento, kamu idareleri ve kamuoyuna sunabilme fırsatlarına sahiptirler.

Bu çalışmanın amacı, etik denetim kavramı hakkında farkındalığı geliştirmek, iç denetim birimlerinin ve yüksek denetim kurumlarının neden etik denetim yapmaları gerektiği üzerinde durmak ve nihayetinde rehberlik mahiyetindeki uluslararası doküman örneklerinden yararlanılarak etik denetimde kullanılabilecek yöntem ve araçlar hakkında bilgi paylaşmaktır.

Anahtar Kelimeler: Etik Denetimi, İç Denetim, Dış Denetim.

Abstract

Apparently, internal audit and external audit functions have roles and responsibilities regarding to promotion of ethics culture in public sector organisations. Internal audit has the opportunity of performing audit and making recommendations to the management by focusing on ethics management requirements within the organisations. As an external audit function, Supreme Audit Institutions have also the opportunity of carrying out ethics audits with a view to identify the development areas of ethics culture in public sector organisations and submitting the audit results and recommendations to the Parliaments, audited bodies and public.

The purpose of this paper is to raise awareness regarding the concept of ethics audit, to emphasize the main possible factors that could motivate internal audit units and Supreme Audit Institutions (SAIs) to perform ethics audits as an audit activity and finally, to share information regarding to ethics audit methods, approaches and tools to be used in audits by benefitting from the international guidance documents.

Keywords: Ethics Audit, Internal Audit, External Audit.

* Sayıştay, Uzman Denetçi, yasaruzun@sayistay.gov.tr, ORCID ID: 0000-0003-3803-0611

GİRİŞ

Günümüz kamu yönetimlerinde vatandaşlar, kamu görevlilerinin görevlerini dürüstlük ve etik ilkelere bağlı bir biçimde sürdürmelerini istemektedirler. Artık toplumlar, devletlerin kamu görevlilerinin resmi karar alma süreçlerinin ve kamu yönetimi sisteminin özel çıkarlarla hiçbir şekilde sakatlanmaması yönünde garanti mekanizmaları kurmalarını beklemektedirler. Toplumda bu yönde artan talepler nedeniyle, ülkeler, özellikle son yıllarda etik alt yapılarını güçlendirmek için ciddi girişimlerde bulunmaya başlamışlardır (Yüksel, 2005: 671). Kamu sektöründe etik altyapıların güçlendirilmesi, kamu yönetimlerine olan güvenin korunması ve sürdürülmesi açısından temel bir gereksinimdir. Kamu itibarı ve bunun kurumlara yansıyan yönüyle kurumsal itibarın korunması, dürüstlük gerekliliklerinin tanımlanmasını, bu gerekliliklerin uygulamaya konulmasını, yapılan çalışmaların izlenerek genel gidişatın değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Diğer bir deyişle, etik/dürüstlük yönetimi gerekleri açısından kamu yönetimi ve kamu organizasyonlarının hangi konumda olduklarının ve etik odaklı kamu yönetimi anlayışı açısından nelerin yapılması gerektiğinin denetim faaliyetleri aracılığıyla ortaya konulması, kamu kurum ve kuruluşlarında etik altyapıların güçlendirilmesi ve kamu görevlilerinin etik değer, ilke ve davranış kurallarına uygun hareket etmeleri yönünde önemli kazanımlar sağlayacaktır.

Bu çalışmanın odak noktası, kamu itibarının korunmasına hizmet etme beklentisi nedeniyle iç denetim ve (yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilen) dış denetimdir. Bu nedenle çalışmanın genel amacı, etik denetimi alanında geliştirilmiş uygulama rehberleri hakkında farkındalık geliştirerek, iç denetim ve dış denetimin neden etik denetimi yapmaları gerektiği ve bunu hangi yöntem ve araçları kullanarak yapabilecekleri hakkında metodolojik bakış açılarının kazanılmasına katkı sunmaktır. Bu bağlamda, çalışma üç ana eksen üzerinde geliştirilmeye çalışılacaktır: Öncelikle temel kavramlar üzerinde durulacak, sonrasında iç denetim ve dış denetim açısından etiğin denetlenmesine/etik denetimine neden ihtiyaç duyulduğu ve ardından, etik denetimin nasıl yapılabileceğine dair uluslararası dokümanlarda geliştirilen yaklaşım ve araçlar hakkında bilgi sunulacaktır.

1. TEMEL KAVRAMLAR

Etik ya da ahlak felsefesi, felsefenin en temel alt dalları veya disiplinlerinden biridir. Etik, felsefenin değerle ilgili olan, normatif disiplindir. Etiğin tam olarak ne olduğunu ifade edebilmek için, bununla birlikte çoğu zaman ahlak ile etik arasında bir ayırım yapılır. Bunlardan ahlak, toplumlar tarafından, insanların birbirleriyle olan davranışlarını düzenlemek amacıyla geliştirilmiş olan normlar, kurallar ve değerler bütününe karşılık gelmektedir. Etik ise söz konusu ahlak ve ahlaklılık üzerine felsefi bir düşünüm ya da sorgulama olarak ortaya çıkmıştır. (Cevizci, 2013:17). **Dürüstlük** (integrity) kavramı ise, kişilerin ya da kurumların etik değerlerle uyumlu şekilde doğru davranış sergilemesi ile ilgilidir ve etiğin davranışsal sonucudur. Dürüstlük; hile ve yolsuzluğun olmaması ile yakından ilgili bir kavram olup, aynı zamanda, “ortak iyiyi/yararı” da zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda “dürüstlük”, olumlu ve geniş kapsamlı bir kavram olarak etik ve kültürle de alakalıdır. Bu çalışmada ele alınan uluslararası dokümanlarda bahsedilen “integrity” kavramı, etikle eş anlamlı olarak “dürüstlük” şeklinde kullanılacaktır. Etik/dürüstlük kavramı kamu sektörü açısından ele alındığında, “**kamu sektörü etiği/kamu dürüstlüğü**” gibi kavramların gündeme geldiği görülmektedir. Kamu sektörü etiği; kamu sektöründe hizmeti sağlayan/sunan kamu görevlileriyle ilgilidir. Kamu etiği, sadece kişilerin davranışlarında rehberlik sunmaz, aynı zamanda, ortak iyiyeye odaklı, şeffaf, doğru ve dürüst bir çerçevede kurumsal davranışa da rehberlik eder (EUROSAI TFAE, 2017: 12). OECD’nin Kamu Dürüstlüğüne Dair Tavsiyesi’nde, söz konusu “*kamu dürüstlüğü*” kavramı; kamu sektöründe kamu menfaatini özel menfaatlerden üstün tutmak ve önceliklendirmek üzere paylaşılan (kabul edilen) etik değer, ilke ve normlara bağlılık ve uygunluk olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2017:2). Kamu dürüstlüğü kavramı, “*dürüstlük sistemi*”, “*kamu dürüstlük kültürü*” ve “*etkin hesap verebilirlik*” sacayakları üzerinde tanımlanmaktadır. Kısaca ifade edilecek olursa,

◇ *Uyumlu ve kapsamlı bir dürüstlük sistemi;*

- ◆ Yönetimin yasal ve kurumsal çerçeveleri geliştirmesini ve davranış standartlarına uygun davranmasını,
- ◆ Kamu idarelerinin açıkça tanımlanmış sorumluluklar çerçevesinde birbirleriyle koordineli şekilde çalışmasını,

- ◆ Veri ve göstergelere sahip, dürüstlikle ilgili risklere dayalı, hedef ve öncelikleri olan bir stratejiye sahip olunmasını,
 - ◆ Kamu sektörü değerlerinin ve kurallarının, yasa ve kurumsal politikalar ile tanımlanmış olmasını ve bunların etkin şekilde paydaşlara duyurulmasını gerektirmektedir.
- ◇ ***Kamu dürüstlüğüne dayalı bir kültür;***
- ◆ İş dünyasının, kişilerin ve sivil toplum aktörlerinin kamu dürüstlüğüne bağlı kalmasını ve yolsuzluğu hoş görmemesini,
 - ◆ Kamu idarelerinde yöneticilerin dürüstlikle ilgili rehberlik davranışlarını sergilemelerini ve “dürüstlüğü” kurum gündemine taşımalarını,
 - ◆ Kamu sektörünün, kamu hizmeti değerlerine adanmış profesyonel ve nitelikli kişileri istihdam etmeye çalışmasını,
 - ◆ Kamu görevlilerinin (kamu hizmetlerinin gerektirdiği) becerilere sahip olmalarını ve dürüstlük standartlarına uyma konusunda eğitilmelerini,
 - ◆ Dürüstlikle ilgili endişelerin iş yerinde açıkça ve özgürce tartışılabilmesini ve dürüstlük noktasında şüphelenilen davranışların güven içerisinde raporlanabilmesini gerektirmektedir.
- ◇ ***Etkin hesap verebilirlik ise;***
- ◆ Kamu sektörü organizasyonlarında etkin işleyen, dürüstlük odaklı risk yönetimi ve kontrol sisteminin varlığını,
 - ◆ Yolsuzluk ve diğer dürüstlük ihlallerinin tespit edilmesini, soruşturulmasını ve yaptırıma bağlanmasını,
 - ◆ Denetim, güvenlik ve idari mahkemeler gibi yapıların dış kontrol işlevini yerine getirmelerini,
 - ◆ Kamu politikalarının geliştirilmesinde ve uygulanmasında bütün paydaşların katılımını mümkün kılan şeffaf ve açık bir idarenin varlığını gerektirmektedir (OECD, 2017: 5).

Yönetimin fonksiyonları itibariyle **etik yönetimi**; kurumsal dürüstlük gereklerinin hayata geçirilmesi amacıyla gerekli planlama, uygulama, izleme, değerlendirme ve raporlama çalışmalarını yerine getiren ve dürüstlük gereklerine uyan yönetim anlayışı olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda **etik yönetim sistemi ise**; etik davranışı tanımlamak, rehberlik etmek, yönetmek, izlemek ve güçlendirmek üzere, bir strateji/program çerçevesinde tasarlanmış yapı, mekanizma ve politikalar paketi/bütünü şeklinde tarif edilebilir (EUROSAI TFAE, 2017: 12).

Krell'e göre **etik denetim**, bir organizasyonun davranış kodu, politika ve prosedürlerinde öngörülen davranışların uygulamada da var olmasını ve bu dokümanlarda yasaklanan davranışların oluşmamasını sağlamak üzere yapılan bir denetimdir. Rosthorn'a göre ise **etik denetim**; etikle ilgili resmi olarak duyurulmuş politika ve prosedürlere uygunluğun düzenli, tam ve belgelendirilmiş şekilde ölçülmesi (değerlendirilmesi), bu politika ve prosedürlerin uyumlu olup olmadıklarının ve kurumun bütün birimlerinde gerçek anlamıyla gözetilip gözetilmediğinin, etikle ilgili hususların çözümünde uygun bir ortamı sağlayıp sağlamadıklarının doğrulanması olarak tarif edilmiştir.

İç denetim, bir kurumun iç yapısı içinde yer alan, ancak belirli bir bağımsızlık düzeyine sahip kişi ya da birimlerce gerçekleştirilen denetimlerdir (Köse, 2007:15). Ulusal mevzuatımızda iç 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 faaliyeti olarak tanımlanmıştır. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır (5018 s.Kn. Md.63).

Yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlarla sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de teçhiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır (Köse, 2007:17). Ulusal mevzuatımızda Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması şeklinde tanımlanmıştır (5018 sayılı Kn. Md.68).

2. ETİK DENETİMİNE İHTİYAÇ DUYULMA NEDENLERİ

Kamu yönetimlerinde etik yönetim gerekliliklerinin korunması ve gözetilmesinde kamu idare yöneticileri, kamu görevlileri, sivil toplum ve özel sektör gibi birçok aktöre rol ve sorumluluklar düşmekte olup, bu çalışmanın konusu itibarıyla iç denetim birimleri ve yüksek denetim kurumlarının da etik denetimlerle ilgili rol ve sorumlulukları bulunduğunu vurgulamak gerekmektedir.

İç denetim birimleri açısından, etik denetim/değerlendirme yapılmasını zaruri kılan faktörlerden bazıları aşağıda ifade edilmiştir:

- a) İç denetimin kamu idarelerinde risk yönetimi, iç kontrol ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesi ve değerlendirilmesi şeklinde temel rollerinin olması, (Asare, 2009: 17),
- b) Kamu iç denetim standartlarında iç denetim birimlerinin, İdare içinde gerekli etik değerlerin geliştirilmesi hedefinin gerçekleştirilmesi amacıyla da kurumsal yönetim sürecini değerlendirmek ve iyileştirilmesi için gerekli tavsiyelerde bulunma sorumluluğuna sahip olduklarının öngörülmesi (2110–Kurumsal Yönetim Standardı) ve bu anlamda, iç denetim faaliyetinin, idarenin etikle ilgili amaç, program ve faaliyetlerinin tasarımını, uygulanmasını ve etkililiğini değerlendirmek zorunda olduğunun vurgulanması (2110.D1),
- c) Kurum yönetiminin, iç denetçilerden kurum içerisinde (etikle ilgili olanlar da dahil) politikaların uygulandığına ve bunlara uyulduğuna, iç kontrollerin etkin olduğuna ve kurumun arzu edilen şekilde faaliyet gösterip göstermediğine dair güvence sağlamalarını beklemeleri (The Institute of Internal Auditors, 2019),
- d) İç denetçilerin kuruma ve kurumun geniş risk yelpazesine bütüncül bakabilmeleri nedeniyle, kurumsal kültürün etik değer ve ilkelerle uyumlu olduğuna dair üst yönetime güvence sağlanmasında ve bu anlamda üst yönetime yardım etme noktasında eşsiz bir pozisyonlarının olması (The Institute of Internal Auditors, 2019).

Yüksek denetim kurumları (YDK'lar) açısından etik denetimi yapılmasını/etiğin denetlenmesini zaruri kılan faktörlerden bazıları ise aşağıda gösterilmektedir:

- ◇ Kamu yönetimlerinde karşılaşılan skandallar ve usulsüzlükler, kamu yönetiminde reform çalışmaları ve toplumun kamu hizmetinde etik yapının güçlendirilmesine yönelik artan talepleri nedeniyle etik ve etik yönetimin denetimler açısından önemli konular arasına girmesi (EUROSAI TFAE, 2017: 5),
- ◇ YDK'ların yerine getirdikleri geleneksel denetim türlerinin (mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimlerinin) birincil önceliklerinin her zaman etik yönetim ve gereklilikleri olmayışı (Uzun, 2017:24),
- ◇ YDK'ların kamu yönetimini ve kamu idarelerini bütüncül bakışla ele alabilme, etik değer ve ilkelerin kurumsallaşmasının önündeki engelleri görebilme ve bunları öneriyle birlikte raporlayabilme fırsatlarının olması,
- ◇ Uluslararası denetim standartlarının öngördüğü zorunluluklar nedeniyle YDK'ların kamu yönetiminde etik/dürüstlük gerekliliklerine özel olarak odaklanma yükümlülüklerinin olması (örneğin ISSAI 100 Standardı uyarınca; kamu sektörü denetiminin, kamu sektörünü oluşturan kamu idarelerinin ve bu idarelerde görev yapan kamu görevlilerinin görev ve fonksiyonlarını etkin, verimli, etik olarak ve yürürlükteki yasal düzenlemelere uygun şekilde yerine getirmeleri yönündeki beklentiyi güçlendirmeye ve uygun şartları oluşturmaya yardım etmesi gerekmektedir),
- ◇ YDK'ların Parlamentolara sundukları raporları ve bunlarda yer alan tavsiyeleriyle, yasamanın, kamuoyunun, kamu idarelerinin ve medyanın dikkatini etik yönetim gerekliliklerine çekebilme güçlerinin olması (EUROSAI TFAE, 2014: 8),
- ◇ Yüksek denetim kurumlarının rollerinin, kamu sektöründe hataların tespitine odaklanmak yerine, sistem odaklı denetimler yaparak etik yönetim sistem gerekliliklerinin karşılanmasına yönelik bir anlayışa dönüşmesi (Uzun, 2018: 152).

3. ETİK DENETİM YAKLAŞIMLARINA DAİR ULUSLARARASI REHBER ÖRNEKLERİ

Bu başlık altında, etik denetimle ilgili metodolojik yaklaşımlara ve kullanılacak araçlara ilişkin uluslararası alanda geliştirilmiş dokümanlar analiz edilmeye çalışılacaktır. Söz konusu dokümanlar, etik yönetim gerekliliklerinin değerlendirilmesinde uygulayıcılara sistematik bir yaklaşım kazandırmakta ve “etik” gibi hassas bir alanda performansın iyileştirilmesine katkıda bulunma fırsatları sunmaktadır:

3.1. Etik Denetimi Araç Seti Teknik Rehberi

“Türkiye’de Kamu Sektöründe Etiğin Konsolide Edilmesi AB Projesi” kapsamında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nde uygulanmak üzere hazırlanan ve ülkemiz kamu idarelerinde de uygulanabileceği öngörülen bu teknik çalışma dokümanında “etik denetimi”; bir kurumun etik davranışının çeşitli boyutlarını inceleyip değerlendirebileceği bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir deyişle etik denetimi; bir kurumun kabul edilmiş etik standart kıyaslama ölçütlerine ne ölçüde uygun davrandığını ortaya koyan bir inceleme olarak tarif edilmektedir. Doküman; bir kurumda davranışlar, liderlik ve sistem gibi konularda yaşanan sorunlarla ilgili yapılacak bir etik denetimiyle, sorunlu alanların tespiti, algılanan herhangi bir problemin düzeyi ve bu problemlerin aşılması için öneriler geliştirilmesinin mümkün olabileceğini vurgulamaktadır. Herhangi bir sorun olmaksızın da yapılabilecek bir etik denetimi; etik açıdan sağlık kontrolünün yapılmasına, iyi uygulamaların tespitine ve kurumun daha fazla güçlendirilmesine imkan tanıyacaktır.

3.1.1. Rehberde Etik Denetim Türleri Ve Dürüstlük Yönetim Sistemi

Doküman, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün etikle ilgili yaptığı “uygunluk esaslı yaklaşım” ve “dürüstlük-esaslı yaklaşım” tanımlamalarını dikkate alarak, etik denetiminin bir kurumun etik açıdan genel sağlığı ile ilgilendiğini, bu çerçevede etik denetimin üç türü olabileceğini öngörmektedir:

- a) *Uygunluk denetimleri*: Bu denetim denetçinin, etik programın mevzuat ve politika ile tanımlanmış standartları karşılama düzeyini ve kurumsal ve

bireysel davranışların program gerekliliklerini karşılama düzeyini belirlediği bir süreçtir.

- b) *Kültürel denetimler*: Bu denetim, çalışanların ve diğer paydaşların kurumsal davranışlar ve standartlar hakkında nasıl düşündükleri ile ilgilidir.
- c) *Sistem denetimleri*: Bu denetimde, bir bütünün parçaları olarak hem uygunluk hem de kültür değerlendirilir ve kurumsal etik ilkelerin, rehberlerin ve süreçlerin kurumsal sistem içerisinde yer alma düzeyleri üzerinde durulur.

Dokümanda tanımlanan **Dürüstlük Yönetim Sistemi (DYS)**, etik ortamın çeşitli bileşen ve fonksiyonlarını kavramsallaştırmanın bir aracı olarak ele alınmıştır. Bu sistem; etik ve dürüstlüğün tanımlanması, yönlendirilmesi, izlenmesi ve yaptırım uygulanması için “temel” ve “tamamlayıcı” mekanizma ve işlevleri kapsamaktadır:

- ◇ *Temel mekanizmalar*, bir kurumdaki etik ve dürüstlüğe doğrudan katkı sağlayan politika, süreç ve uygulamalarla (etik eğitimler, etik kurallar, ihbar bildirim prosedürleri vb.) ilgilidir.
- ◇ *Tamamlayıcı mekanizmalar* ise, bir kurumdaki etik ve dürüstlikle doğrudan ilgisi olmayan, ancak kurumun politikaları (eşitlik ve çeşitlilik/farklılık politikaları vb.) üzerinde etkisi olan politika, süreç ve uygulamalarla ilgilidir.

Doküman bu mekanizmaların, bir kurumun değer ve kural dengesi açısından aşağıda gösterilen dört fonksiyonu icra ettiklerini ifade etmektedir:

- ◆ Etik ve dürüstlüğün tanımlanması,
- ◆ Etik ve dürüstlüğün yönlendirilmesi,
- ◆ Etik ve dürüstlüğün izlenilmesi,
- ◆ Etik ve dürüstlüğün ödüllendirilmesi.

Doküman uyarınca; *bir uygunluk denetiminde*, temel dürüstlük mekanizmaları, *kültürel denetimde* tamamlayıcı dürüstlük mekanizmaları, *sistem denetiminde* ise temel ve tamamlayıcı dürüstlük mekanizmaları değerlendirilecektir. Fonk-

siyonlar açısından bakıldığında yapılacak bir etik denetimde yukarıda belirtilen dört fonksiyona karşı ilgili mekanizmalar değerlendirilecektir.

3.1.2. Rehberde Etik Denetim İçin Önerilen Araçlar

Doküman, “Dürüstlük Yönetim Sistemi” ni değerlendirmeye yönelik yapılacak bir etik denetimde, denetçilerin yararlanabileceği araçları aşağıdaki şekilde ifade etmektedir:

- a) *Etik denetim planlama başlangıç toplantısı:* Dokümanda, etik denetiminin yapılmasından önce, bir başlangıç toplantısı yapılması ve denetimin odaklanacağı ana meseleler/risk değerlendirmeleri, etik denetiminin hedef ve süreçleri, kıyaslama ölçütleri, etik denetiminin kapsamı, veri toplama metodlarının nasıl uygulanacağı, hangi belgelerin denetime konu olacağı, denetim takvimi gibi hususların görüşülmesi önerilmektedir.
- b) *Etik denetimde yapılması ve yapılmaması gerekenlere dair kılavuz:* Bu doküman, etik denetimde yapılması ve yapılmaması gerekenler hakkında örnekler sunmaktadır.
- c) *Etik denetçinin özellikleri listesi:* Dokümanda, etik denetimi yapacak denetçi gereklilikleri de vurgulanmaktadır (denetçilerin verileri toplama, yorumlama ve kanaat oluşturma bilgi, beceri ve kabiliyetlerine, etik yönetim bilgisine ve güçlü personel ilişkilerine sahip olmaları gibi).
- d) *Kıyaslama ölçütleri ve performans göstergeleri:* Doküman uyarınca, söz konusu ölçütler ve göstergeler, bir kurumun değerlendirilmesinde dikkate alınabilecek kriterlerdir. Kıyaslama göstergeleri; dürüstlüğü tanımlanması, yönlendirilmesi, izlenmesi, yaptırıma veya ödüllendirmeye tabi tutulması gibi dört fonksiyonla ilgili olup, temel ve tamamlayıcı mekanizmaları kapsamaktadır. Doküman ekinde, bu fonksiyonlara ilişkin tanımlar ile “yeterli performans” ve “mükemmel performans” ulaşabilmek üzere bir kurum tarafından karşılanması gereken örnek kriterlere de yer verilmiştir.
- e) *Veri toplama metodları:* Doküman, idarenin dürüstlük yönetim sistemi fonksiyonlarını denetlemek/değerlendirmek üzere aşağıdaki veri toplama metodlarından yararlanılabileceğini öngörmektedir:

- ◆ Öz değerlendirme anketi: Doküman ekinde yer alan anket örneği, kurumun etik açıdan sağlığıyla ilgili yaklaşık yüz farklı hususta kurumun her bir personelinin bilgi ve anlayışını test etmeye yönelik bir araçtır. Anket, doküman ekinde yer alan kıyaslama ölçütleri ve performans göstergeleri esas alınarak geliştirilmiştir.
- ◆ *Mülakat ve odak grup çalışmaları*: Doküman, mülakat ve odak grup çalışmalarının amacının anketle ve denetim planlama aşamasında belirlenen hususların ele alınması olduğunu ifade etmektedir. Bu çerçevede doküman ekinde yer alan örnek soruların, kurumun yukarıda belirtilen dört işlevi nasıl yerine getirdiğini değerlendirmeye imkan sunacak verileri sağlayacağı belirtilmiştir.
- ◆ *Belge Analizi*: Doküman; yapılacak denetimlerde, etik ortamın güçlendirilmesine temel olan belgelerin analizine de ihtiyaç duyulacağını vurgulamakta ve değerlendirilmesi gereken belge örneklerini bir liste halinde sunmaktadır.

f) *Eylem planı*: Doküman, idarenin etik denetiminin gerçekleştirilmesiyle ortaya çıkan herhangi bir meselenin gerekli eyleme konulmasını sağlamaya yönelik bir eylem plan formatı da sağlamaktadır.

3.1.3. Rehberde Etik Denetim Süreci

Doküman uyarınca, etik denetimin/etik performansı ölçmenin dört aşaması bulunmaktadır: Planlama, saha çalışması, raporlama ve izleme.

- ◇ *Planlama Aşamasında* yapılacak bir başlangıç toplantısıyla; etik denetimin amacı ve kapsamı, kıyaslama ölçütleri ve performans göstergeleri, kimlerin denetimi yapacağı belirlenmektedir.
- ◇ *Saha çalışması* aşamasında; yukarıda ifade edilen veri toplama metotlarından yararlanılarak denetim verileri elde edilmeye çalışılmaktadır.
- ◇ *Raporlama* aşaması; denetçilerin, her bir aşamada toplanan verilerin analizinin ardından kanaatler, kanıtlar, etkiler ve öneriler üzerinde bir anlaşmaya vardıkları ve önerileriyle birlikte bir taslak rapor özeti hazırladıkları aşamadır. Doküman, raporlama sürecinde kuruma sunulacak ilk raporun

ortaya konulmasını, öncelikleriyle birlikte eylem planını içeren kurumsal cevabın alınmasını ve bu cevap ile gelecekte yapılacakları içeren nihai raporun geliştirilmesini önermektedir.

- ◇ İzleme aşaması ise; denetim sonrasında kabul gören önerilerin, geliştirilecek eylem planları uyarınca yerine getirilip getirilmediğinin takibi çalışmasıdır. (Macaulay ve Hickey, 2013:6-16).

3.2. Brezilya Sayıştayı "Etik Denetimi Model Önerisi"

Brezilya Sayıştayı'nın (Federal Court of Accounts-TCU), etik denetim açısından geliştirdiği model önerisinde, COSO İç Kontrol Çerçevesi (COSO 2013) bir denetim aracı olarak ele alınmıştır. Dokümanda, söz konusu çerçevenin iç kontrolü, "bir kurumun operasyonel işleyiş, raporlama ve uygunluk hedeflerine ulaşılmasıyla ilgili makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış, kurumun yönetim kurulu, yönetimi ve diğer kişilerden etkilenen bir süreç" şeklinde tanımladığı ifade edilmiştir. Bu anlamda söz konusu çerçeve, birbiriyle örtüşebilen ve alakalı üç ayrı hedef kategorisine sahiptir:

- ◇ Operasyonel işleyiş hedefleri (*Varlıkların korunması da dahil kurumsal işlem ve faaliyetlerin etkinliği ve verimliliğine dair hedefler*),
- ◇ Raporlama hedefleri (*Mali ve mali olmayan raporlamanın güvenilirliği, zamanlılığı ve şeffaflığı ile ilgili hedefler*),
- ◇ Uygunluk hedefleri (*Kurumla ilgili mevzuat düzenlemelerine bağlı kalmayla ilgili hedefler*).

TCU, COSO 2013 yapısını yeniden ele alarak "uygunluk hedeflerini" "dürüstlük hedefleri" şeklinde yeniden formüle etmiştir. Bu anlamda "dürüstlük hedefleri"; (kurumla ilgili politika ve prosedürler de dahil) düzenlemelere ve kurum tarafından kabul edilen etik değer, ilke ve davranış standartlarına bağlılıkla ilgili hedefler olarak tanımlanmıştır. Netice itibarıyla uyarlanmış COSO çerçevesi;

- ◇ Operasyonel işleyiş hedefleri, raporlama hedefleri ve dürüstlük hedefleri şeklinde uyarlanmış üç hedef kategorisine,

- ◇ Birbiriyle entegre şekilde birlikte çalışan iç kontrol sistemi unsurlarına (kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim, izleme) ve
- ◇ Bunlarla ilgili on yedi temel ilkeye sahiptir. Bu ilkeler, her bir hedef kategorisine uygulanabilmektedir.

TCU'nun yapılandırılmış etik denetim yaklaşımında; her etik denetiminin bir konusu, hedefi, denetim kapsamı, denetim kriterleri ve denetim soruları vardır:

Doküman; etik denetim yaklaşım önerisinde etik denetiminin konusu ile ilgili aşağıdaki örneklere yer vermektedir:

- ◇ “Yönetim uygulama ve davranışlarının” kurumsal davranış standartlarına ve etik ilkelere uygunluğu,
- ◇ Etik uygulamalarda bir kıyaslama ölçütü olan kurum hedefi,
- ◇ Kurumca uygulanan etik yönetim sistemi,
- ◇ Mali tabloların hazırlanışında etik dışı davranış riski,
- ◇ Kurumun ilgili birimi tarafından ihalelerde etik dışı davranış riski,
- ◇ Kurum üst yönetimi ve mensuplarının etik açıdan hatalı davranışının kurum içerisinde raporlanması/duyurulması vb.

Model önerisi, örnek denetim konularının COSO 2013'ün yukarıda ifade edilen uyarlanmış modelinin üç hedef kategorisiyle ilgili olarak özelleştirilebileceğini de öngörmektedir. Örneğin “kurumca uygulanan etik yönetim sistemi” denetim konusu, kurumun operasyonel işleyiş hedefleri ile ilgili olarak sistemin operasyonel süreçlerinin verimliliği ve etkinliğine ya da dürüstlük hedefleri ile ilgili olarak kurumun etik ilkeleri ve davranış kodunun etkinliğine odaklanarak incelenebilecektir.

Etik denetimi yaklaşım önerisinde, denetim konusu seçiminden sonra, denetim hedefi ve denetim kapsamının (denetim yapılacak yerin/birimin, uygulanacak denetim yaklaşımının) belirlenmesi aşamaları tanımlanır.

Model önerisine göre etik denetimlerde, denetim bulgularının tespitinde yararlanmak üzere denetim konusunun değerlendirileceği standartlara, diğer bir deyişle güvenilirlik, nesnellik, yararlılık, açıklık, karşılaştırılabilirlik, tamlık ve kabul edilebilirlik gibi özelliklere sahip **denetim kriterlerine** de ihtiyaç vardır. Denetim konusunun;

- ◇ Kurumun etik yönetimi olması durumunda, denetim kriterinin bir yönetim çerçevesi olması gerektiği,
- ◇ Etik yönetimi denetlemek olması halinde, denetim kriteri olarak bir yönetim çerçevesine ihtiyaç olduğu,
- ◇ Kontrol ortamının sağlamlığı ve etiğe bağlılığın denetimi olduğu durumda, denetim kriteri olarak iç kontrol çerçevesine ihtiyaç olduğu,
- ◇ Etik dışı davranış riskini denetlemek olması durumunda, bu tür davranışla sonuçlanabilen hangi değişkenlerin olabileceğini ve onların ilişkilerini anlamak üzere kriter olarak uyumlu bir modele ihtiyaç olduğu,
- ◇ Kurumun risk yönetimini denetlemek olması halinde ise, kriter olarak makul bir risk yönetim modeline ihtiyaç olduğu dokümanda ifade edilmiştir.

Model önerisinde, tespit edilen denetim hedefi üzerine nihai görüşü ifade etmek üzere doğru ve tutarlı **denetim sorularının** geliştirilmesi ihtiyacına vurgu yapılmaktadır. Model önerisinde iç kontrolün her bir unsurunun ilkeleriyle alakalı soru örneklerine de yer verilmiş olup seçilecek denetim konularına uyarlanabileceği de ifade edilmektedir.

TCU'nun model önerisinde; denetim sorularına yeterli ve kabul edilebilir cevaplar elde etmek üzere, kurum mensuplarıncı doldurulan bir **anket aracılığıyla araştırma** yapılması öngörülmektedir. Ankette, gruplanabilen soruların her birisine skorlar verilerek değerlendirilen soru tabakası/grupları itibarıyla icmaller alınabilmektedir. Bu çerçevede araştırmayı yapanlar, ilgili icmalleri hesaplayarak, örneğin COSO'nun her bir bileşeni için bir gösterge ve kurumun "olgunluğu" için genel bir gösterge hesaplayabilmektedirler. TCU'ya göre bir survey çalışması, toplanan veri/bilginin kaliteli ve güvenilir olması kaydıyla, etik de-

netim çalışmasında kullanılmak açısından uygun ve faydalı bir metottur (Filho, 2015:1-8).

3.3. (Küresel) İç Denetçiler Enstitüsü "Etikle İlgili Program Ve Faaliyetlerin Değerlendirilmesi Rehberi"

Doküman, etikle ilgili programların etkinliğini ve mevzuata uygunluğunu değerlendirmek üzere rehberlik sağlamakta ve iç denetçilere bir çerçeve sunmaktadır. Doküman, iç denetimin en azından periyodik olarak kurumun etik iklimine ilişkin durumunu ve etikle ilgili stratejilerin, taktiksel uygulamaların, iletişim yaklaşımlarının ve diğer süreçlerin istenilen duruma ulaşmadaki etkinliğini değerlendirmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Doküman, değerlendirme metodlarının aşağıda örnekleri verilen çalışmalarını kapsadığını ifade etmektedir:

- ◇ Kurum ölçeğinde etikle ilgili politika ve süreçlerin gözden geçirilmesi,
- ◇ Etikle ilgili belirli fonksiyonların denetlenmesi,
- ◇ Kurum ölçekli çalışan surveyi,
- ◇ Denetim projesinde çalışan surveyi,
- ◇ Etik ikliminin, kurumsal ölçeklendirmeye, denetim projesi risks değerlendirmelerine ve denetim projelerinin yürütülmesine dahil edilmesi.

Doküman ekinde, iç denetçilerin yararlanabilmeleri açısından uygunluk ve etik program olgunluk modeli örneğine de yer verilmiştir. Doküman; etik hakkında denetim görüşü vermekten ziyade, bir olgunluk modeli kullanarak etik iklimin çeşitli unsurlarının olgunluk düzeylerinin değerlendirilmesinin daha faydalı olacağını vurgulamaktadır. Söz konusu olgunluk modelinde etikle ilgili değerlendirmeye tabi tutulan alanlar aşağıda gösterilmiştir:

- ◇ Etik kuralların, yönetimin personelin etik davranışlarıyla ilgili beklentilerini ne kadar etkin belirlediği (*Etik kuralların değerlendirilmesi*),
- ◇ Kurumun, yönetimin etik kurallara uygun davranma taahhüdünü nasıl algıladığı (*Kültür ve uygunluk değerlendirmesi*),

- ◇ Kurum mensuplarının ve dış paydaşlarının etik uygunluk programından ve gerekliliklerinden ne ölçüde farkında oldukları (*Farkındalık değerlendirilmesi*),
- ◇ Etik programı yönetmek ve hesap verebilirliği güçlendirmek açısından, mevcut yapının ne ölçüde etkin olduğu (*Yapı ve hesap verebilirlik değerlendirilmesi*),
- ◇ Uyumluluk kontrolleri ve süreçlerinin ne düzeyde standarda bağlandığı, entegre edildiği ve otomasyona tabi tutulduğu (*Süreç otomasyonu ve Entegrasyonu*) ve
- ◇ Etik ile ilgili uygunluk programının başarısının nasıl ölçüleceği (*Hedefler ve Metriklerin değerlendirilmesi*).

3.3.1. Rehber Konu Değerlendirme Metotlarına Bakış

Rehberde öngörülen etik ile ilgili değerlendirme metotları analiz edildiğinde aşağıdaki hususların tespit edildiği anlaşılmaktadır:

- a) **Kurum Ölçeğinde Etik ile İlgili Politika ve Faaliyetlerin Gözden Geçirilmesi:** Doküman; iç denetçilerin, içerdikleri etik değer tanımlarını tespit için kurumun ana politikalarını gözden geçirebileceklerini ifade etmekte ve iç denetçiler açısından yararlanılabilecek temel soru örneklerine de yer vermektedir.
- b) **Etik ile İlgili Belirli Fonksiyonların Denetlenmesi:** Doküman, etikle alakalı belirli fonksiyon ve faaliyetlerin (etik eğitimi ve ihbar hattı vb.) kurum ölçekli gözden geçirilebileceğine ya da tek başına denetim projesinin bir parçası olarak değerlendirilebileceğine vurgu yapmaktadır.
- c) **Kurum Ölçekli Çalışan Surveyi:** Doküman; iç denetçilerin etik ile ilgili faaliyetlerin etkinliğine karar vermek üzere, etik iklimi bizzat ölçümlmeleri gerektiğini vurgulamaktadır. Bunun için metot olarak, kurum ölçekli çalışan surveyini öngörmektedir. Doküman ekinde; kurum ölçeğinde çalışan surveyi örneğine de yer verilmiş olup, bu örnekte “etik ile ilgili kurum kültürü”, “hedefler ve engeller”, “politikalar ve prosedürler”, “bilgi ve iletişim” ile

“değerlendirme ve geri bildirim alınması” başlıkları altında çalışanlardan değerlendirmeleri istenen soru önermeleri bulunmaktadır.

d) Denetim Projesinde Çalışan Surveyi: Doküman; iç denetçilerin denetim projelerinde de çalışan surveyi uygulayabileceklerini ifade etmektedir. Bu noktada iç denetçiler aşağıdaki hususlara da dikkat etmelidirler:

- ◆ Surveyler çalışan algılarını ölçtükleri halde, bu algıların her zaman kesin olmamaları nedeniyle, survey sonuçları daha çok somut delille doğrulanmadıkça denetim tespitleri olarak raporlanmamalıdır,
- ◆ Online survey aracı kullanılması, popülasyonun %100’ ü ile survey yapma imkanı doğuracağından, sonuçların kolayca derlenmesine ve analiz edilmesine imkan tanıyacaktır,
- ◆ Yöneticilerin surveye soru maddesi ilave etmelerine izin verilmesi, onların desteğini almaya ve değerli denetim bilgisi edinmeye imkan tanıyacaktır.

Doküman ekinde, değerlendirme sorularıyla bir denetim çalışması survey örneğine de yer verilmiştir.

e) Etik İklimin, Kuruluş Ölçeğine, İç Denetim Projesi Risk Değerlendirmesine ve Denetim Projelerinin Yürütülmesine Dahil Edilmesi: Doküman; iç denetçilerin kendi algılarını da dikkate alarak, riskleri değerlendirirken etik iklimle ilgili mevcut delilleri toplamaları gerektiğine işaret etmektedir. Zira bu çalışma, yapılacak denetimleri (konu/alanları) belirlemede ve her bir denetim projesinde riskleri değerlendirmede gerekli olacaktır. Doküman uyarınca; iç denetçilerin denetimler yapılırken, etik kaygılara/hususlara karşı uyanık olmaları, ayrıca, mülakat sorularına etikle ilgili soruları eklemeleri etik iklimin denetimlerde göz önünde bulundurulması açısından önemli fırsatlar sağlayacaktır.

3.3.2 Rehberde Etik Denetim/Değerlendirme Sürecine Bakış

Dokümanda etikle ilgili hedeflerin, programların ve faaliyet bileşenlerinin çokluğu nedeniyle denetim yöneticisinin öncelikle, mevcut risk değerlendirmesine, gerekli güvence düzeylerine, etikle ilgili programların olgunluk düzeylerine ve

gözden geçirme yaklaşımlarına dayalı olarak, hangi bileşenlerin iç denetim planına dahil edileceğine karar vermesi gerektiği hatırlatılmaktadır. Denetimlerin kapsam ve hedefleri belirlendiğinde ise gözden geçirme çalışma sürecinin diğer bireysel denetimlerde takip edilen süreç ile aynı olacağı vurgulanmaktadır. Dokümanda denetim süreci ile ilgili geliştirilen genel bakış aşağıda ifade edilmiştir:

- a) **Denetim sürecinin planlama aşamasında;** kurumun etik programlarının anlaşılması için kurumsal onaylı dokümanların (etik programla ilgili mevcut mevzuat, etikle ilgili kurumsal yapı, etikle ilgili periyodik olarak yapılan çalışan survey sonuçları, eylem planları vb.) gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmiştir.
- b) **Risklerin ve kontrollerin değerlendirilmesi:** Doküman, planlama safhasında toplanan bilgileri kullanarak denetçilerin, kurumun etik programlarıyla ilgili **riskleri ve kontrolleri değerlendirebileceklerini** ifade etmektedir. Bu bağlamda dokümanın çalışma önerileri aşağıda ifade edilmiştir:
- ◆ Yapısal risklerin tanımlanması,
 - ◆ Belgelendirilmiş politika ve prosedürlere dayalı olarak kontrollerin, tanımlanan risklerin etkilerini azaltmada etkinliği sağlayacak şekilde tasarlanıp tasarlanmadığının belirlenmesi,
 - ◆ Çalışanlara dair survey sonuçlarına dayalı olarak, detaylı gözden geçirme gereken alanların tanımlanması,
 - ◆ Gözden geçirmenin kapsam ve hedeflerine göre, yeterli güvence düzeyleri elde etmek üzere bir test planının geliştirilmesi.
- c) **Testler:** Doküman, kurumun etikle ilgili programını test edebilmek üzere aşağıdaki konulara odaklanılabileceği üzerinde durmaktadır:
- ◆ *Tasarım testi:* Burada denetime konu etikle ilgili hedeflerin, programların ve faaliyetlerin tasarımındaki zayıflıklara dair değerlendirmeler (etik kodun kimlere yönelik olduğu ve hangi politikaları kapsadığı gibi) yapılmaya çalışılır.

- ◆ *Uygulama Testi*: Doküman bu testin, kurumun etikle ilgili hedeflerinin, program ve faaliyetlerinin olgunluk düzeyine bağlı olarak yapılabilecek bir test olduğunu ifade etmektedir. Doküman; uygulamaya dair yapılacak testlerde odaklanılabilecek örnek alanları da (iletişim planı, eğitim/farkındalık programları, etikle ilgili konuların raporlanması ve ele alınması süreçleri vb.) içermektedir.
- ◆ *Etkinlik Testi*: Doküman uyarınca, iç denetçiler bu testi uygulayarak kurumun etikle ilgili programının hedeflerini ve faaliyetlerini gerçekleştirmede ne ölçüde başarılı olduğunu değerlendirebileceklerdir. Doküman, iç denetçilerin bu testlerde odaklanabilecekleri örnek hususlara da işaret etmektedir.

d) Raporlama: Doküman, Uluslararası İç Denetim Standardı (2440 – Sonuçların Dağıtımı) uyarınca, iç denetim yöneticisinin, hazırlanacak raporun tasarımına dikkat etmesi ve kimlere nasıl duyurulacağına karar vermesi gerektiğini öngörmektedir. Bu noktada, etik konusunun hassaslığı ve etik iklimin geleneksel denetim sistemine uygun olmaması nedeniyle, raporlamanın en etkin şeklinin bir olgunluk modeli kullanımı olacağını vurgulamaktadır. (The Institute of Internal Auditors Global, 2012:5-12)

3.4. Hollanda Sayıştay “Kamu Sektörü Organizasyonlarında Dürüstlüğün Değerlendirilmesi El Kitabı”

Hollanda Sayıştayının (The Netherlands Court of Audit) “Kamu Sektörü Organizasyonlarında Dürüstlüğün Değerlendirilmesi El Kitabı” (2014), “metodoloji ilkeleri” ve “uygulama rehberi” şeklinde iki temel başlık üzerinde geliştirilmiştir. Çalışma, kamu kurumlarında dürüstlük yönetimi üzerine nasıl denetim yapılabileceğine dair yüksek denetim kurumlarına (Sayıştaylara) rehberlik sunmayı amaçlamaktadır.

3.4.1. El Kitabında Denetim Seçenekleri

Dokümanda, bir ülkede kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında sergilenen dürüstlük yönetiminin olgunluğunu değerlendirmek üzere çeşitli denetim seçeneklerinin var olduğu ifade edilmektedir. Bu seçenekler aşağıda ifade edilmiştir:

a) **Standart Ölçümleme (Base line measurement):** Bu ölçümleme çalışması, dürüstlük yönetimiyle ilgili uygulamaya dönük düzenlemelerden hangilerinin gerçekte var olduğu ve bunların işleyip işlemediğini belirlemek üzere, bir ülkenin kamu sektöründe dürüstlüğü şekillendirmeye ve desteklemeye hizmet eden mevzuatın kamu ölçüğünde envanterinin çıkarılması ve analiz edilmesi ile ilgilidir.

b) **Dürüstlük Yönetiminin Denetimi:** Bu denetim seçeneğinde bir kamu kurumunun, itibarına ciddi zarar verebilecek dürüstlük risklerini kontrol etmek gayesiyle yeterli seviyede dürüstlük tedbirleri setini uygulayıp uygulamadığına odaklanılmaktadır. Doküman uyarınca; *dürüstlük yönetiminin denetiminde temel denetim çerçevesi* altı ana bileşenden oluşmaktadır. Buna göre bir kamu sektörü kurumu/kuruluşu;

- ◆ Yolsuzlukla bozulmaz ve güvenilir olmalıdır.
- ◆ Dürüstlük riskleriyle ilgili sağlıklı bir analize sahip olmalıdır.
- ◆ Dürüstlikle ilgili olumsuz vakaları önlemek üzere tedbirler setine sahip olmalı ve bunları uygulamalıdır.
- ◆ Dürüstlikle ilgili olumsuz vakaların zararlarını izlemek ve azaltmak üzere tedbirler setine sahip olmalıdır.
- ◆ Düzenli olarak dürüstlük politikasını değerlendirmelidir.
- ◆ Bir kamu sektörü kurumu/kuruluşunun dürüstlük politikasının uygunluğu, iç denetim ve/veya dış denetime konu olmalıdır.

Doküman, *dürüstlük yönetiminin denetiminde, bu bileşenlerin herbiri için, denetimin kapsamı, ulusal mevzuat ve denetlenen kuruluşun kırılabilirliklerine* (risklere açık olma durumuna) dayalı olarak denetim kriterleri belirlenmesini öngörmektedir.

c) **Kamu kurumlarında etik altyapısının mevzuata uygunluğunu ve etkinliğini denetlemek:** Bu denetim seçeneğinde amaç, etik altyapının işleyişinin mevzuata uygunluğunu ve etkinliğini değerlendirmek ve kamu görevlilerinin etik davranışlarını ve etik değer ve ilkelere uygun davranmalarını değerlendirmektir.

d) Kamuda Dürüstlük Yönetiminin Birden Fazla İdarede Denetlenmesi: Birden fazla idarede denetim, birden fazla idareyi ilgilendiren belirli bir alan/tema/konunun bu idarelerde aynı denetim metodolojisinin ve prosedürlerinin uygulanarak gerçekleştirildiği eş zamanlı inceleme olarak tanımlanmaktadır. Bu denetimler, uygunluk ya da performans denetimi yaklaşımı ya da her ikisinin kombinasyonu şeklinde bir uyarlamayla yapılabilecektir.

Doküman, yukarıda ifade edilen seçeneklerden YDK'ların amaçlarına uyarlanabilmesi itibariyle "dürüstlük yönetiminin denetimi" üzerinde durmaktadır. Bu denetim seçeneği ile etik altyapının denetlenmesi ve birden fazla idarede denetimde uygulanabilmesinin de mümkün olabileceği ifade edilmektedir.

3.4.2. El Kitabında Dürüstlük Kontrol Sisteminin Olgunluk Düzeyinin Değerlendirilmesi

Dokümana göre **dürüstlük kontrol sisteminin "olgunluk seviyesinin" değerlendirilmesi, kontrollerin varlığını, işleyişlerini, ve performansını dikkate almayı gerektirmektedir.** Bu değerlendirmeye, dürüstlük kontrol sisteminin güçlü ve zayıf yönlerinin analiz edilmesi mümkün olabilecek ve böylece kurumun dürüstlük ihlallerine karşı kurduğu dirence dair bir bakış da elde edilebilecektir. Doküman, dürüstlük yönetim sistemlerinin değerlendirilmesi ve denetlenmesinde kullanılacak ilke ve standartların aşağıda gösterildiği gibi farklı norm türlerini içerdiğini belirtmektedir:

- ◆ Yasal çerçeve (uluslararası ve ulusal mevzuat),
- ◆ Kurumsal çerçeve (kurumların, spesifik risk analizlerine dayalı davranış kodu ve dürüstlük politikaları ile hile, yolsuzluk ve dürüstlük ihlallerini önlemek üzere sahip oldukları düzenlemeler),
- ◆ Kurumun ahlaki bilince dayalı davranışını artırmayı ve kurala tabi olmayı teşvik eden iç kontroller.

Doküman, iç kontrollerle ilgili olarak COSO modeliyle tanımlanan iç kontrol sisteminin ana unsurları hakkında genel bilgilendirmeler yapmış ve bu bilgilendirmeler ışığında **dürüstlük yönetim sistemlerinin temelini oluşturan ilke ve standartları belirlemiştir.**

Doküman, iç kontroller bağlamında, “**sert kontroller**” ve “**yumuşak kontroller**” ayırımına da vurgu yapmaktadır. Buna göre, etik davranış sergilemede “kurallara uyma” ve “ahlaki bilince dayalı davranış” şeklinde iki tür mevcut olup, sert ve yumuşak kontroller bu iki davranış motifini güçlendirmektedir. Dokümanda, kurallara uymaya ve ahlaki bilince dayalı davranışı güçlendirmeye katkı sunan beş adet sert ve yumuşak kontrol faktöründen (ve bunların etkilerinden) bahsedilmektedir: “*Dürüstlüğe dair kurumsal politika*”, “*üst yönetimin yaklaşımı*”, “*değerler ve normlar*”, “*adil muamele*”, ve “*meslektaşlar arası ilişkiler*”.

Doküman, dürüstlük sisteminin değerlendirilmesinde iç kontroller bağlamında **IntoSAINT Kontrol Çerçevesi**'ne de vurgu yapmaktadır. Hollanda Sayıştay tarafından geliştirilen bu çerçeve, detaylı ve kapsamlı bir düzenlilik kontrolleri seti sağlamaktadır. Bu metodolojinin ana unsuru, dürüstlük kontrol sisteminin “*olgunluk düzeyini*” değerlendirmektir. Bu bağlamda “*dürüstlük kontrol sistemi*”; dürüstlüğü gözetmek, izlemek ve teşvik etmek için yerinde uygulanan tedbirler bütünüdür. Doküman, dürüstlük yönetiminin denetiminde denetim için gerekli kurumsal çerçevenin belirlenmesinde, kurumsal dürüstlük risklerini ve yasal gereklilikleri dikkate alarak bu kapsamlı setten yararlanılabileceğini ifade etmektedir.

Doküman uyarınca, IntoSAINT, (genel, sert ve yumuşak kontroller şeklinde) üç ana kontrol çeşidine ayrılan dürüstlük tedbirlerinin kapsamlı setini sağlamaktadır. Dokümanda, kontrol türleri itibariyle tedbir örneklerinin verildiği kontrol grupları aşağıda gösterilmektedir:

- ◇ **Genel Kontroller** türünde tanımlanan kontrol grupları (*dürüstlük politikası çerçevesi, kırılganlık/risk analizi, işe alma ve seçim, dürüstlük ihlallerine cevap verme, hesap verebilirlik ve şeffaflık, denetim ve izleme*),
- ◇ **Sert Kontroller** türünde tanımlanan kontrol grupları (*sorumluluklar, dürüstlikle ilgili düzenlemeler, idari organizasyon/iç kontrol ve güvenlik*),
- ◇ **Yumuşak Kontroller** türünde tanımlanan kontrol grupları (*değerler ve standartlar, dürüstlük farkındalığı, yönetim yaklaşımı ve kurumsal kültür*).

Doküman, denetim çerçevesini belirledikten sonra dürüstlük sisteminin denetiminde dürüstlük yönetiminin olgunluğu hakkında görüş formüle etmek ve denetim sorularını cevaplamak üzere ne tür bilgi ve verilere ihtiyaç olabileceği

üzerinde de durmaktadır. Bu bağlamda, denetim için gerekli bilgi ve delilleri toplamak açısından önerilen metotlardan bazıları aşağıda ifade edilmektedir:

- ◇ Denetlenen kurumun temsilcileriyle toplantılar/mülakatlar
- ◇ Kurumsal belgelerin analizi
- ◇ Kamu görevlileri anketleri ve istatistiksel cevap analizleri
- ◇ Muhasebe raporları, iç raporlar
- ◇ Mevzuat analizi
- ◇ Müşteri ve çalışan memnuniyeti
- ◇ İhbar ve şikayetler
- ◇ Basın taramaları
- ◇ Kıyaslama ve iyi uygulamalarla karşılaştırma,
- ◇ Durum analizi
- ◇ Önceki denetim bilgileri
- ◇ Kültürel çerçevenin analizi

Doküman, kırılma noktalarının ve dürüstlük kontrol sisteminin olgunluk düzeyinin değerlendirilmesi tamamlandıktan sonra, mevcut sistem kontrollerinin kurumun süreçleri ve kırılma düzeyiyle bir dengede olup olmadıklarını analiz etmenin mümkün olabileceğini vurgulamaktadır. Bu anlamda, her iki düzeyde dengede değilse, dürüstlük kontrol sisteminin güçlendirilmesi gerektiğini gösteren bir **boşluk** var anlamına gelmektedir. Dokümanla öngörülen yaklaşımda boşluk analizi, iki seviyede yapılabilmektedir:

- ◇ *Birinci Düzey*: Kurum düzeyinde bir bütün olarak dürüstlük kontrol sistemi, kurumun kırılma düzeyi ile dengede olmalıdır.
- ◇ *İkinci Düzey*: Spesifik risk ya da prosedürlerin daha detaylı düzeyinde ise, olumsuz etkiyi azaltmaya yönelik kontrollerin olgunluğu yeterli düzeyde olmalıdır.

Doküman *denetimin raporlanması* noktasında, denetim raporunun boşluk analizine odaklanması gerektiğini, zira bu analizin, kurumun kalan/artık kırıl-

ganlık (riske maruz kalma) *düzeyini göstereceğini ve tavsiyeler için temel olacağını ifade etmektedir*. Bu çerçevede, değerlendirmeye dayalı olarak denetim raporunda iki tür tavsiye yer alacaktır:

- ◇ Kırılganlıkları ve kırılganlık artıran faktörleri azaltmayı hedefleyen öneriler,
- ◇ Dürüstlük kontrollerini geliştirmeyi hedefleyen tavsiyeler (Netherlands Court of Audit, 2014:9-24)

3.5. Kosta Rika Sayıştay “Etik Denetim Rehberi”

Kosta Rika Sayıştay (Contraloría General de la República Costa Rica/ CGR) tarafından 2008 yılında kurumsal etik çerçeveyi değerlendirmeye yönelik yayımlanan ve etik denetim metodolojisi hakkında bir çerçeve sunan “Etik Denetim Rehberi”, etik denetimlerin özelliklerini, kapsamını ve temel araçlarını ele almaktadır. Doküman, esas itibarıyla iç denetçilerin kullanımına yönelik hazırlanmış olsa da, etikle ilgili hususlarda öz değerlendirme yapmak isteyen kurum yönetimleri, dış denetçiler ve ilgi duyan diğer kişiler tarafından da yararlanılabilir bir çalışmadır.

3.5.1. Rehberde Kurumsal Etik Çerçeve Ve Denetimi

Dokümana göre “kurumsal etik çerçeve”; bir kurumun felsefesini, yaklaşımlarını, etik davranışını ve yönetimini kavramlaştıran ve somutlaştıran resmi ve gayri resmi faktörler setini ifade etmektedir. Bu çerçeve, aşağıdaki üç unsuru kapsamaktadır:

- ◇ **Etik program:** Kurumsal değerler ve tanımları, etik kurallar, vizyon, misyon, etik esaslı kurumsal strateji vb. kurumda etikle ilgili geliştirilen resmi unsurları içermektedir.
- ◇ **Etik çevre/ortam:** Kurum mensuplarının paylaştıkları değerleri, inançları ve davranışları kapsamaktadır. Aynı zamanda, kurumsal iklim, yönetim tarzı, karar alma modelleri, sözlü ifadeler, çalışan davranışları gibi gözlemlenebilen gayri resmi faktörleri de içermektedir.
- ◇ **Etığın kurum yönetim sistemlerine entegrasyonu:** Etik kontrollerin, insan kaynakları, mali yönetim gibi özellikle hassas, etik başarısızlığa ve

yolsuzluğa açık olabilen süreçlerde kullanılan sistemlere ve prosedürlere dahil edilmesini ifade etmektedir.

Doküman, etkinliklerini ve gelişim fırsatlarını belirlemek amacıyla etiği teşvik etmek üzere yapılan çalışmaların ve kurumsal etik çerçevenin değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu anlamda yapılacak bir **etik denetim**, kurumsal etik çerçeveyi güçlendirmek üzere bu çerçevenin etkinliğini ve işlerliğini değerlendirmeye yönelik sistematik, objektif ve profesyonel bir süreç olup, iç denetim açısından uygun denetim prosedür ve teknikleriyle yapılan bir değerlendirmedir. Etik denetimin “kapsamı” açısından;

- ◇ **Etik programla ilgili yapılacak değerlendirmelerde;** etik programın kompozisyonu, mevcut düzenlemeleri karşılama durumu ve kurumsal yönetimde uygulanma düzeyi üzerinde durulur,
- ◇ **Etik çevre/ortam ile ilgili yapılacak değerlendirmelerde;** etik kuralların ve kurumsal davranışın gerçek/algılanan şekliyle yeterliliği ve mevzuata uygunluğu üzerinde durulur,
- ◇ **Etiğin kurum yönetim sistemlerine dahil edilişi hususunda yapılacak değerlendirmelerde ise,** değerler, ilkeler ve etikle ilgili süreçlerin, kurumun özellikle en hassas ve riske açık yönetim sistemlerine dahil edilme düzeyi incelenir.

Doküman; etik denetim çalışması yapmak isteyen kurumlar için etik denetim, öncelikle “etik programı” kapsayan bir değerlendirme yaparak başlamalarının uygun olacağını önermektedir. Ayrıca, etik denetimin, mevcut denetim standart ve prosedürlerine uygun olarak planlama, inceleme, raporlama ve izleme aşamalarını kapsayacağını ifade etmektedir.

3.5.2. Rehberde Öngörülen Etik Denetim Araçları

Genel Çalışma Programı: Bu program, etik denetim çalışmasının temel amaçlarını, kapsamını ve denetim çalışması uygulaması için temel prosedürleri, tahsis edilen kaynakları (personel ve çalışma süresi gibi) içermektedir.

Çalışma programında etik denetim çalışmasının **genel amacı**; etikle ilgili kurumsal çerçevenin işlerliğinin ve etkinliğinin gözden geçirilerek güçlendirilmesi-

ne katkı sunmak olduğu belirtilmektedir. Bu temel amaç doğrultusunda denetim kapsamına uygun olarak etik denetim için alt-amaçlarda öngörülebilir.

Programda, etik denetim çalışmasının **kapsamı**; çalışmanın yapılacağı dönem ve kurumsal çalışma alanlarına işaret edilmektedir. Etik denetim çalışması için programda öngörülen **prosedürler** ise “planlama”, “gözden geçirme”, “etik program”, “etik çevre/ortam”, “etiğin yönetim sistemlerine dahil edilmesi” ve “sonuçların iletilmesi” başlıkları altında tanımlanmıştır.

Kurumsal Etik Çerçeve Değerlendirme Rehberi: Bu doküman, kurumsal etik çerçeveyi değerlendirmek amacıyla geliştirilmiş bir araçtır. Bu rehberde, “etik program”, “etik çevre/ortam” ve “yönetim sistemlerinin entegrasyonu” alanında değerlendirme yapmak isteyenler için değerlendirme soru örneklerine yer verilmiştir.

Kurumsal Etik Durum Analizi (SWOT Analizi) Rehberi: Bu dokümanın hazırlanma amacı, kurumsal etikle ilgili güçlü ve zayıf yönler ile fırsatlar ve tehditleri ortaya koymak üzere bir yaklaşım sunmaktır. Doküman, durum analizine rehberlik etmek üzere durum örnekleri geliştirmiş olup, her bir etik denetim çalışmasında kurumsal bağlamda duruma uygun değerlendirmenin yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Bu çerçevede, analiz tamamlandığında her bir kategoride ulaşılan sonuçlar, kurumsal etkileri dikkate alınarak önceliklendirilmelidir.

Kurumsal Etik Olgunluk Modeli: Doküman, etik denetim çalışmasında edinilen bilgiler kapsamında kurumsal etik bileşenlerinin (etik program, etik çevre/ortam, etiğin kurumsal yönetim sistemlerine dahil edilmesi) her biriyle ilgili tahmin edilen kurumsal olgunluk düzeyinin ve bunlardan da hareketle denetimle ulaşılan kurumsal etik çerçeve olgunluk düzeyinin ortaya konulması için bir olgunluk modeli de önermektedir.

Üst Yöneticilerle Mülakat Rehberi: Bu dokümanda, etik denetim kapsamında kurumsal etikle ilgili bilgi elde edebilmek üzere üst yöneticilerle yapılacak mülakat için “mülakata hazırlık” mahiyetinde önerilere, kurumsal etik çerçeve bileşenlerine dair soru örneklerine ve mülakat kapanış soru örneklerine yer verilmektedir.

Kıdemli Yöneticiler ve Diğer Kişilerle Mülakat Rehberi: Bu doküman, etik denetim kapsamında kurumsal etikle ilgili bilgi elde edebilmek üzere kıdemli

yöneticiler ve diğer personelle yapılacak mülakatlar için “mülakata hazırlık” mahiyetinde önerileri, kurumsal etik çerçeve bileşenlerine dair soru örneklerini ve mülakat kapanış soru örneklerini içermektedir.

Kurum Personeli İçin Survey Rehberi: Bu doküman, çalışanların etik çerçeve ve uygulamalarına dair algılarını belirlemek üzere örnek olarak hazırlanmıştır. Dokümanın verdiği (örnek) survey formunda kurumsal etik çerçeve bileşenlerine dair önermeler geliştirilerek çalışanların görüşleri alınmaya çalışılmaktadır.

Bulgu Özeti Hazırlama Rehberi: Bu dokümana konu “bulgu özeti belgesi”; bir bulgunun özelliklerini ortaya koymanın yanında, bulgunun önemini değerlendirmede ve yapılan denetimde denetim sonuçlarına ve denetim tavsiyelerine ulaşılmasında istifade edilen bir değerlendirme aracıdır. Bu araç, tespit edilen bulguların denetlenen idareye sunulmasında izlenebilecek stratejileri değerlendirme imkanı da sağlamaktadır (EUROSAI TFAE, 2015).

3.6. EUROSAI Denetim ve Etik Çalışma Gücü “Etik Denetimi Rehberi”

Avrupa Sayıştaylar Birliği (EUROSAI) Denetim ve Etik Çalışma Gücü (Audit & Ethics Task Force/ TFAE), “yüksek denetim kurumları” tarafından yapılacak etik denetimler aracılığıyla kamu sektöründe etik yönetim gerekliliklerinin güçlendirilmesine destek olmak gayesiyle 2017 yılında “Kamu Sektörü Organizasyonlarında Etik Denetim Rehberi” ni geliştirmiştir. Bu doküman; “başlangıç”, “temel kavramlar ve tanımları”, “etik denetimde yaklaşımlar”, “etik denetimin tasarımı”, “etik denetimin raporlanması ve duyurulması” ile “etik denetimde yapılması ve yapılmaması gerekenler” şeklinde ana başlıklar içermektedir. Rehber ekinde, etik denetim rapor örnekleri listesine ve etik denetimle ilgili bir sözlüğe de yer verilmiştir.

3.6.1. Rehberde Etik Denetimin Tanımı, Amacı ve Türleri:

Doküman “etik/etiğin denetimini”, bir organizasyonun etik davranışının farklı boyutlarıyla değerlendirilmesi için kullanılan bir süreç olarak tanımlamaktadır. Etik denetimle, bir organizasyonun kabul edilmiş etik standart ölçütlerine ne kadar güçlü/zayıf şekilde uyulduğu değerlendirilmektedir. Doküman uyarınca etik denetiminin temel amacı, kamu sektöründe etik yönetimi ve etik davranışı güçlendirmek ve iyi yönetişimi güvenceye almaktır. Doküman, etik denetimlerin aşağıda görüldüğü şekilde türlerinin olduğuna işaret etmektedir:

- ◇ *Uygunluk denetimleri* (İdarenin etik programının mevzuat ve politikalarla belirlenmiş standartları karşılama düzeyi ile kurumsal ve bireysel davranışın bu program gerekliliklerine uygunluğu sağlama düzeyini belirler),
- ◇ *Kültürel denetimler* (Kurum mensuplarının ve diğer paydaşların kurumun davranışları ve standartları hakkında ne düşündüklerini araştırır),
- ◇ *Sistem denetimleri* (etik değer ve ilkelerin, etikle ilgili kurumsal rehber ve süreçlerin kurum sistemlerine ne ölçüde dahil edildiğini ve etik yönetim sisteminin nasıl yönetildiğini, kabul edilmiş düzenlilik tedbirlerinin performans ve etkinliğini değerlendirir.) (EUROSAI TFAE, 2017: 6-7)

Doküman, etik denetimini yüksek denetim kurumlarının geleneksel denetim türleriyle de (mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi) karşılaştırmakta ve etik denetimin bu denetim türlerine nispetle, kapsam itibarıyla doğrudan etik yönetim ve altyapı gerekliliklerini esas alan bir denetim olduğuna işaret etmektedir (EUROSAI TFAE, 2017: 25).

3.6.2. Rehberde Yüksek Denetim Kurumlarının (YDK'ların) Etik Kültürü Geliştirme Yaklaşımları:

Dokümanda, YDK'ların kamu sektöründe etik kültürü geliştirmede denetim ve denetim dışı yaklaşımlar sergileyebildiklerine, bu anlamda günümüzde klasik denetimlerin (mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi) dışında gözden geçirme raporları (reviews), çalışma raporları (study), rehberler (guidance), bilgilendirme seminerleri vb. denetim fonksiyonunu destekleyecek ürünler ortaya koyabildiklerine dikkat çekilmektedir. Bu anlamda YDK'lar, etik kültürü geliştirmede ileriye görerek "yönetim geliştirme" rollerini üstlenmeye başlamışlardır. Rehber, bu anlamda, YDK'ların kamu sektöründe etik kültürü geliştirme yaklaşımlarını aşağıda gösterildiği şekilde sunmaktadır:

- ◇ *Kamu sektörü dürüstlük çerçevesini geliştirmek üzere* YDK'lar, (çeşitli/ aynı türden) birden fazla idareyi kapsayacak tema veya konuda analiz ve değerlendirmeler yapabilmekte; ulusal dürüstlük sisteminin/dürüstlük çerçevesinin/dürüstlük sisteminin varlığını, etkinliğini ve verimliliğini değerlendirebilmekte; ve dürüstlikle ilgili yaygın zayıflıklar açısından ulusal stratejileri analiz edip değerlendirebilmektedirler.

- ◇ *Kamu sektörü organizasyonlarında etik yönetimi geliştirmek üzere YDK'lar, etikle ilgili soruları rutin denetimlerine dahil edebilmekte; ve seçilen kurumlarda etik yönetimin/kontrol sisteminin varlığını, etkinliğini, verimliliğini ve etik kültürü değerlendirebilmektedirler.*
- ◇ *Etik standartları ve politikaları güçlendirmek üzere YDK'lar, rutin denetimlerinde veya etik odaklı denetimlerde etik standartlara ve politikalara uygunluğu değerlendirebilmekte; yolsuzluk ve etik dışı davranışı tespit edebilmektedirler.*
- ◇ *İç kontrol sisteminin “etik bileşenlerini” güçlendirmek üzere YDK'lar, kamu idarelerinin iç denetçilerine rehberlik sağlayabilmekte; iç denetim çalışmasını gözden geçirebilmekte; ve YDK'nın geleneksel denetimlerine “iç kontrol ortamının etik bileşenlerinin analiz edilmesi” konusunu dahil edebilmektedirler.*
- ◇ *Etik yönetimle ilgili farkındalığı artırmak gayesiyle YDK'lar, etik yönetim ve kontrolün ana unsurlarını duyurabilmekte/yayınlayabilmekte; kamu idarelerinin etikle ilgili stratejilerini ve öz değerlendirme çalışmalarını teşvik edebilmekte; ve etik davranışı teşvik etmeye yönelik faaliyetlerde “etikle ilgili” ya da “yolsuzlukla mücadele kuruluşlarıyla” birlikte çalışabilmektedirler (EUROSAI TFAE, 2017:17).*

3.6.3. Rehberde Etik Denetimin Tasarımı

Denetim Konusunun Seçilmesi

Doküman, YDK'ların denetim konusunu seçmek üzere etikle ilgili muhtemel riskleri belirleyen araştırmalar yapması ve denetim perspektifini belirlemesi gerekliliğine işaret etmektedir. Doküman, bu noktada, “müşterilerle” (kamu, iş dünyası mensupları vb.) yoğun iletişimin/etkileşimin olduğu süreçlerin (örneğin kamu ihale süreçleri, devlet yardımı ödeme süreçleri vb.), eğilimler ve fırsatlar nedeniyle etik ihlallerine karşı daha açık olduklarına dikkat çekmektedir. Doküman etik denetim konusunun, kamu sektörü açısından “önemli” ve “denetlenebilir” olduğuna ve YDK'nın denetim alanına giren konulardan olması gerektiğinin önemine vurgu yapmakta; etik ihlallerine yapısal olarak açık alanların veya süreçlerin örnek bir listesini sunmakta; ve ekinde YDK'ların yapmış oldukları etik

denetim çalışmalarına ilişkin örnek listeyi okuyucuyla paylaşmaktadır (EUROSAI TFAE, 2017:30).

Etik Denetimin Hedefleri

Doküman, etik denetimlerde denetim hedefinin tanımlanması gerektiğine vurgu yaparak örnek denetim hedeflerine yer vermiştir (EUROSAI TFAE, 2017: 31).

Etik Denetimin Kapsamı

Doküman etik denetimde denetim kapsamının; seçilen denetim yaklaşımının, seçilen denetim konusu itibarıyla denetimin boyutunun ve denetim sınırlarının tanımlanmasıyla ilgili olduğunu ifade etmektedir. Bu anlamda denetim kapsamının; denetimin değerlendireceği konuyu (etikle ilgili belirli programlar, süreçler, prosedürler, sistemler ya da etik kültür vb.), incelenecek dokümanları, durum ya da kayıtları ve denetim dönemini belirlemesi gerekmektedir (EUROSAI TFAE, 2017:32).

Denetim Soruları

Rehber doküman, etik denetimler için belirli, açık, denetlenebilir, önemli ve mantıklı, denetim hedefi ile uyumlu denetim sorularının tanımlanmasını öngörmekte ve ana soru ve alt soru örneklerine yer vermektedir (EUROSAI TFAE, 2017: 32).

Denetim Çerçevesi

Rehber doküman, etik denetim türüne ve denetim hedeflerine bağlı olarak denetim bulgularını değerlendirmeye esas standardı sağlayacak uygun bir referans çerçeveye ihtiyaç olduğunu ifade etmektedir. Bu çerçeve; etik kültürü geliştirme anlamında ulaşılan sonuçları, sert ve yumuşak kontrollerin amaç ve hedeflerine uygun işlerliğini ve kabul görmüş etik altyapının varlığını değerlendirmeye imkan sunmalıdır (EUROSAI TFAE, 2017:34).

Denetim Kriterleri

Rehber doküman, etik denetimlerde denetim görüşünü ya da denetim önerilerini belirleme açısından denetim çerçevesiyle ilgili değerlendirme kriterlerinin

tanımlanması ihtiyacını ifade etmektedir. Bu bağlamda dokümanda, aşağıda gösterilen denetim kriterleri sınıflandırması yapılmaktadır:

- ◇ Kaynak ve karakteri itibarıyla; **bağlayıcı** (mevzuat vb.) **kriterler**, **bağlayıcı olmayan kriterler** (rehberler vb.) ve **kıyaslama ölçütleri**;
- ◇ Amacı itibarıyla; **uygunluk kriterleri** (sert kontrollerin işlerliğini doğrulamaya dair), **yönetişim kriterleri** (etik yönetim sistemini değerlendirmeye dair) ve **sonuç kriterleri** (arzu edilen etik kültürü oluşturmada politikaların etkin olup olmadıklarını değerlendirmeye dair).

Doküman, ulusal, uluslararası ve araştırma düzeyinde etik denetim referans çerçeve ve denetim kriterleri örnek listesini de içermektedir (EUROSAI TFAE, 2017: 36).

Veri Toplama Metotları

EUROSAI TFAE Rehber dokümanı, etik denetimde yararlanılabilecek veri toplama metotları olarak aşağıdaki yöntemlere işaret etmektedir (EUROSAI TFAE, 2017:38-40):

- ◇ Doküman İncelemesi
- ◇ Örneklemeye
- ◇ Gözlem yapma
- ◇ Kültürel gözlemeleme teknikleri
- ◇ Sorgu (lama)
- ◇ Mülakat
- ◇ Anketler
- ◇ Surveyler
- ◇ Odak grupları

Doküman, bu metotlarla elde edilen verilerin analiz edilmesi ve değerlendirilmesi için de örnek olay çalışmaları, uzman kanaatleri, kıyaslama çalışmaları, seminer ve atölye çalışmaları, olay analizi gibi yöntemler önermektedir (EUROSAI TFAE, 2017: 40-41).

3.6.4. Rehberde Etik Denetimin Raporlanması

Doküman, her hangi bir denetim raporunda olduğu gibi etik denetimde de raporlama standartlarına uyulması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu anlamda etik denetim raporu; giriş/başlangıç, denetim hedefleri, denetim kapsamı, denetim yaklaşımı ve kriterler, gözlemler, sonuçlar ve öneriler gibi bölüm veya başlıkları içermelidir. Her hangi bir etik denetim raporu; nesnel, tam, açık, ikna edici, kesin, yapıcı ve öz olmalıdır. YDK'lar, raporun bu niteliklere haiz olduğunu güvenceye almak üzere bir kalite kontrol sistemi de oluşturmalarıdır.

Dokümanda, etik denetim raporunun sonuç ve önerilerinin dürüstlük yönetimini geliştirmeye yönelik olması gerektiğine işaret edilerek, bu bağlamda denetim sonuç ve önerilerinin hangi hususlara hitap etmesi gerektiğine dair örneklere de yer verilmiştir (EUROSAI TFAE, 2017:47).

Dokümanda; etik denetim bulgu, sonuç ve önerilerinin, herhangi bir performans denetiminde olduğu gibi YDK'nın görev kapsamı ve mevzuat çerçevesinde Parlamento, denetlenen kurumlar, diğer paydaşlar ve kamuoyuna duyurulabileceği/paylaşılabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, raporlamada gizlilik ve veri koruma kurallarına dikkate edilmesi gerektiği de hatırlatılmaktadır (EUROSAI TFAE, 2017:49).

3.6.5. Etik Denetimlerde İzleme

Dokümanda YDK'ların, raporladıkları etik denetimlerle önerdikleri hususların idarelerde uygulanıp uygulanmadığını izlemeleri de önerilmektedir (EUROSAI TFAE, 2017:52)

3.6.6. Etik Denetimlerde Yapılması ve Yapılmaması Gerekenler

Dokümanda, yapılan denetimler ve edinilen tecrübeler ışığında etik denetimlerin planlanması, yürütülmesi ve raporlanması ile ilgili olarak dikkat edilmesi gereken temel hususlar aşağıdaki başlıklar halinde gruplandırılmaktadır:

- ◇ Etik denetimin kapsam, amaç ve hedeflerini çok iyi anlamak ve tanımlamak,
- ◇ Denetlenen kurumla/-larla yeterli ve etkin iletişim kurmaya dikkat etmek,

- ◇ Denetim hedeflerine ulaşmada yeterli ve uygun metot ve araçları kullanmak
- ◇ Olumlu etkilere yol açmak (EUROSAI TFAE, 2017:53-56).

SONUÇ

Devletin kamu hizmeti üretim ve sunumunda görevli olan kurum ve görevlilerinin etik değer ve ilkelere uygun davranış sergilemeleri, kamu gücü kullanımının beraberinde getirdiği temel bir sorumluluktur. Bu sorumluluğun etkin şekilde yerine getirilebilmesi için, etik değer ve ilkelerin kamu sektörü organizasyonlarında güçlendirilmesi gerekmektedir. Etik değer ve ilkelere dayalı bir kamu sektörü; etik yönetim politikaları, etik yönetim sistemleri, yapı ve süreçleri itibarıyla kamu yönetimlerinin ve organizasyonlarının hangi konumda bulunduğu, arzu edilen standartlara ulaşılması açısından nelerin yapılması gerektiğini devamlı surette sorgulayan bir niteliğe sahiptir. Bu anlamda, kamu sektöründe etiğin güçlendirilmesinde dış denetim yapan yüksek denetim kurumlarının ve idarelerin iç denetim birimlerinin stratejik bir pozisyona sahip oldukları açıktır. Ancak, her denetim faaliyetinde olduğu gibi etiğin denetimi de metodolojik bir yaklaşım ve denetim araçları gerektirmektedir. Bu çalışmada, uluslararası alanda etik denetimine dair geliştirilmiş dokümanlar çerçevesinde “etik denetimleri” ile etik denetimlerin “neden” ve “nasıl” yapılabileceğine dair bir bakış açısı kazandırılmaya çalışılmaktadır. Söz konusu dokümanlar, etik gibi hassas bir konunun/alanının kamu idarelerinde nasıl denetlenebileceği sorusunu cevaplandırmada yüksek denetim kurumlarına, idarelere, iç denetim birimlerine ve karar alıcılara yol gösterici nitelikteki çalışmalardır. Bahse konu dokümanlarla ilgili olarak aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

Etik Denetimi Araç Seti Teknik Rehberi, kamu idarelerinin etik açıdan sağlıklı bir bünyeye kavuşmaları amacıyla yapılacak etik denetimlerinin süreçleri ve bu süreçlerde yararlanılabilecek araçlar hakkında bilgiler sunmaktadır. Etik odaklı kurumsal iç denetim faaliyetlerinde ve sağladığı dürüstlük yönetimi çerçevesi aracılığıyla yüksek denetim kurumlarının denetim faaliyetlerinde söz konusu rehberden yararlanılabileceği düşünülmektedir.

Brezilya Sayıştay “Etik Denetim Model Önerisi”, COSO İç Kontrol Çerçevesinin hedeflerini “dürüstlük hedeflerini” de dikkate alarak yeniden yorumlamakta

ve yapılandırılmış bir etik denetimi yaklaşımının unsurlarına (denetimin konusu, hedefi, kapsamı vb.) dair bilgiler sunmaktadır. Söz konusu model önerisi, etikle ilgili olarak yapılacak gerek iç denetim ve gerekse de dış denetim faaliyetlerinin tasarımının başarılı olması için dikkate edilmesi gereken unsurlara açıklık getirmektedir.

(Küresel) İç Denetçiler Enstitüsü “Etikle İlgili Program Ve Faaliyetlerin Değerlendirilmesi Rehberi”, etikle ilgili programların olgunluk ve etkililik düzeylerinin geliştirilmesine yönelik değerlendirme yöntem, süreç ve araçları hakkında bilgiler sunan önemli bir referans kaynağıdır. Doküman, aynı zamanda kamu mali yönetimlerinde iç denetimle ilgili düzenleyici rolü bulunan kurumlar için de, iç denetime dair genel rehberlerin düzenlenmesinde yararlanılabilecek referans bir kaynak niteliği taşımaktadır.

Hollanda Sayıştay “Kamu Sektörü Organizasyonlarında Dürüstlüğün Değerlendirilmesi El Kitabı”, kamu organizasyonlarında etik/dürüstlük yönetiminin yüksek denetim kurumları tarafından değerlendirilmesinde izlenebilecek temel yaklaşımlar hakkında bilgiler vermekte; dürüstlük kontrol sistemi-iç kontrol sistemi arasındaki bağlantılara işaret etmekte; ve dürüstlük kontrol sisteminin “olgunluk düzeyini” değerlendiren ve yönetime dürüstlikle ilgili risklerin yönetilmesi hususunda tavsiyeler üreten IntoSAINT Kontrol Çerçevesi hakkında açıklamalar sunmaktadır. Söz konusu dokümanda öngörülen yöntem ve araçlardan yararlanmak isteyen yüksek denetim kurumları ve iç denetim birimleri, bu alanda yapacakları çalışmalarıyla “dürüstlük yönetim sistemlerinin” olgunluk düzeyleri hakkında idarelerin farkındalıklarının geliştirilmesine ve gelişim ihtiyaçlarının tespit edilmesine önemli bir katkı sunmuş olacaktırlar.

Kosta Rika Sayıştay “Etik Denetim Rehberi”, etikle ilgili kurumsal çerçevenin bileşenlerini tarif ederek söz konusu bileşenlerin değerlendirilmesi ve bu değerlendirmelerde yararlanılabilecek denetim/değerlendirme araçları hakkında bilgiler sunmakta; bu alanda çalışma yapmak isteyen iç denetçilere, yüksek denetim kurumlarına ve diğer ilgililere etiğin “değerlendirilebilir” bir konu olduğuna ve bu değerlendirmelerde yararlanılabilecek araçların “mevcut ve geliştirilebilir” olduğuna dikkati çekmektedir. Hazırlanan dokümana yüksek denetim kurumlarının iç denetim birimleriyle etkileşimleri açısından bakıldığında, iyi bir uygulama örneği niteliği taşıdığı da anlaşılmaktadır.

EUROSAI Denetim ve Etik Çalışma Gücü “Etik Denetim Rehberi”, etiğin denetlenmesi kapsamında nelerin denetim konusu yapılabileceğine, söz konusu denetimin nasıl tasarlanacağına, yürütüleceğine ve raporlanacağına dair izlenmesi gereken yol haritası hakkında temel rehberlik bilgilerini sunmakta; “etik” alanının hassaslığı nedeniyle bu aşamalarda nelere dikkat edilmesi gerektiği hususlarına açıklık getirmekte; ve etik denetim çalışma örnekleri hakkında bilgilendirme yapmaktadır. Söz konusu dokümanın, bu anlamda yüksek denetim kurumlarına ve dolaylı olarak kamu idarelerinin iç denetim birimlerine yapmak istedikleri etik denetim ve değerlendirmelerle ilgili önemli bir kılavuzluk desteği sağlayacağı açıktır.

Yukarıda belirtilen dokümanlar çerçevesinde, etik denetimiyle ilgili olarak aşağıdaki çıkarımların yapılabileceği de düşünülmektedir:

- ◇ Öncelikle; etik ve etik yönetim/dürüstlük yönetimi gerekliliklerinin denetlenmesi gibi konular, ülkelerin ve uluslararası kuruluşların gündeminindedir.
- ◇ Etik, etik yönetimi/dürüstlük yönetimi sistemleri gibi duyulduğunda ilk etapta soyut gelebilecek kavramlar, denetlenebilir konulardır.
- ◇ İç denetim ve yüksek denetim kurumlarının geleneksel denetimleri gibi etik denetiminin de kendisine özgü denetim tasarlama/planlama, uygulama, raporlama ve izleme aşamaları vardır.
- ◇ Etik denetimi, denetimin ana konusunun/değindiği ana konuların arasında etik yönetim gerekliliklerinin olduğu denetimdir.
- ◇ Kamu sektöründe etik kültürün geliştirilmesi açısından, her bir idarenin iç denetim birimlerinin ve ülkedeki yüksek denetim kurumunun etiği önceliklendiren denetim/değerlendirmeler yapması gerekmektedir.
- ◇ Çalışmaya konu doküman örneklerinden de görüleceği üzere, yüksek denetim kurumlarının, kamu idarelerinin iç denetim birimlerine “etik kültürü geliştirme” kapsamında sağlayacakları etik denetim/değerlendirme rehberlik hizmetleri de etik kültürün kamu sektöründe yaygınlaştırılmasına yardımcı olacaktır.

Netice itibariyle; kamu görevlilerinin davranışlarının kamu değerleri ve ilkelere uyumlandırılmasına yönelik her türlü reform çalışmalarının, stratejik plan, program ve projelerin değerlendirilmesinde, bunların amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesinde etik denetimler kilit öneme sahip olacaktır. Benzer şekilde, kamu idarelerinin mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, bilgi yönetimi vb. alanlarında etik risklerinin yönetilmesine ağırlık verileceği etik denetim çalışmaları vasıtasıyla, bahse konu alanlarda değer odaklı kurumsal yönetim anlayışlarının geliştirilmesine de imkan sağlanacaktır. Bu anlamda, gerek iç denetim faaliyetlerinde ve gerekse yüksek denetim kurumlarının yapacakları etik odaklı denetimlerde genel yaklaşımların tespit edilmesi ve uygulamaya konulması temel bir ihtiyaç olacaktır. Yukarıda belirtilen dokümanlar, ülke kamu yönetimlerinde söz konusu genel yaklaşımların geliştirilmesi ve uygulamaya konulmasında yararlanılabilecek kaynaklardır. Bu kaynaklar da göz önünde bulundurularak geliştirilecek genel yaklaşımlar sayesinde iç denetim ve yüksek denetim kurumlarının tarafsız ve genel kabul gören bir denetim anlayışıyla etiğin kamu sektöründe güçlendirilmesine ivme katacakları ve ülkelerin mevcut ve gelecek nesillerinin, etik değer, ilke ve davranış standartlarına dayalı kamu hizmetlerinden yararlanacağı bir kamu yönetiminin inşasında önemli bir misyonu yerine getirecekleri düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- ASARE, Thomas (2009), **Internal Auditing in the Public Sector: Promoting Good Governance and Performance Improvement**, International Journal on Governmental Financial Management, Vol. IX, No. 1, 2009, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.636.5283&rep=rep1&type=pdf#page=24>, (Erişim Tarihi: 03.12.2018)
- CEVİZCİ, Ahmet (2013), **Uygulamalı Etik**, 1. Baskı, Say Yayınları, 2013, İstanbul
- EUROSAI Task Force Audit&Ethics (TFAE) Paper (2014), **Auditing Ethics in the Public Sector, A General Overview of SAI's Practices**, [http://www.euro-sai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20\(EN\).pdf](http://www.euro-sai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Auditing%20Ethics/TFAE_paper%20Auditing%20Ethics%20in%20Public%20Sector%20(EN).pdf), (Erişim Tarihi: 02.01.2019)
- EUROSAI TFAE (2015), **“Guidance and tools prepared by the SAI of Costa Rica on how to audit ethics”**, http://www.eurosaitfae.tcontas.pt/activities/Seminars/S_Seminar/Documents/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2factivities%2fSeminars%2fS%5fSeminar%2fDocuments%2fSession%2003%2fBD&FolderCTID=0x012000EA5663DDE1B3EA418FDB9020936A539D0045BE93EE2FD65E4087C2566614F20F5B (Erişim Tarihi: 02.01.2019)
- EUROSAI TFAE Guideline (2017), **“Audit of Ethics in Public Sector Organizations”**, <http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Papers/Activities/Guidance/Guidelines%20to%20audit%20ethics/Guidelines%20to%20audit%20ethics%20EN.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.12.2018).
- FILHO, José Rodrigues de Sousa, SAI of Brazil (2015), **“Auditing ethics: a suggested model”**, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Seminars/S_Seminar/Documents/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2factivities%2fSeminars%2fS%5fSeminar%2fDocuments%2fSession%2007%2fBD&FolderCTID=0x012000EA5663DDE1B3EA418FDB9020936A539D0045BE93EE2FD65E4087C2566614F20F5B, (Erişim Tarihi:15.12.2018)
- THE INSTITUTE of Internal Auditors Global (2012), **“Practice Guide: Evaluating Ethics-related Programs and Activities”**, <https://global.theiia.org/>

standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Evaluating-Ethics-related-Programs-and-Activities-Practice-Guide.aspx, (Erişim Tarihi:15.12.2018)

THE INSTITUTE of Internal Auditors, IIA (2019), **Internal Auditing: Assurance, Insight and Objectivity**, https://na.theiia.org/about-ia/publicdocuments/pr-value_prop_bro-fnl-lo.pdf, (Erişim Tarihi:15.12.2018)

INTOSAI ISSAI 100, **Fundamental Principles of Public-Sector Auditing**, http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/3-fundamental-auditing-principles.htm, (Erişim Tarihi:15.12.2018)

KAMU İç Denetim Çalışma Standardı 2110 ve 2110.D1,

<http://www.idkk.gov.tr/Sayfalar/Mevzuat/Ucuncul%20Duzey%20Mevzuat/KamuIcDenetimStandartlari.aspx> (Erişim Tarihi:20.12.2018)

KRELL, Eric, (2010), **“How to Conduct an Ethics Audit”**. HRMagazine, https://www.shrm.org/hr-today/news/hr-magazine/pages/0410agenda_social.aspx, (Erişim Tarihi:18.12.2018)

KÖSE, H. Ömer (2007), **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıstay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Basım.

https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Dunyada_Turkiyede_Yusek_Denetim.pdf, (Erişim Tarihi:03.011.2018)

MACAULAY, Dr Michael, HICKEY, Dr Gary (2013), **“Consolidating Ethics In The Public Sector In Turkey (TYEC2)-Techncal Paper- Ethics Audit Toolkit”**, http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/activities/Seminars/S_Seminar/Documents/Forms/AllItems.aspx?RootFolder=%2factivities%2fSeminars%2fS%5fSeminar%2fDocuments%2fSession%2005%2fBD&FolderCTID=0x012000EA5663DDE1B3EA418FDB9020936A539D0045BE93EE2FD65E4087C2566614F20F5B, (Erişim Tarihi:03.11.2018)

NETHERLANDS Court of Audit (2014), **“Integrity Assessment of Public Sector Organisations Manual_Integrity Audit”**

- OECD (2017), “**OECD Recommendation of The Council On Public Integrity-Public Integrity**”, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>, (Erişim Tarihi:15.12.2018)
- ROSTHORN J. (2000), **Business ethics auditing - more than a stakeholder's toy**, **Journal of Business Ethics**, 27(1/2):9, **Aktaran**; Daniela Tatiana AGHEORGHIESEI, Liliana ILIESCU, Cristina GAVRILOVICI, and Liviu OPREA, “What Is To Be Expected from an Ethics Audit Integrated Within the Accreditation Process of Hospitals from Romania?,” *Iran J Public Health*. 2013; 42(7): 737–747, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3881619/>, (Erişim Tarihi:15.12.2018)
- UZUN, Yaşar (2017), “New Face Of Public Sector Auditing: Ethics Audit”, **ECOSAI CIRCULAR 2017, Autumn Issue**, <http://www.ecosai.org.pk/docs/circulars/ecosai-autumn-issue-2017.pdf>, (Erişim Tarihi:16.12.2018)
- UZUN, Yaşar (2018), “A New Perspective In Public Sector Auditing: Ethics Audit”, **Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi Mart 2018; 20(1)**; <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/453739>, (Erişim Tarihi:15.12.2018)
- YÜKSEL, Cüneyt (2005), “Dünya’da Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Cilt 25, Sayı 1-2 , Ocak 2005 , <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/99366>, (Erişim Tarihi:10.12.2018)

İSLAM'IN İLK YILLARINDA LİYAKAT İLKESİ

The Merit System in The Early Years of Islam

Dr. Nurullah GÜNGÖR*

Geliş Tarihi: 16.04.2019 Yayına Kabul Tarihi: 12.12.2019

Öz

Liyakat kavramı antik dönemlerden günümüze kadar kamu yönetiminin üzerinde tartıştığı ender konuların başında gelmektedir. Ancak söz konusu ilke bazı toplumlarda tam manasıyla karşılık bulamamıştır. Bunun en büyük nedenlerinden bir tanesi de hak ve adalet kavramlarının yeteri kadar içselleştirilememiş olmasıdır. Bu kargaşa çoğu zaman yönetim anlayışında güven zedelenmesi yaratmaktadır. Oysaki toplumsal nizamın gerçekleşmesi için liyakatin yönetimin tam merkezinde yer alması mutlak bir zorunluluktur. Özellikle Medine'de yeni bir toplumsal hareket gerçekleştiren İslamiyet nitelikli insan kaynağını ön plana çıkartarak önemli başarılar elde etmiştir. Bunu da tavizsiz uyguladığı liyakat ile gerçekleştirmiştir. Nitekim İslam dini bütünüyle hak ve adalet ilkesi üzerine kuruludur. Liyakat ise bu ilkelerin objektif bir yansımasıdır. Bu sebeple İslam yönetim anlayışında liyakatin var olması mutlak bir zorunluluktur. Dolayısıyla İslam'ın ilk yıllarından itibaren bu anlayışın toplum tarafından benimsenmesi için yoğun çaba sarf edilmiştir. Bu durumdan hareketle söz konusu makalede, İslam'ın nepotizm ile mücadelesi ve liyakate verdiği önem ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Liyakat, Medine Sözleşmesi, adalet, nepotizm.

Abstract

The concept of merit is one of the rare subjects that public administration has been discussing since ancient times. However, this concept has not been fully understood in some societies. The most important reason for this is that the concepts of right and justice are not sufficiently adopted. This chaos often creates distrust towards management. However, social order is supported by merit. Especially in Medina, Islam has created a new society and qualified human resources. It has achieved success in this way. All this has been achieved through merit. Thusly Islam is established on the principle of justice and right. Merit is an objective reflection of these principles. For this reason, merit is an absolute necessity for Islamic administration. Accordingly, there has been a great deal of effort to interiorise this understanding from the early years of Islam. In this article, not only Islam's struggle with nepotism but also its attach importance to merit reviewed.

Keywords: Merit, Medina Charter, justice, nepotism.

* Kamu Denetçiliği Kurumu, Uzman, ngungor@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-5972-5765.

GİRİŞ

Günümüzde modern anlamda liyakat kavramının Avrupa'da başlayan rönesans ve aydınlanma hareketleri ile kamu yönetiminde yer aldığı ifade edilse de kavramın nepotizme bir tepki olarak İslam'ın ilk yıllarında belirginleştiği öngörülmektedir. Bu ihtiyaç Arap kabilecilik anlayışının bir ürünü olan akraba kayırmacılığına karşı oluşmuştur. Hz. Peygamber (sav) ehliyet ve liyakate uygun olmayan akrabaların devlet işlerinde görev almasına hiçbir zaman onay vermemiştir. Hz. Peygamber'in bu uygulaması daha sonraki süreçte görevi devralan Raşid Halifeler döneminde de zaman zaman devam etmiştir. Dolayısıyla İslâm kamu hukuku açısından liyakat, hiyerarşik modellemelerde vazgeçilmez bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu kavram kişinin herhangi bir statü için gerekli olan tüm özelliklere layık olma durumu, nitelik ve yetenek olarak aynı şartlara haiz kişilerin eşit koşullarda değerlendirilme süreci¹ olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra liyakat sisteminde, kişilerin aynı görüşü paylaşması, aynı grup içerisinde yer alması, akrabalık bağları gibi durumlar ayırt edici bir özellik olarak kabul görmemektedir.

Öte yandan İslam'ın liyakate olan yaklaşımını daha iyi anlayabilmek için kavramın ortaya çıkmasındaki asli sorumlu nepotizmin oluşum sürecini ve doğurduğu sonuçları da ayrıca ele almak gerekmektedir. Nitekim İslam dini bireye yüklediği anlam açısından oldukça evrensel öğeler taşımaktadır. Bu öğeler bireyin toplum ile olan ilişkilerini düzenleyen kurallar silsilesi olarak karşılık bulmaktadır. Dolayısıyla söz konusu hususiyet hem bireyin hem de toplumun uyum içerisinde varlıklarını devam ettirebilmesi adına oldukça kayda değer bir izlenim yaratmaktadır. Bu husustan hareketle bir arada yaşama kültürünün önündeki en büyük engellerden olan nepotizm, kişinin gücünü ve yetkisini kullanarak kendi aile üyeleri içerisinde biri ya da birilerine avantaj sağlama durumu, ya da akraba kayırmacılık² olarak ifade edilebilmektedir.

İslam'ın birey ve toplum üzerinde bu kadar hassasiyet göstermesinin yegâne sebebi toplumsal nizamın sağlanmasına yönelik olarak geliştirilmiş bir yaklaşım-

¹ Ömer Demir, Mustafa Acar, (2002) *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Vadi Yayınları, 3. Baskı, s. 268.

² <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/nepotism> erişim 04/05/2019.

dır. Ancak günümüz ideolojik yapılarında “nepotizm”, İslam’ın bireylere yüklediği özel anlamı bertaraf edecek nitelikte kuvvetlenmiştir. Dolayısıyla nepotizm kavramı iki noktada kendisini göstermektedir. Birincisi, 21. yüzyılda nepotizmin dramatik bir biçimde hâlen varlığını sürdürmesi, ikincisi ise bu hususun bir sorun olarak kabul görmemesidir.

Buna mukabil salt liyakat kavramı tek başına bir bütünlük arz etmemektedir. Nitekim adaletin mutlak manada uygulandığı toplumlarda liyakat ilkesi pozitif olarak güçlü bir ivme yakalamaktadır. Dolayısıyla adalet mefhumunun etkin bir şekilde işlemediği toplumlarda liyakatin sağlıklı bir şekilde varlığından bahsetmek mümkün değildir. İnsanların bir arada yaşama kültürleri coğrafi olarak farklılık gösterse de adalet mekanizmasının işletilmesi noktasında hemen hemen her kesimde aynı nitelikte yaklaşımlar sergilenmektedir. İslam hukuku bu durumu “fitrat”³ olarak ele almaktadır. İnsan fitratı üzerine doğar, ancak çalışmadan, çaba sarf etmeden, koşulların gerekliliklerini yerine getirmeden istenilenin elde edilmesi pek tatbikî de mümkün değildir. İşte İslam hukuku bu duruma karşı da son derece etkin ve önemli bir kavram geliştirmiştir, buna “tevekkül”⁴ denilmektedir.

Kuran-ı Kerim’de Allah “emanetleri ehline teslim etmenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder”⁵ ayeti kerimesi ile hangi tür makam, görev, mevki olursa olsun salt liyakat ilkesinden ayrılmadan, İslam ahlakı çerçevesinde konumlanan, adaleti temel alan bir model anlayışının mutlak bir vazife olduğu aşikardır. İslam dini hem ibadet hem de hukuk boyutu ile insan yaşamının sınırlılıklarını belirlemektedir. Bu belirleme süreci adalet ve hakkaniyet düzleminde var olmaktadır. Bu sebeple hakkı gözetmek, adaleti tesis etmek, insanlar arasında eşitsizliği gidermek, sınıfsal ayrımcılığın önüne set çekmek İslam dini içerisinde yer alan temel ibadetlerdendir.

Bu hususlardan yola çıkarak makalede, İslam’ın ilk yıllarında akrabaya ve arkadaşaya iltimasa karşı geliştirilen argümanlar, adil yaşam biçiminin toplum tarafından benimsenmesi ve liyakatin kamu yönetiminde bir ilke haline getirilmesi süreci ele alınmaktadır.

³ “İnsanın doğuştan sahip olduğu bütün özellikleri”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/fitrat> erişim 30/04/2019.

⁴ “Allah’a güvenip dayanma”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/tevekkul> erişim 30/04/2019.

⁵ Nisâ Suresi-58

1. HZ. PEYGAMBER DÖNEMİNDE LİYAKAT

Hız. Peygamber, yalnızca İslam'ı tebliğ etmekle kalmamış insanların bir arada huzur içerisinde nasıl yaşamaları gerekliliği konusunda da topluma örnek olmuştur. Liderliği o dönemin Arap coğrafyasında oldukça etkin bir şekilde karşılık bulmuştur. Bu durumun en bariz örneği hicret ve akabinde gerçekleştirilen Medine Vesikasıdır. Bu süreçte Hız. Peygamber adalet ve liyakat ilkesini Arap toplumuyla etkin bir şekilde tanıştırmıştır. Bu ilkelerin o dönemin toplumunda güçlü bir şekilde uygulanması birçok kültürden insanın bir arada yaşadığı Medine'de muhtemel bir karşılıklığın da önüne geçmiştir.

1.1. Medine Vesikası ve Liyakat

Medine'ye hicretten sonra İslam topluluğu bir devlete dönüşmeye başlamıştır. Bu süreç içerisinde kabile toplumundan düzenli bir yapıya dönüş söz konusu olmuştur. Bu yapı da bir müddet sonra sistematik kurumlar oluşturmuş ve dolayısıyla devlet olmaya dönük atılan ilk adım gerçekleşmiştir. Bu devlet olma anlayışı da peşi sıra kamu görevine haiz nitelikte insan kaynağı gerektirmiştir ki, bu durumda da liyakat ilkesi re'sen gün yüzüne çıkmıştır.

Ancak, İslam öncesi Arap toplumunda sistematik bir kurum anlayışına rastlamak pek mümkün olmamıştır. Dolayısıyla İslam yönetim anlayışı bu sistemi getirenken aynı zamanda da Arap kabilecilik anlayışına da yeni bir açılım sağlamıştır. Bu reformist yaklaşım ile İslam'da "monolog" bir anlamlar bütünü kabullenilmeyerek, "diyalog"u ön plana alan bir sistemler silsilesi benimsenmiştir. Yalnız bu tür sistematik ve düzenli sistemlerin toplumsal barış ve huzuru sağlayabilmeleri için bütünsel bir kimlik edinimine ihtiyaç duyduğu da muhakkaktır. Bu türden kimlik edinimleri ise uzun ve meşakkatli bir süreç sonunda ancak gerçekleştirilebilecek bir hususiyettir. Öte yandan İslam'ın hızla gelişip yaygınlaşma süreci doğal olarak tüm bu sistemlerin kısa bir süre içerisinde kök salmasına olanak tanımıştır.

Bu sistemde devletin yönetim aygıtlarında varlığını etkin ve nüfuzlu bir şekilde yürütebilmesi ve halk arasında mutlak adaleti sağlaması temel bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü Hadid Suresi 25 inci ayeti kerimede Allah, Peygamberlerin dünyada adaletin sağlanması için gönderildiğini buyurmaktadır.

Hız. Peygamber Medine'ye hicret ettikten sonra oradaki ahali ile ilk toplumsal sözleşme olarak kabul ettiğimiz Medine Vesikası'nı yürürlüğe koymuştur. Bu vesika, insanların birbirlerinin hak ve hukukuna riayet etme noktasına gereken saygıyı ve hürmeti göstermeleri üzerine kurulmuştur. Vesikanın bir maddesinde şu hüküm bulunmaktadır. "Müminler birbirinin mevlâsıdır. Bu sebeple, zayıf, kuvvetli ayrımı yapılmadan hepsi korunacaktır", "Takva sahibi müminler, toplumda suç işleyen yahut fitne çıkarmak kastı taşıyan kişilere karşı, o kişi çok yakınları da olsa, birlikte hareket edeceklerdir."⁶ Bu vesikadan da anlayacağımız üzere Hız. Peygamber İslam dininin temeli kabul edilen adalet ilkesini yaşamın her alanında uygulayarak İslam toplumunun eşitlik ve hakkaniyetten şaşmaması noktasında bildirimlerde bulunmuş ve kendi yaşayışı ile örnek olmuştur. Günümüz müktesebatlarında hali hazırda birçok yasa "Medine Vesikası"nın toplumsal barışı tesis eden adalet odaklı anlayışını yansıtmakta güçlük çekmekte, uygulamada ise ciddi anlamda yetersizlikler görülmektedir.

Medine vesikası ile kabilelerin kendi kural koyma ve gerçekleştirme hükümleri ortadan kaldırılarak merkezi idarenin düzenlemelerinin herkesi bağlayıcı nitelikte olması sağlanmıştır. Bu şekilde merkezi idare tek yetkili konuma gelmiştir. Yine bu süreç içerisinde halk arasında meydana gelen ihtilafların çözümü için Hız. Peygamber yetkili kılınmıştır. İnsanlar arasında bir uyuşmazlığın giderilmesi noktasında yalnızca içinde bulunulan çağ değil ileriki yıllarda da meydana gelebilecek uyuşmazlıklar için prensipler ortaya konulmuştur. Bu sebeple Medine'de topluma ilişkin gerçekleştirilen düzenlemeler İslam alemi için oldukça önemli anlamlar barındırmaktadır.⁷

Hız. Peygamber Medine'de yalnızca toplumsal düzeni kurmakla kalmamış, aynı zamanda Medine'de İslam çatısı altında kurulan örnek devlet modelini de tüm insanlığa anlatmak için elçiler görevlendirmiştir. Bu elçilerin asli vazifesi gerek İslam dinini anlatmak gerekse de Medine devletini tanıtmaktır. Ancak burada da liyakat ilkesi ön palana çıkmış ve elçi seçiminde oldukça titiz davranılmıştır. Hız. Peygamber gönderdiği elçinin mutlaka gittiği ülkenin dilini bilmesini ve İslami konularda ehil olmasına önem vermiştir.⁸

⁶ Nevzat Köseoğlu, (2013), **Hukuka Bağlılık Açısından Eski Türkler'de İslam'da ve Osmanlı'da Devlet**, Ötüken Yayınları, 3. Baskı, Ankara, s.49.

⁷ İbrahim Sançam, **Hız. Muhammed ve Evrensel Mesajı**, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları, 10. Baskı, Ankara, s. 301.

⁸ Sançam, a.g.e., s.309-310.

1.2. Hz. Peygamber Döneminde Kamu Görevlilerinin Atamaları

Hz. Peygamber döneminde görev talep edilmemiş görev verilmiştir. Çünkü dinen, mala ve mevkiye düşkünlük şiddetle kınanan ve dinen haram olan bir hükümdür. Bir hadisi şerifinden Hz. Peygamber şöyle buyurmuştur. “*Mala ve mevkie düşkün bir adamın dinine verdiği zarar, bir koyun sürüsünün içine salıverilmiş iki aç kurdun o sürüye verdiği zarardan daha büyüktür.*”⁹

Bu şekilde İslam'da yönetim anlayışının temellerini Hz. Peygamber tüm yöneticilere ve yönetici adaylarına kesin ve kati bir suretle ifade etmiştir. Tüm atamalarında bu hususiyete dikkat etmiş nepotizmin İslam ile anılmasına müsaade etmemiştir. Arap toplumlarında kabilecilik ve güçlü akraba bağlarının ön planda olduğu düşünüldüğünde bu durumun ne kadar zor ve münhasır bir konu olduğu ortadadır. Ancak Hz. Peygamberin adaletli yönetim anlayışı bu zorluğun üstesinden gelmiş ve toplumda oldukça etkin bir karşılık bulmuştur. Hz. Peygamber döneminde “âmil” olarak adlandırılan kamu görevlileri söz konusudur. Bunlar şu anki ifadeyle çoğunlukla vali¹⁰ olarak ifade edilebilen, buldukları bölgede idari anlamda bütünlüğü sağlayan, iyi yönetim ilkelerinin halka adil ve eşit bir biçimde ulaştırılmasını hedefleyen atanmışlardır. Bu görevliler, hem merkezi hem de yerel yönetiminin koordinasyonunu temellendiren oldukça etkin bir yönetim anlayışı sergilemekteydiler.¹¹

Diğer yandan, İslam öncesi Arap toplumlarında kabile liderlerine güçlü bir saygı duyulduğu aşikardır. İslam sonrasında da yine yöneticiye aynı derecede bir saygı duyulduğu gözlemlenmektedir. Ancak arada ciddi bir fark vardır; o da şudur. İslam öncesi yöneticiye duyulan saygı korkudan ileri gelmektedir. İslam sonrası yöneticiye duyulan saygı ise sevgidendir. Bu durum Arap toplumlarında daha önceden hiç yaşanmamış bir konudur. Buna rağmen Hz. Peygamber, halka sevginin gücünü benimseterek korku ile yönetilen toplumların eninde sonunda yok olmaya mahkûm olacağını, sevgi ile yönetilen toplumların ise ilelebet varlığını muhafaza edeceğini göstermiştir ki, bu durumun en bariz örneği küçücük bir kabile toplumundan günümüz İslam toplumuna uzanan süreçtir.

⁹ Tirmizi, Zühd, 43

¹⁰ Âmillerin yereldeki temsilcilerine ise emir adı veriliyordu.

¹¹ Şehba Yazıcı, (2018) “Hz. Peygamber Döneminde Âmillik”, İslam Tarihi Araştırmaları Dergisi, sayı:3, s.52.

2. HZ. EBU BEKİR DÖNEMİNDE LİYAKAT

Hız. Peygamberin vefatından sonra Müslümanlar arasında bir endişe hasıl olduğu muhakkaktır. Derin bir üzüntüyle beraber bundan sonraki sürecin nasıl olacağı, o güne kadar yapılan reformların devam edip etmeyeceği, güç kazanan ve belli bir perspektife erişen İslamiyet'in nasıl yönetileceği gibi konular insanın doğası gereği zihinlerdeki yerine almıştır.

Şöyle ki, Hız. Peygamber'in vefatı ile henüz naaşı defnedilmeden devlet başkanlığı konusu alevlenmiştir. Ensar ve muhacirler arasında yöneticinin kimden olacağı hususu ciddi anlamda kulislere neden olmuştur. Bu durumdan da görüleceği üzere, Arap kabilecilik anlayışı halife seçiminde tekrardan alevlenmiş ve İslam'ın özellikle karşısında durduğu, sınıf ve akraba kayırmacılığı yine baş göstermeye başlamıştır. Her kabile konuyu kendi açısından değerlendirmiştir, doğal olarakta rasyonellikten uzak bir tutum sergilenmiştir.¹² Bu süreçte Ensar Beni Sa'ide çardağında halifenin seçimi için bir araya gelinmiştir. Ancak bu toplantı Muhacirlerin bilgisi dışında yapılmıştır. Daha sonra bu toplantıya Uveym b. Said'in Muhacirleri bilgilendirmesi üzerine iştirak etmişlerdir. Muhacirler henüz toplantıya iştirak etmeden Ensar, Hazreç'lerdren Sa'd b. Ubade'yi halife seçme konusunda ittifaka varmışlardır. Gerekçe olarakta Ensar'ın İslam'ı ilk kabul eden taraf olduğu, Kureyş'in Hız. Peygamber'e yaptığı zulüm karşısında Hız. Peygamber'in yanlarında olduklarını, İslam'ın ilerlemesine önemli katkılarının bulunduğunu, Kur-an'ı Kerim'de Ensar kabilesinden vezirler diye söz edildiğini, Hız. Peygamber'in Ensar hakkında övgü dolu ifadelerinin bulunduğunu belirterek halife seçiminin kendi hakları olduğunu ileri sürmüşlerdir.¹³

Netice itibarıyla bu toplantıda Ensar'ın büyük bir bölümü Sa'd b. Ubade'ye rağmen Hız. Ebu Bekir'e biat etmişlerdir.¹⁴ Bu biatın en önemli anlarından bir tanesi de Hız. Peygamber'in ifade ettiği söylenen "İmamlar Kureyştendir" hadisidir. İslam tarihi boyunca kimi zaman bu hadisin tevatür olduğu söylene de halife seçiminde İmam'ın Kureyşten olması gerektiği hususu bir ön şart olarak değer-

¹² Ahmet Akbulut, (2016) *Sahabe Dönemi İktidar Kavgası Alevi Sünni Ayrışmasının Arka Planı*, Otto Yayınları, Ankara, s.64.

¹³ İsrail Balcı, (1999) "Hz. Ebû Bekr Döneminde İç Siyaset ve İdare", *Öndokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 11, 185-215 s.186-187.

¹⁴ Akbulut, a.g.e., s. 59.

lendirildiği de olmuştur.¹⁵ Hz. Ebu Bekir'in halife seçimine ilişkin Hz. Ömer bu durumu şöyle ifade etmiştir. "O gün, içinde bulunduğumuz durumda Ebu Bekir'den başkasına biat etmekten daha hayırlısı yoktur"¹⁶ demiştir.

Her ne kadar Hz. Peygamber İslam dini ile beraber bir sistem oluşturma gayreti ve çabası içerisinde olmuş olsa ve işleyen bir devlet düzeni bırakmış olsa da Arap kabilecilik anlayışı halife seçiminde kendisini göstermiştir. Bu süreçte sık sık aşiretçilik anlayışının izleri görülmektedir. Bu durumu Ensar'ın Evs ve Hazrec olarak birbirine üstünlük kurma çabaları, Sa'd. b. Ubad'e'nin aşırı kabilecilik yaklaşımı önemli birer kanıttır.¹⁷Tüm bu kargaşa sonunda hilafete geçen Hz. Ebu Bekir, ne kadar doğru bir tercih olduğunu o dönemin iki büyük devleti olan Bizans ve Sasani imparatorluklarına karşı devletini savunarak göstermiştir. Bu durumun büyük bir hayranlık ve takdir topladığı da muhakkaktır.¹⁸ Hz. Peygamber döneminde atanan valiler, Hz. Ebu Bekir döneminde de aynen korunmuştur. Gereklik halinde ise yeni valiler atanmıştır, Muhacir b. Ebu Ümeyye Yemen'deki Ridde hareketleriyle oldukça önemli başarılar elde etmiş ve vali olarak atanmıştır.¹⁹

3. HZ. ÖMER DÖNEMİNDE LİYAKAT

İyi bir yönetici olmanın en önemli şartlarından bir tanesi de kapsamlı ve donanımlı olmaktır. Hz. Ömer İslam dinine etraflıca hakim, müfessir, muhaddis ve aynı zamanda da bir fıkıhçıydı.²⁰ Hz. Ömer döneminde gerçekleştirilen uygulamalar, bugün gelişmiş ülkelerin dahi halen bir standarda kavuşmuş değildir. Hz. Ömer gerek devlet yönetimi gerekse de bireyler ve toplum nazarında oldukça önemli icraatlar gerçekleştirmiş, adaleti ve uygulamalarıyla İslam'ın hedef olarak belirlediği ilkeleri yaşatmıştır.

¹⁵ Ali Bakkal, (2005) *Ebü Bekir'in Halife Seçilmesinde "İmamlar Kureys'tendir" Hadisinin Rolü Üzerine*, İSTEM, yıl:3, sayı:6, ss.87-104. s. 87.

¹⁶ Balcı, a.g.m., s. 188.

¹⁷ Mehmet Şimşir, (2005), "Râşid Halifeler Döneminde İdare Sistemi ve Divan Teşkilatı", İSTEM, Yıl:3, Sayı:6, ss.265-290, s.268.

¹⁸ Muhammed Hamidullah, (2013) *İlk İslam Devleti*, çev. İhsan Süreyya Sırma, Beyan Yayınları, İstanbul, s.67.

¹⁹ Halide Aslan, *İslam Tarihi II*, <https://acikders.ankara.edu.tr/> erişim 10/05/2019.

²⁰ Ömer Cidde, (2017) "Hz. Ömer'in Yönetim İlkeleri", *Kilis 7 Aralık Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 2017/2, cilt:4, sayı:7 ss.141-157, s. 143.

3.1. Hz. Ömer Döneminde Kamu Görevlilerinin Atamaları

Hz. Ömer memurların tayini ve ataması konusunda oldukça hassas davranmış ve üzerinde titizlikle durmuştur. Bir memurun atanmadan önceki tüm mal varlığını tespit ve tahlil etmiş ve memuriyeti son erdikten sonraki mal varlığı ile karşılaştırmıştır. Bu şekilde devletin ödediği yasal maaş dışında herhangi bir menfaat elde edip etmediğinin kontrolünü yapmıştır.²¹ Memurun ataması yapıldıktan sonra kendisine bir talimatname verilmiş ve görevinin gereklilikleri hatırlatılmıştır. Daha sonra bu talimatname memurun atandığı yerde halka da okunmuştur.²² Görevinin gerektirdiği ilkeleri yerine getirmeyen memura karşı şikâyet hakkı her daim olmuştur. Bu şikâyet gerekirse halifeye kadar ulaşmıştır. Hz. Ömer, atadıkları valilerle ilgili bazı şartları da kesin bir dille ifade etmiştir. Bunlar gösterişli giyecekler giymemeleri, pahalı yiyecekler yememeleri, hiçbir ihtiyaç sahibi insana kapılarını kapamamaları yönündeki talimatlardır.²³

Hz. Ömer memurları tayin ederken şu konuşmayı yapmıştır.

“Sizi, saltanat sürmek, tahakküm ve tasallut etmek için tayin etmedim. Siz hidayet rehberi olacaksınız. Herkes size uyacaktır. Müslümanların haklarını koruyorsunuz. Onları kötülemeyiniz ki, zillate uğramasınlar. Onlar haksız yere methetmeyiniz ki şımarmasınlar. Kapılarınızı yüzlerine kapamayınız ki kuvvetliler zayıfları ezmesin. Kendinizi Müslümanlardan üstün görmeyiniz ki haksızlığa uğramasınlar.”²⁴ Bu konuşmadan anlıyoruz ki, idarenin görevi halkı eşit ve adil bir şekilde yönetmek, liyakatten şaşmamak, haksızlık ve zulüm karşısında yönetimin şefkatli kudretini hissettirmektir.

Tüm bu atamalar gerçekleştiikten sonra, denetleme mekanizması da etkin bir şekilde çalışmıştır. Bu denetim süreci iki türlü olmuştur, birincisi hilafet makamından görevlendirilen yetkili idarenin iş ve eylemlerinin İslam’ın emir ve yasakları uygun gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, ikincisi de halk tarafından yapılan şikâyetlerin yerinde tespit ve denetimi noktasındadır. Konuya ilişkin olarak söz konusu şikâyetlerin yerinde değerlendirilmesi için Muhammed b. Mesleme’nin

²¹ Ali Muhammed Sallabi, (2008) **II. Halife Hz. Ömer**, çev. Mehmet Akbaş, İstanbul: Ravza Yayınları, s.407.

²² İbrahim Sarıçam, (2015), **Hz. Ömer**, Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, s. 117.

²³ Ali Muhammed Sallabi, **II. Halife Hz. Ömer**, s. 407.

²⁴ Sarıçam, **Hz. Ömer**, s. 117.

müfettiş olarak tayin edildiği bilinmektedir.²⁵ Öte yandan, kişiler karakter olarak ne kadar adil ve hakkaniyetli olurlarsa olsunlar var olan sistemin dışında kendilerine bir yer bulmaları pek mümkün görünmemektedir. Bu durumun o yüzyıl içerisinde farkında olan Hz. Ömer son derece reformist bir düzenleme yoluna gitmiş ve İslam'ın özünde muhafaza ettiği hususları temel alarak sistem içerisinde yenilikçi ve insan odaklı kurumları hayata geçirmiştir.

Bunlardan bazıları şunlardır:

- 1-Devlet hazinesi kurulmuştur.
- 2-Bağımsız mahkemeler oluşturulmuştur.
- 3-Halkın huzur ve refahının sağlanması için gece nöbetçileri görev almıştır.
- 4-Kimsesiz ve yardıma muhtaç çocukların bakımı ve eğitimi üstlenilmiştir.
- 5-Hiçbir ayrımcılık yapmadan, Yahudi ve Hıristiyanlardan yoksul olanlara maaş ödenmiştir.
- 6- Okulların kurulması ve öğretmenlere maaş ödemesi gerçekleştirilmiştir.
- 7-Miras paylaşımı hususunda gerekli kontrol ve düzenlemeler yapılmıştır.
- 8-Arazi paylaşımı noktasında adalet sağlanmıştır.
- 9-Büyük toprak parçaları vilayetlere ayrılmıştır.
- 10-Yönetici Emirü'l Mümin unvanı ile anılmıştır.²⁶

Toplum içerisinde yöneticinin haksız menfaat elde etmesi ve içinde bulunduğu konumdan yararlanarak kazanç sağlaması muhtemel bir toplumsal huzursuzluğun ana nedenidir. Bu konuya en güzel örnek Hz. Ömer'in yaşamındaki şu örnektir. Divanı kurduktan sonra maaş hak edişi olanları kaydetmeye başladığı anda, toplumun ileri gelenleri öncelikle Hz. Ömer'in kendi adını yazmasını istemişler, ancak O bunu kati suretle reddetmiştir.²⁷ Çünkü O, toplumda fitneye yol açacak her durumdan uzak durmayı yöneticinin asli vazifesi olarak görmüştür.

²⁵ Sarıçam, Hz. Ömer, s. 117.

²⁶ Allame Şibli Numani, (2015) *Bütün Yönleriyle Hz. Ömer ve Devlet İdaresi*, çev: Prof. Dr. Talip Yaşar Alp, İstanbul: Mahya Yayınları, s. 376-377.

²⁷ Cidde, Hz. Ömer'in Yönetim İlkeleri, s. 145.

4. HZ. OSMAN DÖNEMİNDE LİYAKAT

Hız. Osman devrini tıpkı Hız. Ömer dönemi gibi idarenin aynı hızda geliştiği bir süreç olarak tanımlanması yerinde olmayacaktır. Bu dönem daha çok hilafet kavgalarının hüküm sürdüğü bir süreç olarak ele alınmaktadır. Ancak, Hız. Osman döneminde idarenin iş ve işleyişine ilişkin bazı önemli noktalar vardır ki, bunlar günümüz İslam dünyasının içinde bulunduğu konjonktürel yapıyı analiz ederken oldukça önemli ipuçlarını bizlere sunmaktadır. Hız. Osman öncesi halifeler döneminde ekonomik ve sosyal anlamda istikrarlı bir büyümeden söz edilebilmektedir. Hız. Osman döneminde ise başlarda her ne kadar bu gelişim devam etse de bir müddet sonra kayda değer bir biçimde gerileme başlamıştır.²⁸ Yine de bilinmelidir ki, bu dönemde her ne kadar İslam alemi açısından bazı olumsuz hadiseler yaşanmış olsa da bu durum İslam'a karşı açık bir manipülasyona sebebiyet vermek için kullanılmaya da gayet müsait bir husus olup, söz konusu duruma ilişkin gerçeği yansıtmayan bilgi kirliliği de mevcuttur.

Diğer yandan o dönemde, İslam'ın emir ve yasaklarına tam manasıyla uygun hareket etmeyen bir isim ön plana çıkmaktadır. Bu kişi, birçok kesimin eleştirisine konu olan, İslam'ın inşa sürecinde gerçekleştirilen reformlar ile hayata geçirilen halkla bütünleşme hareketinden uzak bir portre çizen Muaviye'dir. Kendisi Hız. Osman'ın hilafete geçmesi ile tüm Suriye'nin Valisi olarak geniş bir yetkiyle donatılmıştır. Muaviye aynı zamanda Hız. Osman'ın da akrabasıdır. O ana kadar kayda değer hiçbir şekilde akraba ataması yapılmayan İslam dünyası için bu oldukça dikkat çekici bir durumdur. Muaviye'nin geniş yetkilerine karşı çıkanların başında Hız. Peygamber ile birçok savaşta yan yana mücadele etmiş, İslam'ın yayılmasında oldukça önemli katkıları olan Ebu Zerr²⁹ gelmektedir. Ebu Zerr İslam geleneğinde akraba kayırmacılığı yapılamayacağını bunun hem Kuran-ı Kerim'de hem de Hız. Peygamber'in söz ve davranışlarıyla anlamanın pek tabii mümkün olacağını defalarca vurgulamıştır. Bu konudan duyduğu rahatsızlığı zaman zaman Hız. Osman'a iletmiş olsa da etkin bir cevap alamamıştır. Bunun üzerine Ebu Zerr Şam'a Muaviye'yi görmeye gitmiştir. Ancak gördüğü manzara karşısında derin üzüntü duymuştur. Muaviye oldukça gösterişli ve şatafatlı bir

²⁸ Ahmet Güzel, "Muaviye ve Hız. Osman'a Muhalefeti Ekseninde Ebü Zerr el-Ğifârî", *Marife Dini Araştırmalar Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, ss 43 – 68 s. 47.

²⁹ Ebu Zerr ile ilgili şu hadisi şerif nakledilmiştir. "Şu gök kubbenin altında ve yeryüzünün üstünde Ebü Zer'den daha doğru sözlü kimse yoktur." (Tirmizi, Menâkıb, 35)"

saray³⁰ yaptırmıştır. İslam'ın sınıfsal eşitlik ilkesine göre bu tür sarayların yapılması kabul edilemez olarak gören Ebu Zerr Muaviye'ye şu sözleri sarf etmiştir. "Eğer bunu Allah'ın malından yaptıysan bu bir hıyanettir. Kendi malından yaptıysan bu bir israftır" demiştir.³¹

Ali Şeriatî'ye göre bu olaydan sonra Ebuzer mescide doğru gitmiştir, Ebuzer'i tanıyan bilen Müslümanlar ona bölgenin Valisi Muaviye hakkında şikayetlerde bulunmuşlardır. Maaşlarını alamadıklarını, geçimde güçlük yaşadıklarını söylemişlerdir. Bu şikayetleri duyan Ebuzer Müslümanlara şöyle seslenmiştir. "Öyle olaylar yaşandı ki ben hâlâ bir şey anlamış değilim. Allah'a and olsun ki bu amellerin ne Allah'ın kitabında ne de Peygamber'in davranışlarında hiçbir yeri yoktur. Vallahi görüyorum ki hak ortadan kalkmış, bâtıl canlanmış. Yalancılık doğruluğa yeğ tutulmuş, düzensizlik ortaya çıkmıştır."³² Fıkhi açıdan da Tevbe suresini delil göstermiştir. "Ey iman edenler! Haberiniz olsun ki, haham ve rahiplerin birçoğu insanların mallarını haksızlıkla yerler ve Allah yolundan çevirirler. Altını ve gümüşü hazineye tıkıp da onu Allah yolunda harcamayanlar ise, işte onları elem verici bir azap ile müjdele!"³³

O zamana kadar tüm Müslüman idareciler İslam'ın özüne uygun olarak sade bir yaşam tarzını benimsemiş ve kapılarını daima halka açık tutmuşlardır. Ancak Ebu Zerr, Muaviye'nin kapısında bekçileri görmüştür. Daha sonra Muaviye ile görüşen Ebu Zerr bir ürperti daha yaşamıştır ki, gerek Muaviye gerekse de etrafındaki üst düzey olarak atadığını düşündüğü kişilerin ipekten şatafatlı elbiseler giydiğine şahit olmuştur. Ebu Zerr tarafından Muaviye'nin şatafatlı hayatına karşı gösterilen tepkiye binaen Muaviye, Ebu Zerr'i halk arasında fitne ve fesat çıkartmakla suçlamış ve zenginlik karşıtı olarak göstermiştir.³⁴ Oysa İslam dininde idarecinin yegâne görevi halktan kopmak değil halk ile iç içe yaşamak ve insanların içinde yaşadığı sorunu ve problemleri yerinde ve etkin bir şekilde çözmektir. Çünkü İslam'a göre bir idareci asla ve kat'a kendisini halktan üstün görememekte ve görmeye niyet eder bir davranışta dahi bulunamamaktadır.

³⁰ el-Hadrâ Sarayı.

³¹ Güzel, **Muaviye ve Hz. Osman'a Muhalefeti Ekseninde Ebû Zerr el-Gıfârî**, s. 48

³² Ali Şeriatî, (2015) **Ebuzer**, Fecr Yayınları, çev: Abdullah Yegin, Ankara, s. 121.

³³ Tevbe 9:34, Elmalılı Hamdi Yazır, **Kur'an-ı Kerim Yüce Meali**, sadeleştiren Kasım Yayla, Merve Yayınları, İstanbul.

³⁴ Ahmet Akbulut, **Sahabe Dönemi İktidar Kavgası Alevi Sünni Ayrışmasının Arka Planı**, s.149.

Gerek Hz. Peygamber'in sünnetinden ve gerekse de daha sonraki Hz. Ebu Bekir ve Hz. Ömer hilafetinden anlıyoruz ki, İslam'da yönetici lüksten ve şatafattan koşulsuz ve şartsız uzak durur. Çünkü lüks ve şatafat yöneticiyi halktan koparacak ve onu bir üst sınıfa taşıyacaktı. Oysa İslam dininde sınıf veya toplumsal katman diye bir husus bulunmamaktadır. Bütün sistem herkese her türlü imkân ve faydanın eşit ve adil bir şekilde pay edilmesi üzerine kuruludur. Bu sistemin dışına çıkanlar İslam'ın evrensel manada tüm insanlığa verdiği mesajı ya yeteri kadar anlayamamış ya da kendi menfaatleri doğrultusunda İslam dinini kullanarak çıkar sağlama hedefi gütmüşlerdir.

5. HZ. ALİ DÖNEMİNDE LİYAKAT

Hz. Ali dönemi, Hz. Osman'ı şehit edenlerin tespit edilebilmesi amacıyla yoğun ve çalkantılı bir şekilde başlamıştır. Bu süreç içerisinde İslam toplumu siyasi anlamda istikrarsız bir dönemin içine girmiştir. Kimileri gerçek manada Hz. Osman'ın şehit edilmesinin derin bir üzüntüsünü yaşarken, kimileri de Hz. Ali'ye biat etmeyerek bu durumu siyasi bir malzeme haline getirip iktidara el koyma gibi gizli ajandalar geliştirmişlerdir. Bu durumdan kaynaklı olarak bir kargaşa hali hasıl olmuştur. Cemal ve Siffin savaşları yaşanmış ve Müslümanlar arasında ciddi bir kaos oluşmuştur. Bu sebeple Hz. Ali döneminde daha çok idari yönetim anlayışından ziyade siyasi düzlem üzerinde açılımlar söz konusu olmuştur.³⁵ Konumuz açısından ele alındığında Hz. Ali'nin hilafetinin Şam Valisi Muaviye tarafından tanınmaması ve bunun sonucu olarak Hz. Ali'ye muhalif birçok kesiminde Muaviye'den güç alarak iktidarı sarsma girişimleri büyük önem arz etmektedir.³⁶

Sunni ve Şii kaynaklarda Hz. Ali'nin ilmi olarak zirvede olduğu hususu sıkça ifade edilmektedir. Özellikle İslam hukuku alanındaki bilginliği ve yetkinliği tartışma götürmez bir gerçekliktir. Bu durumun yanı sıra, tasavvufi ve kelami konularda önemli temellendirmeleri bulunan ve tefsir ilminin de önemli şahsiyetlerinden kabul edilmektedir.³⁷ Hz. Ali yönetim anlayışında nevi şahsına münhasır yöntemler geliştirmiştir. Atadığı valilere mutlak suretle uymaları gereken

³⁵ Şimşir, a.g.m., s. 248.

³⁶ Akbulut, a.g.e. s. 174.

³⁷ Abdulvahap Yıldız, (2007) "Mevlânâ'nın Mesnevî'sinde Hz. Ali'nin Şahsiyeti", *Harran Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 18 (18), ss. 129-139, s. 131.

kuralları hatırlatır, onlara nasihatler verir ve bunları uygulamalarını istemiştir. Yetkin ve donanımlı kişileri kadı olarak atamış, başarılı olanları ise terfi ettirmiştir. Ayrıca zaman zaman kadıları da sınava tabi tutmuştur.³⁸

“Hz. Ali, Mısır’a vali tayin ettiği Malik bin el-Haris el-Eşter’e yazdığı emir-namede adalet mefhumundan bahsederken şöyle der “Nefsin hakkında, sana yakınlığı olanlar hakkında, tebaan arasında kendilerine meyil beslediğin hakkında, Allah’a ve Allah’ın kullarına karşı adaletten kat’iyyen ayrılma. Şayet böyle yapmazsan zulmetmiş olursun. Hâlbuki Allah’ın kullarına zulmedenin, Allah’ın kulları adına davacısı Allah’tır.”³⁹ Bu mektupta açıkça görülmektedir ki, O adil bir yönetim anlayışının toplumun tüm kesimlerine yaymak adına adam kayırmacılıktan uzak durulması gerekliliği hususunu atadığı valiye koşulsuz şartsız emretmektedir. Bu husus İslam’ın ruhunu yansıtan önemli bir süreçtir.

Yine Hz. Ali ordusunun başına bir adam tayin edeceği vakit ona şu öğüdü bildirmiştir. “Sonunda mutlaka karşılaşacak olduğun, Allah’tan korkmanı tavsiye ederim. Senin için Allah’tan gayri son durak yoktur. O, hem dünyaya hem de ahirete maliktir. Edası için gönderildiğin vazifeye sarıl, seni Allah’a yaklaştıracak olana yapış. Çünkü dünyada yapıp da bıraktıklarını Allah’ın yanına vardığında hazır bulacaksın”.⁴⁰ Burada da Hz. Ali, hangi olay ya da durum ile karşılaşır-san karşılaş Allah’ın emir ve yasaklarına uygun hareket et, haktan ayrılma, batıla sapma, seni yanlış yola sevk edebilecek nefsinle mücadele et, Kuran-ı Kerimden ayrılma, Hz. Peygamber’in örnekliğini vazifende mutlak suretle uygula demektedir. Çünkü kendisi de böyle yapmıştır.

³⁸ Ali Fuat Gökçe, “Devlet Adamı Hazreti Ali’nin Yönetim ve Adalet Anlayışı”, http://www.assam.org.tr/document/Devlet_Adamı_Hz_Ali_nin_Yonetim_ve_Adalet_Anlayisi.pdf erişim, 11/04/2019.

³⁹Abdulkerim Zeydan, (1995) İslam’da **Ferd ve Devlet Münasebetleri**, Kayhan Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, Eylül 1995, s. 18.

⁴⁰ Zeydan, a.g.e., s. 39.

SONUÇ

Liyakat İslam kamu hukukunun öngördüğü çerçevede mutlak bir zorunluluktur. Nitekim yaşamın her alanında adalet mefhumunun koşulsuz şartsız uygulanması da İslam'da temel bir ibadettir. Bu durumdan hareketle, İslam'ın ilk yıllarından itibaren hakkaniyet her daim ön planda tutulmuş, toplumsal hayata karşı sade ve minimalist bir yönetim ve yönetici anlayışı hakim kılınmıştır. Bu türden bir yönetim anlayışı hem liyakati ön plana çıkartmış hem de toplumsal barışa istikrarlı bir biçimde katkı sağlamıştır. Ancak İslam dininin çatısı altında yönetimlerini sürdüren idareciler liyakat ilkesini uygulama noktasında türlü zorluklar ile de mücadele etmişlerdir. Kalıpsallaşmış Arap kabileciliği gibi önemli unsurlar bu zorlukların başında gelmiştir. En bariz örneği, halife seçimi gibi devletin tüm politika ve siyasetini belirleme yetkisine haiz önemli kişileri seçerken yaşanan kargaşada görülmüştür.

Öte yandan, liyakat ilkesinin İslam dini içerisinde kati bir gereklilik olduğu hususu Hz. Peygamber'in âmil atamalarından, Hz. Ebu Bekir'in yeniden alevlenebilecek bir kabile savaşının önüne geçmek için en zor zamanda hilafete geçmesinden, Hz. Ömer'in İslam adalet anlayışını toplumun her kesimine yaymasından ve atadığı kamu görevlilerini liyakat ilkesine göre seçmesinden, Hz. Osman'ın İslam toplumunda bir kaosun önüne geçmek için gerçekleştirdiği stratejilerden, Ebu Zerr'in Muaviye ile olan diyaloglarından, Hz. Ali'nin Müslümanlar arasında bir iç savaşı önlemek için yaptığı fedakârlıklardan ve inovatif yönetim düsturundan anlaşılabilir.

Tüm bunlardan hareketle görebiliyoruz ki, İslam dini önemli bir değerler bütünüdür ve ibadet, davranış ile bütünleştiği takdirde nihai hedefine ulaşır. Bu sebeple adalet dairesi altında liyakatin tüm toplum kesimlerine eşit bir şekilde yayılması yöneticinin asli vazifesidir. İslam çatısı altında temsil edilen makamlar toplumun huzur ve refahının mutlak bir şekilde tesis edilmesi ile sorumludurlar. Bu makamlardan bir çıkar elde etmek, bulunduğu konumu kullanarak nepotizm yapmak, kendisini eşitler içinde daha eşit bir konuma getirmek İslam'ın özüne koşulsuz şartsız aykırı bir durumdur. Çünkü adam kayırmacılık ya da nepotizm olarak bilinen kavram, insanoğlunun düzenli bir yaşama geçiş sistemleri üretmeye başladığından itibaren süregelen ciddi bir problemidir. Bu husus toplumsal huzurun ve refahın bozulmasında en temel etken olarak görülürken çözümü

noktasında ise gerekli gayret ve adımların etkin bir şekilde atılmadığı da muhakkaktır. Diğer yandan, liyakat ilkesinin çağımızda tam manasıyla karşılık bulamamasının yegâne nedeni, hak kavramının yeteri kadar içselleştirilememesi ve anlaşılabilmesidir. Bu kavram üzerine, antik dönemlerden günümüze kadar birçok yorum ve düşünce geliştirilmiş, fikirler öne sürülmüştür. Dolayısıyla söz konusu kavramın bu kadar gündeme gelmesinin biricik sebebi de toplumda var olan işleyişin bir düzen çerçevesinde ele alınması ihtiyacından doğmaktadır. Toplum, hak mefhumunun yeteri kadar iyi işlediğini algıladığında bir düzen, işlemediğini düşündüğünde de kaosa doğru bir yönelim gerçekleştirmektedir. Bu durum, insanın hayatta kalma güdüsü ile tetiklenen önemli bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumların huzur ve refah içerisinde yaşaması, dayanışmayı temel bir gereklilik olarak kabul etmesi, nizamın bir refleks haline dönüşmesi, hak kavramının liyakat ilkesiyle etkin bir biçimde buluşmasıyla mümkündür.

Sonuç olarak liyakat, hak ve adalet mekanizmasının önemli bir parçası olmakla birlikte kişinin aday gösterildiği statü ile ilgili tüm şartları sağlaması ve eşit rekabet ortamı yaratılması sürecinin bütünüdür. Bu suretle nepotizmin tam karşısında yer almaktadır. İslam dini açısından da liyakatin gerçekleştirilmesi mutlak bir ibadettir. Çünkü Yüce Allah Kuran-ı Kerim'de bizlere şöyle buyurmaktadır. "İnsan ancak çabasının sonucunu elde eder" (Necm Suresi-39).

KAYNAKÇA

- AKBULUT, Ahmet (2016), **Sahabe Dönemi İktidar Kavgası Alevi Sünni Ayrışmasının Arka Planı**, Otto Yayınları, Ankara.
- BAKKAL, Ali (2005), “Ebû Bekir’in Halife Seçilmesinde “İmamlar Kureyş’tendir” Hadisinin Rolü Üzerine”, **İSTEM**, yıl:3, sayı:6, ss.87-104.
- BALCI, İsrail (1999), “Hz. Ebû Bekr Döneminde İç Siyaset ve İdare”, **Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 11 ss.185-215.
- CİDDE, Ömer (2017), “Hz. Ömer’in Yönetim İlkeleri”, **Kilis 7 Aralık Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 2017/2, cilt:4, sayı:7 ss.141-157.
- DEMİR Ömer, ACAR Mustafa, (2002), **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Vadi Yayınları, 3. Baskı.
- GÜZEL, Ahmet (2012), “Muaviye ve Hz. Osman’a Muhalefeti Ekseninde Ebû Zerr el-Ğifârî”, **Marife Dini Araştırmalar Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, ss. 43 – 68.
- HAMİDULLAH, Muhammed (2013), **İlk İslam Devleti**, çev. İhsan Süreyya Sırma, Beyan Yayınları, İstanbul.
- KÖSEOĞLU, Nevzat (2013), **Hukuka Bağlılık Açısından Eski Türkler’de İslam’da ve Osmanlı’da Devlet**, Ötüken Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- NUMANİ, Allame Şibli (2015), **Bütün Yönleriyle Hz. Ömer ve Devlet İdaresi**, çev: Prof. Dr. Talip Yaşar Alp, İstanbul: Mahya Yayınları.
- SALLABİ, Ali Muhammed (2008), **II. Halife Hz. Ömer**, çev. Mehmet Akbaş, İstanbul: Ravza Yayınları.
- SARIÇAM, İbrahim (2015), **Hz. Ömer**, Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları.
- SARIÇAM, İbrahim (), **Hz. Muhammed ve Evrensel Mesajı, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları**, 10. Baskı, Ankara.
- ŞERİATİ, Ali (2015). **Ebuzer**, Fecr Yayınları, çev: Abdullah Yegin, Ankara.
- ŞİMŞİR, Mehmet (2005), “Râşid Halifeler Döneminde İdare Sistemi ve Divan Teşkilatı”, **İSTEM**, Yıl:3, Sayı:6, ss. 265-290.
- YAZICI, Şehba (2018), “Hz. Peygamber Döneminde Âmillik”, **İslam Tarihi Araştırmaları Dergisi**, sayı 3 ss. 50-118.

YAZIR, Elmalılı Hamdi, **Kur'an-ı Kerim Yüce Meali**, sadeleştiren Kasım Yayla, Mer-ve Yayınları, İstanbul.

YILDIZ, Abdulvahap (2007), "Mevlânâ'nın Mesnevî'sinde Hz. Ali'nin Şahsiyeti", **Har-
ran Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, (18), ss. 129-139.

ZEYDAN, Abdulkerim (1995), **İslam'da Ferd ve Devlet Münasebetleri**, Kayıhan Ya-yınları, 2. Baskı, İstanbul, Eylül.

İNTERNET KAYNAKLARI

GÖKÇE, Ali Fuat "**Devlet Adamı Hazreti Ali'nin Yönetim ve Adalet Anlayışı**", [http://www.assam.org.tr/document/Devlet_Adami_Hz_Ali_nin_Yonetim_ ve_Adalet_Anlayisi.pdf](http://www.assam.org.tr/document/Devlet_Adami_Hz_Ali_nin_Yonetim_ve_Adalet_Anlayisi.pdf) erişim 11/04/2019.

ASLAN, Halide "İslam Tarihi II", [https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/371/ mod_resource/content/2/d%C3%B6rt%20halife%20d%C3%B6neminde%20 idari%20ve%20mali%20yap%C4%B1%20medeniyet%20ve%20k%C3%BClt%C3%BCr.pdf](https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/371/mod_resource/content/2/d%C3%B6rt%20halife%20d%C3%B6neminde%20 idari%20ve%20mali%20yap%C4%B1%20medeniyet%20ve%20k%C3%BClt%C3%BCr.pdf) erişim 10/05/2019.

"Nepotism" <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/nepotism> erişim 04/05/2019

"Fıtrat", <https://islamansiklopedisi.org.tr/fitrat> erişim 30/04/2019.

"Tevekkül", <https://islamansiklopedisi.org.tr/tevekkul> erişim 30/04/2019.

YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA İLLER BANKASI A.Ş.'NİN ÖZERKLİĞİ

Accordance with Governance the Autonomy of the Bank of Provinces

Yaşar OKUR*

Geliş Tarihi: 13.11.2019 Yayına Kabul Tarihi: 17.12.2019

Öz

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu ve mahalli idareler bankası olan İller Bankası, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Sermayesinin asıl kaynağı mahalli idarelere genel bütçeden aktarılan gelirlerden yapılan kesintilerdir. Ortaklarına hem finansman sağlaması hem de doğrudan veya dolaylı yatırımcı kuruluş olarak hizmet vermesi nedeniyle dünyadaki diğer kalkınma ve yatırım bankalarından farklılık arz etmektedir. Literatürde İller Bankası'nın özerkliği özelinde akademik çalışma bulunmamaktadır. Çalışmanın amacı, bu çalışmanın yapılmasıyla İller Bankası'nın yapısına, işleyişine ve işlevselliğine etki edebilecek bir etken olarak özerkliğinin yönetim bağlamında irdelenmesidir. İller Bankası'nın özerkliği, bankacılık, teknik hizmetler, ortaklarının Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu'nda temsili, ilgili merkezi idare ile ilişkileri ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri çerçevesinde ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Yerinden Yönetim, İdari Vesayet, Özerklik, Yönetişim, Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı

Abstract

The Bank of Provinces related organization to Ministry of Environment and Urbanisation and bank of local administrations, is a decentralized institution. The main source of the bank capital consist of cuts from general budget income transferred from the general budget to local administrations. The Bank of Provinces is different from the other development and investment bank in the world due to providing funds to its shareholders in addition to service as a direct or indirect investment institution. There is no any study concerning to the autonomy of The Bank of Provinces in literature. The aim of this study is to consider in detail of the Bank autonomy in governance approach as a factor to its organization, functioning and functionality. In this study, the autonomy of Bank of Provinces will be discussed in terms of banking, technical services, and representation in general meeting of shareholders, Board of Directors, Board of Supervisors and characteristics of decentralized institutions.

Keywords: Service Local administrations, Administrative Guardianship, Autonomy, Governance, Development and Investment Banking.

*İller Bankası Teftiş Kurulu, Başmüfettiş, okuryasar67@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-2345-6789

GİRİŞ

Kurumlar, toplumun ihtiyaçlarına göre kurulur, gelişir, faaliyet alanları kalmadığında ve geliştirilemediğinde ise varlıkları sona erer. İller Bankası, imar ihtiyacını hızlı ve kapsamlı bir şekilde karşılamada yaşanan finansman sorunu ve teknik sorunların çözülmesi amacıyla hizmet vermektedir. Ortak idarelerin finansman, uzman personel, kurumsallaşma gibi alanlardaki yetersizliği, kamu kurumları içerisinde harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon, üstyapı vd. bir şehrin imarıyla ilgili bütün uzmanlıkların bir arada bulunduğu İller Bankası'ndan başka bir kurumun olmaması, merkezi idarenin bürokratik yapısı ve uzmanlık gerektiren işleri üstlenmesi durumunda yaşanacak sorunlar, Banka'nın, dünyada gelişmekte olan ülkelere örnek teşkil edebilecek nitelikteki yapısı ve kurulduğundan günümüze Türkiye'nin imarına yaptığı katkılar dikkate alındığında, bir uzmanlık birimi olarak çok önemli bir fonksiyon üstlendiği görülmektedir. Küreselleşme ve AB'ye uyum süreçleriyle çevreye daha fazla önem verilmesi ve Türkiye'deki imar yatırımları ihtiyacının çeşitlenerek artmasıyla bu fonksiyon, halen önem ve önceliğini korumaktadır.

İller Bankası, kuruluşundan bugüne fonksiyonları, yönetim, denetim ve personel yapısı, sermaye kaynakları, paydaşları, teknolojik altyapısı, diğer kurumlarla ilişkileri vb. açılardan değişiklikler yaşamıştır. Esasen bankacılık sektörü dünyada değişimi en önce algılayan ve kendini ona göre yapılandıran sektörlerin başlarında gelmektedir.

Araştırmanın amacı, henüz literatürde bağımsız bir çalışma yapılmayan, ancak, yönetim anlayışıyla bakıldığında büyük bir öneme sahip olan bu konunun farklı boyutları ve etkilerinin açığa çıkarılmasıyla İller Bankası'nın yeniden yapılanmasına katkı verilmesidir. Yapılacak çalışmayla özerklik açısından değerlendirilmenin, Banka'nın sektördeki yeri, paydaşları/müşterileri ile ilişkileri, fonksiyonlarının gelişimi gibi kendisi için hayati önem taşıyan konulara da ışık tutacağı düşünülmektedir. Yerel yönetimlerin sahibi olduğu, onların ihtiyaçlarının kendisini ortaya çıkardığı, müşterisi de onlar olan bir kurum olarak, Banka'nın yerel yönetimlerle ve merkezi yönetimle etkileşimi, özerklik boyutuyla incelenmeye değer bir konu olarak değerlendirilmektedir. İller Bankası özerk bir kuruluş mudur? Mevcut yapı-

siyla özerk bir kuruluş olabilir mi? Benzer kuruluşlarda özerklik algılama ve uygulaması nasıldır? Sahiplerinin aynı zamanda müşterileri olduğu, kendi özerklikleri konusunda sıkıntılar yaşadıkları, merkezi idarenin hakimiyetinin bulunduğu bir yapıda özerklik ne derece mümkün olabilir? İller Bankası'nı bu bağlamda diğer kamu bankalarıyla kıyaslamak mümkün müdür? Bu gibi soruların cevaplarının ortaya konulabilmesi ve özerklik boyutunun incelenip değerlendirilebilmesi için Banka'nın yönetim, sermaye, personel yapısı, bütçe vd. konularının özerklikle ilişkilerinin öncelikle ve açıklıkla ele alınması gerekmektedir.

Çalışmada bir mahalli idareler bankası olarak İller Bankası'nın özerkliği konusu, yönetişim kavramı, İller Bankası hakkında genel bilgiler (kuruluşu, amacı ve faaliyet konuları, fonksiyonları ve fonksiyonlarının gelişimi, görevleri, sermayesi, organları ve personel yapısı vd.), kamu yönetiminde hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yeri, kamu yönetiminin denetim türleri olarak hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi, özerklik kavramı ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik, dünyadaki benzer bankalarda özerklik uygulamaları, Türkiye'de hazırlanan kalkınma planları ve eki ihtisas raporları ile diğer bazı rapor ve çalışmalarda iller bankası hakkında özerklik değerlendirmeleri diğer kamu bankalarında özerklik ve bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak İller Bankası'nın özerklik değerlendirmesi başlıkları altında, Banka'nın mevcut hukuki ve yönetsel yapısı temelinde, literatür taraması, doküman incelemesi ve gözlem veri toplama metotlarıyla elde edilen verilere dayalı olarak fenomenolojik betimsel analiz yöntemiyle analiz edilmiştir. Bir veri toplama tekniği olarak gözlemde, araştırmacının uzun yıllar İller Bankası'nda görev yapmasının katkısının olduğu ifade edilebilir.

1. YÖNETİŞİM

1970'lerin ortalarından itibaren dünyada yeni sağ, yeni dünya düzeni, yeni kamu yönetimi gibi yaklaşımlarla neoliberalizmin hakim olmaya başladığı görülmektedir. Küreselleşme, adem-i merkezîyetçilik, devletin küçültülmesi ve bu bağlamda özelleştirme, deregülasyon, YKY, yönetişim, postbürokrasi gibi yaklaşımlar bu dönemin anlayışını yansıtmaktadır. Her biriyle ilgili tartışmalar olmakla birlikte bu yaklaşımların idari, ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik vd. yapıların bütünüyle ilgili olduğu dikkate alındığında bu yaklaşımların temel özelliğinin devlet yönetimlerinin içerisinde bulunduğu çıkmazlara çözüm arayışları olduğu söylenebilir. Yönetişim kavramı, bu yapı içerisinde yönetimde çoğulcu bir yaklaşımı içermektedir.

Yönetişim (governance), hükümet etme anlamındaki yönetim (government) anlamından farklı bir anlam ve bağlamda kullanılmaktadır. Yönetim hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı bir yönetim anlayışını öne çıkarırken, yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, formel ya da resmi bir sıfatı bulunmayan kişi gurup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000: 145). Yönetişim, verimliliği azalan geleneksel yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmeleri yerine, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini (ortaklığını) içermektedir (Ökmen vd., 2004:41).

Çok aktörlü bir sistemin karşılıklı etkileşimine dayandığından yola çıkarak yönetişim, kamu ve özel, devlet ve devlet-dışı, ulusal ve uluslararası kurumlar ve uygulamaların geniş çeşitliliğiyle gerçekleştirilecektir. Bu anlamda, yönetişimin maddi temelleri 'birlikte düzenleme' veya 'birlikte yönlendirme' deneyimleri ile kamu ve özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde bir araya gelmesine dayandırılmakta, bunun da devlet ve toplum arasındaki sınır çizgisi üzerinde yeni bir yönetme tarzını ortaya çıkardığı ileri sürülmektedir (Güzelsarı, 2008: 21).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın yönetişimle ilgili *Özel İhtisas Komisyonu* raporuna göre ise, yönetişim demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknoloji-deki gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir. (DPT, 2007: 5)

İller Bankası bir anonim şirkettir. Yönetişim bağlamında şirket yönetişi-mi kavramı da kullanılmaktadır. "Şirket yönetişi-mi kavramının nedenleri, Yeni Kamu İşletmeciliğinin işlenmeyen sonuçlarını önlemek ve aynı zamanda esneklik, yaratıcılık ve girişimciliği sağlamaktır (Ryan ve Ng, 2000: 11). OECD'nin tanımına göre, şirket yönetişi-mi, yöneticilerin şirketlerin idare edildiği mekanizmalar ve özellikle yöneticilerin şirketlerinden sorumlu tutulmalarıdır (Rhodes, 1996:654, Pyan ve Ng, 2000:12)." (Bilgiç, 2003: 43).

Yönetişim çok aktörlü bir sistem olarak toplu karar almayı ve eylemde bulunmayı, karşılıklı güç ve kaynak bağımlılığını, ortak amaçlar üzerinde pazarlık

yapmayı gerektirmektedir. Ayrıca, sadece kaynaklar üzerinde değil, oyunun kuralları üzerinde de anlaşmaya varılması için işbirliği şarttır (Bilgiç, 2003: 48). Bu noktada, merkeziyetçi yönetim sisteminde Kamu Tercihi Teorisinde vurgulanan bürokrasinin de kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebileceği tezi, üzerinde durulmaya değerdir.

Yönetişim – iyi yönetim kavramlarına farklı uluslararası kuruluşların raporlarında yer verilmektedir. Bu çalışmada, kapsayıcı özelliği dikkate alınarak sadece AB'nin belirttiği iyi yönetişimin özelliklerine yer verilecektir. AB, iyi yönetim konusunu, 2001 yılında yayınlamış olduğu Beyaz Rapor'da belirterek iyi yönetişimin beş temel özelliğinin bulunduğunu belirtmiştir. Bu özellikler, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum olarak ifade edilmiştir. Açıklık idarenin karar alma süreçlerinde aktif iletişimin sağlanması ve kararların daha anlaşılabilir hale getirilmesidir. Katılımcılık, politika oluşum süreçlerine daha geniş bir katılımın sağlanmasını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik, devletlerin ve kurumların gerçekleştirdikleri eylemlerin gerekçelerini açıklamak ve ilgili eylem ve işlemleriyle ilgili olarak gereken sorumluluğu üstlenmeleridir. Hizmetlerde etkinlik, politikaların verimli ve zaman odaklı olarak gerçekleştirilmesini, geçmişteki deneyimlerin ve geleceğe dair hedeflerin net bir biçimde belirlenmesini ve orantılılık ilkesinin daima göz önünde bulundurulmasını talep etmektedir. Uyum ise, farklı alanlarda yer alan politikalar arasındaki ilişkilerin tutarlı ve uyum içinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Commission of the European Communities,2001:10; DPT, 2007: 2-4).

Yönetişim uzmanlığı, profesyonelliği de önceleyen, ortak akla dayalı, paydaşların çıkarlarını ve geleceklerini belirlemede söz sahibi olduğu, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, proaktif ve etkin bir yönetim tarzıdır. Özerklik ise kurumun sahiplerinin, paydaşlarının iradeleri doğrultusunda yapılandırılması ve işlemlerini, bunun için de yönetişimin örgütte hakim olmasını gerektirmektedir.

2. İLLER BANKASI HAKKINDA GENEL BİLGİLER

2.1. İller Bankası'nın Kuruluşu

Kurtuluş savaşı sonrasında Türkiye Cumhuriyeti Devletinin gelişmiş toplumların imar düzeyine getirilebilmesi için atılan adımlardan biri de İller Bankası'nın kurulmasıdır. Cumhuriyetin ilk yıllarının koşullarında elektrik, içme suyu, kana-

lizasyon, imar planı, harita ve yer altı ve yerüstü yapıların yapılması, belediye hizmetlerinin verilebilmesi için gerekli olan makine, araç gereçlerin temini, bunların sigortalanması vb. konuların tamamında bilgi, yetişkin personel ve kaynak eksikliği bulunduğundan, bu eksikliğin giderilmesi için bir örgütün kurulması gerekmiştir. Nisan 1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 131. ve 132. maddelerinde belediyelere mahsus bir banka kurulması ve bu Banka'nın belediyelere kredi vermesi hükmü yer almıştır. 1933 Yılında 2301 Sayılı Kanunla "Belediyeler Bankası" adı altında belediyelere finansman sağlama amacıyla bir banka kurulmuş, ardından, 13.06.1945 tarihinde çıkarılan 4759 Sayılı Kanun'la yapmış olduğu hizmetlerde göstermiş olduğu başarı sonucu görev alanı "Mahalli idarelerin, bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar işleriyle uğraşmak" olarak genişletilmiş ve adı da "İller Bankası"na dönüştürülmüştür.

4759 Sayılı Kanunla temel olarak 3 farklı konuda değişiklik yapıldığı anlaşılmaktadır: 1) İller Bankası'nın sahip ve müşteri kitlesi değişmiştir. İller Bankası belediyelerin yanında, il özel idareleri ve köy tüzel kişiliklerinin, ortak idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların da bankası haline gelmiştir. 2) İller Bankası'nın görev ve sorumluluk alanı genişlemiştir. İller Bankası finansman sağlamanın yanında doğrudan ya da dolaylı yatırımcı kuruluş haline gelmiştir. 3) İsmi Belediyeler Bankası'ndan İller Bankası'na dönüştürülmüştür.

Banka, mevcut durumda 26.01.2011 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen ve 08.02.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ve değişiklikleriyle faaliyetlerini sürdüren, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli Anonim Şirket statüsünde bir Kalkınma ve Yatırım Bankası'dır (Erdoğan, 2019: 218-219). Söz konusu Kanunla Banka'nın sermayesi, müşteri ve sahip kitlesi, görev ve sorumluluk alanı, organları ve personel yapısında değişiklikler yapılmıştır. Banka hakkındaki bilgiler, bu Kanun ve değişiklikleri ile alt düzenlemeleri çerçevesinde ele alınacaktır.

2.2. İller Bankası'nın Görev ve Yetkileri

6107 Sayılı Kanuna göre Banka'nın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin

finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir. Banka bu amaçları gerçekleştirmek üzere:

- a) Ortaklarına kısa, orta ve uzun vadeli her türlü nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir.
- b) Faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.
- c) Bankanın öncülüğünde şirket kurabilir ve devredebilir.
- ç) Sigorta acenteliği yapabilir.
- d) Gerekli izinleri almak kaydıyla yurtiçinde ve yurtdışında şube ve temsilcilik açabilir.
- e) Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilir, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabilir.
- f) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan kaynak sağlayabilir.
- g) Amacının gerçekleşmesine yardımcı olacak her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapar.
- ğ) Ana Sözleşmede belirtilen diğer faaliyetleri yürütür.
- h) Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapar veya yaptırır.
 - 1) Bankaya kaynak temin üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapar veya yaptırır.

2.3.Banka'nın Ortaklık Yapısı ve Sermayesi

İller Bankası'nın sermayesi birçok kaynaktan oluşmaktadır. Ancak, ortak idarelerden yapılan kesintiler dışındaki kaynakların sermayenin içerisindeki payının

çok düşük olduğu hususu gözden kaçırılmamalıdır. 6107 Sayılı Kanuna göre Banka'nın ortaklık yapısı ve sermayesi aşağıdaki gibidir:

(1) Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir.

(2) Bankanın sermayesi 9.000.000.000,00 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Cumhurbaşkanı (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 148 inci maddesi ile değişik) kararı ile beş katına kadar artırılabilir. Banka'nın sermayesi 15 Mart 2014 tarih ve 28942 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2014/6045 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 9.000.000.000,00 TL'den 18.000.000.000,00 TL'ye çıkarılmıştır.

(3) Sermaye tavanına ulaşıncaya kadar Bankanın ödenmiş sermayesine aşağıdaki kaynaklar eklenir:

- a) 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki (%2) oranında kesilecek miktarlar.
- b) Bankanın vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonraki yıllık safi kârından yüzde otuz oranında ayrılacak pay.
- c) Diğer mevzuat hükümleri ile Banka sermayesine aktarılması uygun görülen paralar ile sermayeye eklenmek üzere yapılacak her türlü yardım ve bağışlar.

Yukarıda görüldüğü üzere, istisnalar hariç Banka sermayesinin tamamı, belediyeler ve İl Özel İdarelerinin ortaklık paylarından oluşmaktadır.

6107 Sayılı kanun, İller Bankası'nın sermaye kaynaklarını, hem Genel Bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar üzerinden yapılan kesinti oranını %5'ten %2'ye düşürerek, hem de bir önceki Kanun olan 4759 Sayılı Kanun'da yer alan bazı kaynakları tamamen kaldırarak azaltmıştır. 2001 Yılı sonu itibarıyla Belediyeler Fonunun tamamen kaldırılmış olması, sonraki süreçte denkleştirme fonu vb. adlarla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) aktarılan fonun istikrarlı bir fon olmaması, Banka'nın sermaye ve finansman kaynaklarını daraltmaktadır. Ancak, bu uygulamanın İller Bankası'na özel bir

uygulama olmadığı bilinmelidir. Aynı dönemde kamu fonlarının tasfiye edildiği (Saygılı, 2002: 147-151), bununla genel bütçeye bir disiplin getirildiği unutulmamalıdır.

2.4. Plan ve Programların Gerçekleştirilmesinde Banka'nın Finansman Kaynakları

Banka'nın, görev ve yetkilerini gerçekleştirebilmesi için gerekli olan finansman kaynakları, sermayesinin yanında farklı kaynaklardan da sağlanmaktadır. Ağırlığını sermaye kaynakları oluştursa da Banka'nın finans kaynakları aşağıdaki şekilde sayılabilir:

Sermaye;

- a) Belediyelere Yardım amacıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı bütçesine İller Bankası'na aktarılmak üzere konulan ödenek (Eski adıyla Belediyeler Fonu) ve belirli projeler/işler için ödenek tahsisi
- b) Alınan faiz ve komisyonlar
- c) Bankacılık Hizmetleri gelirleri
- d) Banka İştiraklerinden gelen karlar
- e) Denetim ve Danışmanlık Hizmet Giderleri Karşılığı
- f) Sigorta acentelik işlemleri gelirleri
- g) Proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapması veya yaptırmasından elde edilecek gelirler.
- h) Bakanlık tarafından talep edilen özel projeler ve kentsel altyapı projeleri ile yapım işlerini yapması veya yaptırmasından elde edilecek gelirler.
- i) Banka öncülüğünde şirket kurması halinde kurulan şirketin/şirketlerin gelirleri.
- j) Yurtdışında şube ya da temsilcilik açılması halinde bunların gelirleri.
- k) Yurt içi ve yurt dışı finansman kuruluşları ile para ve sermaye piyasalarından ve her türlü fonlardan ve hibelerden sağlanan kaynaklar.

- l) İller Bankası, Yönetim Kurulu'nun 16.11.2017 tarih ve 35/968 sayılı kararı ile 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 60.maddesinin 4. fıkrası gereği kendi müstakrizleri olan il özel idareleri ile belediyelerden fon kabul edebilmektedir.

Finansman kaynakları konusunda en önemli husus, bu kaynakların toplamda çok büyük bir kısmının ortakların sağladığı sermayeden oluştuğu, diğer kaynaklardan sağlanan finansman miktarının görece düşük olduğudur (İlbank, 2019: 22-23). Bu da sermaye kaynakları ile özerklik ilişkisi değerlendirmesini daha anlamlı hale getirmektedir.

2.5. İller Bankası'nın Organları

6107 Sayılı Kanun'a göre, Banka'nın yetkili organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Kredi Komitesi, Denetim Komitesi, Genel Müdür ve Denetim Kurulundan oluşur. Ancak, araştırma konusu kapsamındaki fonksiyonları itibariyle özerklik değerlendirmesinde Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Genel Müdür ve Denetim Kurulu'nun yapısı ve fonksiyonlarının irdelenmesi önem kazanmaktadır. O nedenle değerlendirmelerde belirtilen bu yapı ve fonksiyonlar, 6107 Sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun ile bu Kanun'un değişiklikleri ve alt düzenlemeleri temelinde öne çıkarılmıştır.

2.5.1.Genel Kurul

Bankanın Genel Kurulu;

- (1) a) İl özel idarelerini temsil etmek üzere, il genel meclisi üyeleri arasından seçilecek yirmi kişiden,
b) Belediyeleri temsil etmek üzere, belediye başkanları arasından her bir ili temsilen seçilecek birer kişiden,
c) İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) temsilen atanacak birer ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı temsilen atanacak iki kişiden,

Oluşur.

(2) Birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerine göre yapılacak seçimlerin usul ve esasları Ana Sözleşmede düzenlenir.

2.5.2. Yönetim Kurulu

Banka'nın Yönetim Kurulu, Genel Kurula karşı sorumlu karar organıdır. Yönetim Kurulu Genel Müdür dahil yedi üyeden oluşur.

Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık (mevcut durumda T.C.Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu yemin törenini izleyen ilk toplantıda, aralarından birer üyeyi başkan ve başkan vekili olarak seçer.

Yönetim Kurulu üyeliklerine atanacakların 5411 sayılı Kanunda aranan nitelikleri haiz olması şarttır. Ancak, Genel Kurul tarafından seçilecek üyeler bakımından en az on yıllık mesleki deneyime sahip olma şartı aranmaz.

Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar atanabilir. Yönetim Kurulu üyeliği; Genel Müdürün bu göreviyle ilişkisinin kesilmesi, Genel Kurul tarafından seçilen ve belediye başkanı veya meclis üyesi unvanını taşıyan üyelerin ise herhangi bir nedenle başkanlık veya meclis üyeliklerinin son bulması halinde sona erer. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde 6762 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

2.5.3. Denetim Kurulu

Bankanın Denetim Kurulu üç üyeden oluşur. Denetim Kurulu üyelerinin ikisi ilgili Bakanlık, biri Maliye Bakanlığı tarafından atanır. Denetçilerin Yönetim Kurulu üyeleri için aranan şartları taşıması gerekir. Denetçiler, 6762 sayılı Kanunun ilgili hükümlerine göre görev yapar. Denetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilir. Süresi dolmadan üyeliğin boşalması halinde 6762 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

2.6. İller Bankası'nın Personeli

6107 Sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun'a göre Banka hizmetlerinin gerektirdiği görevler, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ve diğer kanunların sözleşmeli personel hakkındaki hükümlerine tabi olmayan sözleşmeli personel eli ile yürütülür.

Banka Genel Müdürünün 5411 sayılı Kanuna göre Genel Müdür vasıflarını haiz olması zorunludur. Genel Müdür Yardımcılarının atanmasında da 5411 sayılı Bankacılık Kanunundaki şartlar aranır. İlgili Bakan (Mevcut durumda T. C. Çevre ve Şehircilik Bakanı), Genel Müdürlüğün boşalması hâlinde Genel Müdür yardımcılarında birini Genel Müdür Vekili olarak görevlendirir. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı 3 no'lu Kararnamesinin 2. maddesine göre "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır." Bu maddeye göre; İller Bankası Genel Müdürü Bakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı kararıyla, Genel Müdür Yardımcıları Genel Müdürün teklifi üzerine, Bakanın kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla, atanır. Teftiş Kurulu Başkanı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanları ve Bölge Müdürlerinin atanmasına ve bunların görev ve yetkilerinin belirlenmesine Yönetim Kurulu karar verir. Mevzuatta aksine bir hüküm yoksa, atama usulü neyse, görevden alma da aynı yolla yapılır.

Banka personelinin hizmete alınması, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, görevden alınma şekilleri, görev ve yetkileri, disiplin esasları, yükümlülükleri, unvan ve sayıları Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Yönetim Kurulu kararı ile (16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Kanununun 21 inci maddesiyle değişik) yürürlüğe konulan yönetmelik ile düzenlenir.¹

3. KAMU YÖNETİMİNDE HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARININ YERİ

Kamu yönetimi, merkezi yönetim ve yerinden yönetimden oluşmaktadır. Anayasanın 126. maddesinde yer aldığı şekliyle Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de ilçelere ayrılır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı da (Bölge yönetimleri) kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri

¹ 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Kanununun 21 inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan "Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılacak" ibaresi "Yönetim Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan" şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

kanunla düzenlenir. İllerin idaresi yetki genişliği (Deconcentration) esasına dayanır. Yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar, merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belirli işlevleri yerine getirmelerine yetecek kadar bir ya da daha fazla yetkiyi, kendi adına kullanmak üzere devrederler.(Keleş ve Yavuz, 1989:17) İl ve bölge kuruluşları bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Yerinden yönetim ise yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmalarıdır (Devolution) (Keleş ve Yavuz, 1989:17). Yerinden yönetim yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden (fonksiyonel) yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim birimleri, İl Özel İdareleri, belediyeler ve köylerdir.

Anayasa'nın ilgili maddelerinde sadece üniversiteler, Yüksek Öğretim Kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve meslek kuruluşları hizmet yerinden yönetim kurumları olarak düzenlenmişlerdir. Diğerleri Anayasa'nın 123. maddesinde yer verilen "Kamu tüzel kişiliği kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." hükmüne dayanılarak kurulmuşlardır.

4. KAMU YÖNETİMİNİN DENETİM TÜRLERİ OLARAK HİYERARŞİK DENETİM VE VESAYET DENETİMİ

"Merkezi idare iki türlü kontrol uygulamaktadır: Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi. Hiyerarşik denetim aynı tüzel kişilik içindeki, vesayet denetimi farklı tüzel kişilikler arasındaki denetim ilişkisidir. Anayasanın merkezi idareyi ele alan 126. ve mahalli idareleri ele alan 127. maddelerinde hizmetsel kuruluşlar üzerindeki idari vesayet yetkisi düzenlenmese de bu yetkinin kullanılacağı kanunlardan anlaşılır." (Türk Hukuk Sitesi, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm.)Erişim Tarihi: 11.03.2014.

"Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmüş olması, hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesinin sorumluluğunu taşıyan devletin bu alandaki ana sorumlu olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Devletin birliği ve genel yararlar esas olduğuna göre yerinden yönetimin yukarıdaki sakıncalarını gidermek gerekli, hatta zorunludur. Bu durumda

merkezi yönetimin hem genel hem de yerel yararlarına uymayan karar ve eylemlerine engel olması gerekir. ... Ancak bu denetim hiyerarşik denetim değildir; idari vesayet adı verilen ve yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşabileceği kabul edilen özel bir denetim türüdür.” (Varcan, 2005:17-18) <http://books.google.com.tr/books?id=zt93wFCkwosC&pg=PA18&lpg=PA17&ots=TR5AxWMFZf&dq=hizmet+yerinden+y%C3%B6netim#v=onepage&q=hizmet%20yerinden%20y%C3%B6netim&f=false>/Erişim Tarihi: 11.03.2014.

“İdari Vesayet, kamu düzenini ve idarenin bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yerinden yönetim idarelerinin işlemlerinin denetleme yetkisidir. İdari vesayetin amacı; idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilebilmesi, toplumun genel çıkarlarıyla bağdaşmayacak veya kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olmayacak işlem ve eylemlerin engellenmesidir.” (Yücel ve Avcı, 2009: 63)

Bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan “İller Bankasının vesayet denetimi 4759 sayılı Kanun gereğince Bankanın kurulduğu 1945 yılından 1958 yılına kadar İçişleri Bakanlığı’na yürütülmüştür. Ancak bu vesayet 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun gereğince 1958 yılından itibaren İmar ve İskan Bakanlığı’na geçmiştir.” (Berk, 2003:77) Halen İller Bankası bakımından ilgili bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığıdır

5. ÖZERKLİK KAVRAMI VE HİZMET YÖNÜNDEN YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARINDA ÖZERKLİK

“Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları, işte bu seçimle iş başına gelmenin sonuçları olan kavramlardır. Asıl olan, yerel yönetimlerin kendi görevlerini, merkezin karışması olmaksızın kendi olanaklarıyla görebilmeleri (Keleş ve Yavuz, 1989:20), buna imkan verecek kaynaklara ve tüzel kişiliğe sahip olabilmeleridir.

Yerel özerkliğin ne olduğu Anayasada tanımlanmamakla birlikte başlıca iki anlamı olduğu genellikle kabul edilmektedir.

- a) *Birincisi, yerel yönetiminin tüzel kişiliğinin özerkliğidir.* Bu tür özerkliğin sonuçları, 1) merkezi yönetimle yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevleri ve

görev alanları bulunması, 2) yerel yönetimlerin açıl durumunu güçlendirici önlemlerin alınması, 3) merkezin yerel birimler üzerindeki etkisinin sınırlı ölçülere indirilmesidir.

- b) İkinci tür özerklik alanı ise halkın özerkliğidir. Bunun başlıca öğeleri ise 1) yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organların belirlemesi ve 2) yerel birimlerin merkezi yönetimce değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesidir. (Kurt Steiner'den aktaran Keleş, R, 1994)”

Hizmet yönünden yerel yönetimlerde ikinci tür özerklik imkanı tartışmaya değerdir. Yerel birimlerin etkinlik alanlarını yerel organlarının belirlemesi, belirli bir hizmetin görülmesi için kurulmuş bir kuruluştaki ilk bakışta mümkün görülmemektedir. Ancak, hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşlarının da hizmetten yararlananların ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda hizmet farklılaştırmaları, kalite arttırmaları ve görevleri içerisinde yer alan bazı hizmetlere yoğunlaşmaları, bazılarında daha az imkan tanımları mümkündür. Bu anlamda özerklik, yerel yerinden yönetim kuruluşları gibi bir özerklikten bahsedilebilir.

Yerel birimlerin merkezi yönetimce değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar, yani halk tarafından denetlenebilmesi ise hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin hizmeti alanlarca denetlenebilmesi anlamını taşımaktadır. Hesap verme sorumluluğu açısından bakıldığında klasik anlamda bürokrasinin seçilmişlere hesap vermesinin ötesinde yeni yönetim anlayışı çerçevesinde bürokrasinin hizmet alanlara da doğrudan hesap verme sorumluluğu önem kazanmaktadır. (Hughes, 194: 254'ten aktaran, Balcı, 2003:125.) Bu da mevzuata boğulan ve mevzuatı bilmemenin mazeret sayılmadığı bir toplumda ancak, standartları belirli ve topluma yaygın iletişim araçlarıyla, yaptırımlarıyla birlikte taahhüt edilmiş (Ateş ve Okur, 2009:101) hizmetlerin olabildiğince saydam bir yönetim anlayışıyla yerine getirilmesiyle mümkündür. Günümüzde bunun gerçekleştirilebilmesi için gelişen teknolojiyle birlikte geçmişte olmadığı kadar imkanlar bulunmaktadır.

Bir diğer açıdan gerçek bir özerklikten bahsedilebilmesi için üç temel şartın gerçekleşmesi gerekir: (Tortop'tan Aktaran Bayrakçı, 2002:96)

- Kesin karar alabilme ve uygulayabilme yetkisi.

- Organlarının bağımsızlığı ve seçimle işbaşına gelmeleri.
- Yeterli mali olanağa sahip olmaları.

6. DÜNYADA İLLER BANKASI BENZERİ BANKALARDA ÖZERKLİK

Bu bölümde, özerklikle ilgili olarak, İller Bankası'nın dünyadaki benzerlerinden örnekler sunulacaktır. Örneklerin seçiminde olabildiğince sahiplik yapıları benzeyen örgütler dikkate alınacak ve bunlarla ilgili bilgiler ilgili kaynaklardan özetlenerek sunulacaktır.

6.1. Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu

Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu ile ilgili açıklamalar, Çoker ve Altay'ın çalışmaları ile Komünekredit'in kendi internet sitesinden alınan bilgilerin özetlenmesi şeklinde yapılacaktır. (Çoker, 1987: 79-80; Altay, 1997: 39; Komünekredit, 2015). Danimarka Yerel Yönetim Kredi Kurumu, yerel yönetimler ile belediye garantörlüğü karşılığı bağlı kuruluş ve işletmelerine bir kooperatif kurarak finansman sağlama amacıyla 1898 Yılında çıkarılan yasayla kurulmuştur. Bu yasa gereğince, Kredi Kurumuna sadece kredi kullanan veya bir belediye bağlı kuruluşu, işletmesi ya da özel ve resmi tüm kuruluşlara Kurumdan kredi kullanmalarında garantör olan belediyeler ortak olabilmektedir. Kurumun iç sermaye kaynağı, kullanılan kredilerin ana parasının her altı ayda bir binde dördünün (%0,04) Kuruma ödenmesiyle oluşmaktadır. Dış finansman kaynağı ise yurtiçi ve yurt dışına nominal değerli tahviller ve indeksli tahviller şeklinde tahvil ihracıyla elde edilen finansman kaynağından alınan faizlerdir. Kurumun bir zarara uğraması durumunda bu zararın öncelikle kendi fonlarından karşılanması gerekmektedir. Kurumun bonoları bu güvenceye dayalı olup ipotek ya da başka şekillerde bir güvence aranmamaktadır. Ayrıca, belediye borçlarının ödenmesinde gerektiği takdirde belediyelerin vergi alma yetkileri de bir güvence oluşturmaktadır. Orta ve uzun vadeli olarak alınan kredilerin ödenmemesi durumunda, İşçileri Bakanlığı devreye girmekte ve nihai garantör sıfatını taşımaktadır.

Banka'nın denetim, gözetim ve organizasyon yapısı 2015 yılında son düzeltmesi yapılan Banka Ana Sözleşmesine göre aşağıdaki gibidir:

Kurumun en yüksek organı, yönetim birimleri tarafından seçilen 9 üyeden oluşan Müdürler Kuruludur (Board of Directors). Üyelerden altısı ve onların

yedekleri belediyelerce ikisi ve onların yedekleri de Kredi Kurumunun üyesi olan Bölge İdarelerince (Regional Authorities) 4 yıllığına seçilmektedir. Bunlara ek olarak ortaklardan bağımsız, muhasebe veya denetim alanında uzman bir üye de Müdürler Kurulu tarafından seçilir. Yönetim kurulu üyeleri ve yedekleri, kurumun üyesi olan belediye ve bölge idarelerinin üyelerinden olması gerekir.

Müdürler Kurulu, yeni seçimleri takiben yapılacak ilk toplantıda kendisine bir başkan bir de başkan yardımcısı seçmektedir. Müdürler Kurulu'nun üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın denetim yetkisi bulunmaktadır. Kurul, İçişleri Bakanlığı'nın kendisinden isteyeceği her türlü bilgileri vermekle yükümlü tutulmuştur. Bakan, Kurumdan alacaklı olanların normal olarak bekleyecekleri güvenciyi azalttığı ya da belirli bir süre içinde bu güvenciyi yeniden kuramadığı durumlarda, Müdürler Kurulu'na işten el çektirme yetkisine sahip bulunmaktadır. Ancak, bu yetki bugüne kadar hiç kullanılmamıştır.

Müdürler Kurulu'nun yönetmeliklerde yapacağı değişiklikler de Bakan'ın onayına tabidir. Bu yönetmelikler, seçim sistemi, organizasyon ve çalışma usulleri ve üyelerin sorumlulukları gibi konuları kapsamaktadır.

Müdürler Kurulu, 3 kişiyi Yönetim Komitesi Üyesi olarak seçer. Bunlar İcra Kurulu Başkanı, Genel Müdür ve Finans Direktörü olarak görev yapar. Yönetim Komitesinin görevine Yönetim Kurulu her zaman son verebilir.

6.2. Hollanda Belediyeler Bankası (Bank for Netherlands Municipalities)

Hollanda Belediyeler Bankası ile ilgili açıklamalar, Çoker ve Altay'ın çalışmaları ile Bngbank'ın kendi internet sitesinden alınan bilgilerin özetlenmesi şeklinde yapılacaktır (Çoker, 1987: 84 - 87; Altay, 1997: 39; Bngbank, 2019). Hollanda devlet yönetiminin temelinde belediye düzeni yatmaktadır. Eski tarihlerdenberi var olan şehir anlayışı, belediyelerin özerkliğinin en önemli unsurudur.

Hollanda Belediyeler Bankası, belediyelere ya da belediyelerin verdiği garantiye dayanılarak diğer kamu kuruluşlarına, bu kuruluşların kurdukları birliklere ya da sermayesinin yarısından fazlası belediyenin garanti verdiği kamu kuruluşuna ait olan kurum ve şirketlere kısa ve uzun vadeli kredi vermek amacıyla, başlangıçta hisselerin tamamı belediyelere ait olmak üzere 1914 Yılında kurulmuştur. 1925 ve 1927 yıllarında alınan kararlarla devlet Banka'nın sermayesinin yarısına ortak olmuş ve devletten belediyelere ve belediyelerden devlete olan para akışının Ban-

ka kanalıyla yapılması kabul edilmiştir. Bankanın sermayesinin diğer yarısının %95'inden fazlası belediyelerin, kalanlar ise 12 eyalet idaresinden 11'ine ve bir su kuruluna aittir.

BNG Bank'ın hisse sahipliği, Ana Sözleşmesinde belirtildiği üzere Hollanda Devleti, iller, belediyeler, su kurulları ve diğer kamu kuruluşları ile sınırlıdır.

Banka'nın Yönetim Organları, Hissedarlar Kurulu (Genel Kurul), Denetim Kurulu, Yönetim Komitesi ve İş Konseyidir.

6.2.1. Genel Kurul

Banka'nın yönetimi ile ilgili yeni ve önemli düzenlemeler, yıllık hesaplar, yönetim kurulunun rapor ve esasları, bankanın stratejisi ile Kanununun 2. maddesinin 2. fıkrası gereğince eklenmesi gereken diğer hususlar 1 Temmuz'dan önce yıllık olarak yapılacak Genel Kurul'un onayına tabi tutulmaktadır.

Ana sözleşmede farklı olarak belirtilmedikçe, tüm konular, genel kurul toplantılarında oy çokluğu ile karara bağlanır.

Yönetim Kurulu ve Denetleme Kurulu, hissedarların çoğunluğu karşı çıkmazsa, genel kurul toplantısında, istenen tüm bilgileri sunar.

6.2.2. Denetim Kurulu (Supervisory Board)

Denetim Kurulu, hem operasyonel hem de stratejik girdilerden sorumludur. Denetim Kurulu en az beş üyeden oluşur. Denetim Kurulu üye sayısını kendileri belirler. Denetim Kurulu üyeleri, Genel Kurul tarafından Denetim Kurulu'nun aday gösterdiklerinden seçilir.

Denetim Kurulunun yapısı aşağıdaki üyelik profiline dayanmaktadır:

- ◇ Üç üye, bankacılık, finans piyasaları, para ekonomisi, işletme ekonomisi, kredi denetim sistemi ve finansal raporlama alanlarında yeterli bilgi ve idari deneyime sahip olmalıdır. Uluslararası deneyime ve bağlantıya sahip kişiler tercih edilir. Başkan tercihen bu kategoriden seçilir.
- ◇ Bu bağlamda, VNG'yi (Hollanda Belediyeler Birliği) içeren yerel ve bölgesel makamlardan, belediye finansmanı, arazi politikası ve sosyal politika alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip üç ila dört üye,

- ◇ Merkezi hükümet alanında, tercihen Maliye ve İçişleri Bakanlığında, yeterli bilgi ve deneyime sahip iki üye,
 - ◇ Toplu konut, mekânsal planlama, sağlık hizmetleri, eğitim ve kamu hizmetleri alanlarında yeterli bilgi ve deneyime sahip üç ila dört üye,
- seçilir. Uluslararası (Avrupa) deneyime ve bağlantıya sahip kişiler tercih edilir.

6.2.3. Yönetim Komitesi

Banka'nın günlük yönetimi, birisi aynı zamanda başkan olan üç üyeden oluşan Yönetim Komitesi tarafından yürütülmektedir. Yönetim komitesi başkan ve üyeleri, Denetim Kurulu tarafından atanır ve görevden alınır.

6.2.4. İş Konseyi

İş Konseyi Banka çalışanlarının oluşturduğu, çalışanlar tarafından üç yılda bir seçilen, dokuz kişiden oluşan bir meclistir. Yönetim Komitesi, yılda en az 6 defa İş Konseyi ile bir araya gelmekte ve idarece önerilen ya da kanunla ele alınması emredilen konular ele alınmaktadır. Kanun, Banka'nın genel idaresiyle ilgili sorunların Konsey'de en az yılda iki defa ele alınmasını emretmektedir. Konsey, Yönetim Komitesi'ne tavsiyede bulunmakta ya da bazı icraat için onay vermektedir. Yönetim Komitesi, Konseyin onayını alamadığı durumlarda mahkemeye gidebilir. Yönetim Komitesi'nin Konsey'in tavsiyelerine uymadığı durumlarda Konsey de mahkemede haklılığını ispat etme hakkına sahiptir.

6.3. Belçika Belediyeler Bankası (Belgian Municipal Credit Institution)

Belçika Belediyeler Bankası ile ilgili açıklamalar, Çoker'in çalışması ile Belfious'un kendi internet sitesinden alınan bilgilerin özetlenmesi şeklinde yapılacaktır. (Çoker, 1987: 90-93 ve Belfius, 2017). Belçika Belediyeler Bankası, 1860 Yılında, belediyelerin kredi ihtiyacının giderilmesinde özel spekülasyonlara mahal vermemek üzere, bütün illerin ve belediyelerin hisselerine sahip olduğu bir limitet şirket olarak kurulmuştur. 1967 Yılından itibaren Banka kapılarını özel kişilere de açmıştır. Özellikle 1970'ten bu yana Banka özel kişi ve kuruluşlara hemen her türlü bankacılık hizmetlerini sunmaktadır.

6.3.1. Genel Kurul

Ortaklardan oluşan Genel Kurul, Banka'nın en üst karar organı olmaktadır. Yılda bir Mart Ayında toplanan Genel Kurul, bütçeyi, bilançoyu, kar ve zarar

hesaplarını inceleyip onaylar. Yönetim ve Denetim Kurulu üyelerini Genel Kurul seçer. Devlet, Banka'nın yönetimine herhangi bir şekilde karışmadığı gibi denetim organlarını oluşturacak kişilerin seçiminde de rol oynamaz. Genel kurul için düzenlenen oy pusulaları her ortak idareye gönderilmekte ve bunlar ortaklık hisselerine göre temsilci göndermektedirler. Genel Kurula katılan temsilciler 250 civarında olmaktadır. (Teorik olarak üye adedi 700 kişidir. Bazıları yetki belgesi vermektedir.)

Yönetim Kurulu (Administrative Council) 11 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin, il ve belediyelerde, seçilmiş üyeler olarak görev yapmış ya da yapmakta olması gerekmektedir.

Yönetim Kurulu, kendi içinden bir başkan ve kurul dışından bir Genel Müdür seçer. Genel Müdür Banka'nın günlük yönetiminden Banka'nın yönetiminde geniş yetkilerle donatılmıştır ve hizmetlerin yürütülmesinde kendisine bir Yönetim Komitesi (Management Committee) yardım eder.

Banka'nın 9 üyelik bir denetçiler kurulu vardır. Kurul üyeleri, Genel Kurulca seçilmektedir. Bunlar, il ve belediye idarelerinde çalışan ya da daha evvel çalışmış olan kişilerdir. Denetçiler Kurulu dışında ayrıca Maliye ve İçişleri Bakanları da, Banka çalışmalarını kontrol ve yönetim kurulu toplantılarına katılma haklarına sahip birer denetçi atarlar.

Belediyeler Bankası, bütün bunların dışında yönetici durumunda olan bir Genel Müfettişin sorumluluğu altında iç ve dış denetimi uygulatmaktadır. İç denetim Banka'nın kendi denetim personeli tarafından yapılmaktadır. Banka hesapları ayrıca özel bir denetim firmasına da incelettirilmekte ve raporu yönetim kurulunda görüşülmektedir.

Banka, 1996 yılında Fransız Crédit Local de France ile ortaklığa gitmiş; ardından 1999 yılında Lüksemburg'un Banque Internationale à Luxembourg ile birleşerek Dexia grubunu oluşturmuştur. (Yaş, 2011: 54) Belçika devleti, Federal Holding ve Yatırım Şirketi aracılığı ile Ekim 2011'de Dexia Bank Belgium'u satın almıştır. 11 Haziran 2012 Banka'nın isimi Belfius olarak değiştirilmiştir. (Belfius, (2017), Annuel Report 2017, <https://www.belfius.be/financial/NL/Profile/index.aspx>.) O nedenle, İller Bankası'yla karşılaştırmada ortaklık ve buna bağlı olarak yönetim yapısı itibarıyla birleşmeden önceki hali esas alınmıştır.

Bunların dışında, sermayesinde yerel yönetimlerin dışındaki aktörlerin olduğu ya da kuruluş sermayesi bulunmayan, sermayeleri yedek ve ihtiyat akçelerinden oluşan Alman Tasarruf Sandıkları (Die Sparkassen) değerlendirmeye alınmamıştır. Gerçi, Alman Tasarruf Sandıkları da yerel yönetimler tarafından kurulabilmekte ve yerel yönetimler tarafından yönetilmektedirler. (Altay, 1997: 58) Yukarıda yer verilen örneklerden görüleceği üzere, sağlıklı bir karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla sahiplik ve yönetim yapıları İller Bankası'na benzeyen bankalar örnekler alınmıştır.

7. TÜRKİYE'DE DİĞER KAMU BANKALARINDA ÖZERKLİK

İller Bankası ile diğer kamu bankaları arasında Türkiye'de en büyük ayırım, diğer kamu bankalarının sermayelerini faaliyet alanlarındaki hizmet alanların karşılamamış olmalarıdır. Yani T.C. Ziraat Bankası'nın sermayesini ziraat ile uğraşanlar, T. Halk Bankası'nın sermayesini KOBİ'ler, T. Eximbank'in sermayesini ihracatçılar karşılamamışlardır. Buralarda, söz konusu bankaların sahibi devlet olduğundan, yönetim ve denetim kademelerinin devlet tarafından belirlenen kişilerden oluşması doğal karşılanabilir. Ancak, temel faaliyet alanlarını temsilen bir kişinin Banka Yönetim Kurullarında olmasının, faaliyet alanının geliştirilmesine katkı verebileceği söylenebilir. Diğer yandan uzmanlık isteyen ve devletin bürokratik sistemiyle yürütülmesi mümkün olmayan iş ve işlemler olduğu için, söz konusu bankaların da özerklikleri gerektiği ifade edilebilir.

8. TÜRKİYE'DE HAZIRLANAN KALKINMA PLANLARI VE EKİ İHTİSAS RAPORLARI İLE DİĞER BAZI RAPOR VE ÇALIŞMALARDA İLLER BANKASI HAKKINDA ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMELERİ

VII. Kalkınma Planında (1996 – 2000) ve VIII. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda; "İller Bankası, özerk ve gerçek bankacılık kurallarını uygulayacak, ihtisaslaşmış bir yatırım bankası niteliğine kavuşturulacaktır." şeklinde bir hedef belirlenmiştir. (DPT, 1996: 132; DPT ÖİK554, 2001: 37) Aynı Raporda genişleyen görev alanını karşılamak üzere, İller Bankası'nın gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olarak yeniden örgütlenmesi, Banka Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu, yerel yönetimlerce oluşturulması, yürütme organlarının buna göre yeniden düzenlenmesi üzerinde durulmaktadır (DPT ÖİK554, 2001: 63).

1961 Yılında hükümetin devlet teşebbüslerinin reorganizasyonu kapsamında Ekonomik İşbirliği Avrupa Teşkilatı uzmanlarına hazırlattırılan “Kamu İktisadi Teşebbüslerine Ait Özel Raporlar” başlığı altında İller Bankası ile ilgili ilgili tespit ve öneriler kapsamında (Çoker, 1986: 379-381) “3) Hissedarlar Genel Kuruldaki durumları ve sınırlı yetkileri Banka idaresinde söz hakkına sahip değildirler. İller Bankası tam bir özerk kuruluş olarak idare edilmelidir. Sağlam bir banka düşüncesiyle bir arada yürümesi mümkün olmayan dış etkiler ve olabilecek siyasal baskılar önlenmeli ve bu amaçla gerekli değişiklikler yapılmalıdır.” değerlendirilmesinde bulunmaktadır.

Ernst Reuter, Banka'nın teknik hizmetlerine devamının daha uzunca bir süre belediyeler için gerekli olacağını, belediyelerle ilgili yatırım etkinliklerinin uzmanlık ve yetenek sahibi bir kuruluş tarafından yürütülmesinin yararlı olduğunu, bunun bir merkezi yönetim kuruluşu olarak, sanıldığına tersine, belediyeler üzerindeki vesayeti artırmadığını, belediyeleri belki de daha rahat iş görebilir duruma getirmesi nedeniyle yerel özerkliğe katkıda bulunmasından söz edilebileceğini belirtmiştir (Reuter, 1943: 64; Keleş, 1994: 49).

TODAİE tarafından 1993 Yılında yapılan İller Bankası Reorganizasyon Araştırması 1. Aşama Raporu'nda; Banka'nın kurumsal özerkliğinin sağlanabilmesi için Yasasında değişiklik yapılması, demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olan yerel yönetimlerin de katılımcı bir anlayışla kendi kendilerini yönetebilen kurumlar haline gelebilmeleri için özerk bir yapıya sahip olması gerekmektedir. (TODAİE İller Bankası Reorganizasyon Araştırması 1. Aşama Raporu, 1993/1: 78-82).

Söz konusu araştırma raporu yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayetin İller Bankası'nın özerkleşmesi üzerindeki etkisine de vurgu yapmaktadır: “Merkeze bağımlı, merkezin koyduğu vesayeti altındaki yerel yönetimlerin özerk bir banka kurmaları ve yaşatmaları düşünülmemeyeceği için, bu kurumlar merkezin aşırı yönetsel vesayetinden kurtarılmalı; Bankanın sermayesini güçlendirecek ve yerel yönetimlere yeterli kaynak sağlayacak bir mali reformu da içeren yerel yönetim reformu yapılmalıdır. Bu durum, yerel yönetimlerin kredi kapasitelerini olumlu yönde etkileyecek ve Bankadan beklenen temel işlevlerin istenen nitelikte yerine getirilmesini sağlayacaktır (TODAİE İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu, 1993: 249).

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (TOKİ/IULA-EMME) tarafından 1993 Yılında yapılan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırmasında; yerel yönetimlerin ve yerel yönetim bankasının özerk olması, iç ve dış piyasalarda gerekli saygınlığı ve kurumsal özerkliği sağlamak için, merkezi yönetimin politika saptama düzeni ile yerel mali aracı kuruluşun çalışma düzeni ve işlemsel denetimi arasındaki çizginin çok iyi çizilmesi, yerel mali aracı kuruluşların aşırı merkezi yönetim ve politik karışmalarından yalıtılmaları için paydaşları temsilen onlardan oluşan Genel Kurula karşı sorumlu, bağımsız Yönetim Kurulları ile donatılmaları, gereği üzerinde durulmaktadır. (Topal, 2003: 119)

1986 Yılında DPT tarafından başlatılan ve Dünya Bankası'na finanse edilen İller Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına ilişkin "Yönetim Çalışması Raporu"nda, Banka'nın "sadece hissedarlarına karşı sorumlu özerk bir Banka olmasına; yine 1992 Yılında Dünya Bankası tarafından yaptırılan "Yerel Yönetimlere Mali Aracılık İçin Seçenekler" adlı raporda da kurumsal özerkliğin sağlanmasına (Falay, 2002: 569'dan Aktaran, Topal, 2003: 147) vurgu yapılmaktadır.

1996 Yılında İller Bankası tarafından akademik ve uygulayıcı çevrelerin katılımıyla gerçekleştirilen sempozyumda öne sürülen tespit ve önerilere göre ise "İller Bankası'nın Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu, hatta bir şubesi gibi faaliyette bulunması, hissedarları olmalarına rağmen yerel yönetimlerin Banka yönetiminde söz sahibi olamamaları, Banka kaynaklarının kullanılmasında siyasi tercihlerin rolünü artırmaktadır." (Topal, 2003: 155-160).

Yukarıda farklı çalışmalarda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, özerkliğin yerel yönetim bankaları için temel bir değer olduğu ve iyi yönetişimin temel unsurları olan hesap verebilirlik, saydamlık, katılım, etik gibi değerlerle özerklik arasında çok açık bir bağ bulunduğu ifade edilebilir.

9. BİR HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞU OLARAK İLLER BANKASI'NIN ÖZERKLİK DEĞERLENDİRMESİ

Banka'nın özerklik boyutuyla değerlendirilmesi, her bölümün kendi içerisinde geliştirilen önerilerle birlikte yapılmıştır. Bu bölümde özerklik sorunu, sermaye kaynakları ve özerklik ilişkisi, Banka'nın Genel Kurulu, Yönetim Kurulu, bütçesi, denetimi, kararları, yeni yönetim anlayışıyla kurumsallaşması, ortak idarelerin

gelir yetersizlikleri, personeli, Büyükşehir Belediye Sisteminin yaygınlaşması ve daha etkin hale gelmesiyle özerklik arasındaki ilişki boyutları çerçevesinde genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

9.1.Sermaye Kaynakları ve Özerklik İlişkisi

Banka'nın sermaye kaynaklarının tamamına yakını ortak idarelerin zorunlu katkılarından oluşmaktadır. Ancak, bu katkılarla temsil edilebilme ve Banka imkanlarından yararlanabilme imkanı arasında, sosyal boyut da gözetilerek oluşturulmuş rasyonel bir orantı bulunmamaktadır.

9.2.Genel Kurul

Genel Kurulun yapısı, bütüncül bir yaklaşımla bakıldığında, Banka'nın ortaklarıyla arasındaki bağını zedelediği gibi, kurumsallaşma ve özerkleşmede güç kaybına neden olduğu görülmüştür.

Yeni Yasa'yla belediyelerin temsilinde her yıl, her ile bir temsilci hakkının verilmesi, merkezin temsilcileri olarak eski yasada yer alan Milli Eğitim, Sağlık, Tarım ve Ticaret Bakanlıklarını temsilen birer kişinin Genel Kurula katılması uygulamasının kaldırılması ve yeni sistemde İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nı (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) temsilen atanacak birer kişinin ve Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı temsilen atanacak iki kişinin Genel Kurula katılması uygulaması, hem merkezi idarenin ilgili olmayan bakanlıklarının temsilcilerinin katılımının engellenmesi, hem de sayıca çok olan belediyelerin temsilcilerinin sayısının, dolayısıyla temsil güçlerinin artırılması açılarından önem arz etmekte, dolayısıyla yeni sistem, Genel Kurulun oluşumu açısından 4759 Sayılı Yasa dönemine göre daha olumlu bir temsil sistemi olarak görülmektedir. Ancak, bu sistemin kendi içinde hakkaniyete uymayan ilkeler taşıdığı değerlendirilmektedir:

Öncelikle yeni yasayla Genel Kurulun bir denetçi seçme hakkının elinden alındığı görülmektedir.

Temsil açısından, belediyelerin temsili, nüfusları ve Banka sermayesine katkıları açılarından bir değerlendirilmeye tabi tutulmamaktadır. Nüfusu on beş milyonu aşan ve Banka sermayesine katkısı büyük olan İstanbul ile nüfusu yüz bini bile bulmayan birçok il aynı temsil hakkına sahip bulunmaktadır. Kaldı ki temsilci olarak genelde il belediyeleri değil küçük belediyelerden temsilciler

gelmektedir. Bu durumun adil temsili engelleyici bir unsur olduğu gerçeğinden hareketle temsil anlamında nüfus ve sermayeye katkı miktarlarını esas alan farklı modeller öne sürülebilir. Diğer yandan Kalkınma ve Yatırım Bankacılığı temelinden hareketle nüfus ve sermayeye katkı kriterinin gelişmemiş belediyeler açısından sorun oluşturabileceği ifade edilebilir. Bu bağlamda gelir dağılımı eşitsizliği açısından konunun sosyal boyutunun da dikkate alınması, sosyal devlet olmanın getirdiği bir zorunluluk olarak öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, önerilecek modelin bu iki temel kaygıyı/kriteri karşılayabilecek nitelikte olması gerekir. İki temel kriteri de sağlayan aşağıdaki önerimizin hakkaniyeti sağlama ve özzerklığın geliştirilmesi anlamında katkı verebileceği değerlendirilmektedir:

- ◇ Nüfus ve sermayeye katkı ölçütüyle hareket edilerek büyükşehirler dahil, belirli nüfus aralıklarıyla temsilci imkanı verilebilir. Bu bağlamda, İller Bankası Genel Kurulu'na nüfusu bir milyona kadar belediyelere 1, bir milyondan beş milyona kadar olan belediyelere iki, beş milyondan on milyona kadar olanlara üç, on milyonun üzerindeki belediyelere dört adet temsilci gönderme hakkı tanınabilir. Sosyal boyutun desteklenmesi ise karar ve uygulamaya yönelik düzenlemelerde belirli projelere (içme suyu, kanalizasyon, atık su arıtma, katı atık tesisi vb. öncelikle yapılması gereken işler) öncelik verileceği belirtilerek sağlanabilir.
- ◇ Bilindiği gibi, 6360 Sayılı Yasa'yla Büyükşehir Belediyesi Sisteminin yaygın ve etkin hale gelmesiyle birlikte 30 adet İl Özel İdaresi kaldırılmıştır. Geriye kalan 51 İl Özel İdaresinin temsiline 20 adet İl Özel İdaresi ile sınırlandırılmasının da adaletsizlik oluşturduğu düşünülmektedir. Kalan 51 İl Özel İdaresi birer temsilci ile temsil edilebilir.
- ◇ Bir defa Genel Kurula katılan üyelerin, Banka'yı tanıma imkanı bile bu lamadan bu görevleri bitmektedir. Genel Kurul bir görevin yerine getirilmesinin seremonisi gibi bir görünüm arz etmektedir. Bu durumun hesap verebilirlik ilişkisinin gelişmesini engelleyen bir yapı olduğu ifade edilebilir. Seçilen üyelerin Banka'yı tanımaları, yapılan işlerin takibi ve hesap verebilirliğin etkinleştirilmesi açısından 2 yıllığına seçilmesi ve her yıl üyelerin yarısının yenilenmesi, temsili daha etkin hale getirebilir.
- ◇ Genel Kurul benzeri ikinci bir toplantının yıllık programın uygulamasını değerlendirmek üzere her yıl için standart olarak belirlenecek bir zaman-

da yapılması, hem Banka sahipleriyle hesap verebilirlik ilişkilerinin, hem de uygulamada standart kriterler geliştirilerek kurumsallığın geliştirilmesine, kaynakların sahiplerinin ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda ekonomik, verimli ve etkin kullanılmasına katkı verecektir.

9.3.Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu'nun yapısının ise özerklik açısından en çok eleştirilen birim olduğu görülmektedir:

“İller Bankası başlangıçta Belediyeler Bankası olarak kurulduğu ve kaynaklarının tamamına yakın bir kısmı yerel yönetimlerin kaynaklarından sağlandığı halde, bankanın yönetiminde yerel yönetimler değil, merkezi yönetim etkindir. Bunun anlamı şudur: Yerel yönetimler kendi kaynaklarını, merkezi yönetimin izni ile kredi ya da teknik yardım şeklinde kullanabilmektedir. Banka ile yerel yönetimler arasındaki yoğun ilişkiler, adaletli bir görev ve kaynak dağıtımını amaçlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir.” (Ünlü'den Berk, 2003:82-83)

“Yerel yönetim birimlerinin katkılarıyla oluşan bir anamala sahip bulunmasına karşın, İller Bankası'nın yönetim yapısı demokratik bir nitelik taşımaz. Yerel yönetimlerimizin 2. dünya savaşı öncesindeki durumu göz önünde bulundurularak kurulmuş olan örgüt çatısı, özeysel yönetimin ölçüsüz temsiline olanak veren, İl Özel Yönetimi, Belediye ve Köy birimlerinin yeterince temsil edilmediği bir yapı oluşturmaktadır. Banka Genel Kurulu'na bu katılım eksikliği, aynı zamanda büyük belediyelerin kimi yıllarda Genel Kurulda temsil edilmemeleri, ya da temsil güçlerinin payları oranında olmaması biçiminde kendini göstermektedir.” (Eke'den Aktaran Keleş ve Yavuz, 1989:234)

Sermayesinin tamamına yakını ortak idarelerin (Belediyeler ve İl Özel İdareleri) karşıladığı bir kurumda, Banka'nın sahiplerinin söz sahibi olamaması, sebepleri ve sonuçları itibarıyla ele alınması gereken ciddi bir durum olarak görülmelidir. Diğer yandan Banka'nın sahipleri aynı zamanda müşterileri konumunda bulunmaktadır. Esasen, müşteri olma konumları ortak idarelere ayrı bir güç kazandırmaktadır. “Müşteri odaklılık” günümüz işletmelerinin en önemli değeridir. Ancak, Banka'nın bu yapısında ortak idareler ne sahibi olarak ne de müşterisi olarak bir etkinliğe sahip görünmemektedir. Banka'nın merkezi idarenin teknik bir birimi gibi görülmesi, kamu hizmeti, kamu görevi ve kamu hizmetlisi şeklinde bir algının oluşması, buna paralel olarak diğer kamu bankalarıyla

birlikte değerlendirildiğinde bankacılık boyutunun zayıf olması, ortak idarelerin isteklerinden çok merkezi idarenin isteklerinin ve dolayısıyla siyasi uygulamalara açıklığın ön plana çıkması, asıl iş ve ilişki kurduğu sahip ve müşterilerinin değiştirici, dönüştürücü, kaynakların temini ve kullanımını etkinleştirici gücünden yoksunluk, Bankacılık ve teknik hizmetler açısından yeniliklere, gelişmelere ve bölgesel hatta küresel çapta bir yapıya sahip olma vizyonundaki eksiklik vb. de bu yapının büyük bir etkisi bulunmaktadır. Bütün bunlara kurumsallıkta ve merkezi denetimdeki eksiklikler de eklendiğinde, Banka'nın gerek teknik ve gerekse Bankacılık anlamında yenilenmesine yönelik uzun vadeli, geniş soluklu politikalar üretmesi imkanı zayıflamakta, kararların kısa vadeli ve merkezi idarenin istekleri doğrultusunda alınması sonucu ortaya çıkmaktadır.

1970'lerden günümüze kamu yönetiminin temel dönüştürücü gücü olan kalite, standartlar, hukuk, sosyal projeler vb. de içeren şekliyle geniş anlamda bir performans sorgulaması, yönetim anlayışının temel değeri olarak değerlendirilmektedir. Buna paralel olarak insan kaynakları uygulaması, bilgi çağının en önemli aktörü yetkin personeli öne çıkarmaktadır. Kendi piyasasından kopuk, hala bu alanda tek olduğunu düşünen bir kurumda, rekabete açılarak, performans sorgulaması yapılması da zayıf kalmaktadır.

Yönetim Kurulu'ndaki değişimin özerklik açısından değerlendirilmesi sonucu yeni bir model oluşturulması için aşağıdaki hususların etkin olabileceği değerlendirilmektedir:

- ◇ Yeni Yasada Yönetim Kurulu'na atanacaklarda teknik açıdan yeterlik aranmadığı görülmektedir. İşinin önemli bir kısmının teknik işler olduğu bir kurumda özerkliğin sağlanması bağlamında liyakat önemli bir değerdir. 4759 Sayılı Eski Yasa'ya göre, Maliye Bakanınca önerilecek üyenin maliye ve iktisat konularında; İmar ve İskan Bakanı tarafından önerilecek iki üyenin İller Bankasının bu Kanunla tespit edilen görevleri konusuna giren teknik işlerde, bankacılıkta veya idarecilikte, bilgi ve uzmanlık sahibi olmaları şarttır. Banka'nın faaliyet alanıyla bağlantılı olarak uzmanlık aranması şartının kaldırılmış olmasının, herkesin atanabileceği bir yapı oluşturularak nitelik sorununa sebebiyet verebileceği düşünülmektedir.
- ◇ Ortak idarelerin temsilinde sorunlar bulunmaktadır. Bunun için Genel Kurul'un Banka'nın ilgili kuruluşu olduğu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nı temsilen Bakanlıkça atanacak bir üye hariç Yönetim Kurulu üyelerini

seçtiği sistemin oluşturulması temsil ve hakkaniyet ilkelerini birlikte sağlayacak ve daha özerk bir yapıya imkan tanıyacaktır.

- ◇ Mevcut durumda, Genel Kurulda seçilecek kişileri Bakanlığın önermesi ve tekrar seçilmede aynı yolun izlenmesi, bakanlığın/bakanın, merkezin isteklerini ön plana çıkararak bir yapı oluşturmaktadır. Bu bağlamda, yukarıda da değinildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne dair 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanmıştır. İçişleri Bakanlığının mahalli idareler nedeniyle İller Bankası ile arasındaki ilişki de sona ermiş durumdadır. Bu nedenle, iki adet Yönetim Kurulu üyesinin belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilmesi hükmü de fonksiyonelliğini yitirmiş durumdadır. Yönetim Kurulu'nda İçişleri Bakanlığının temsili-nin yerine, bu iki kişilik temsil hakkının; eğer merkezi hükümetin etkisi sürdürülecekse, Genel Kurula katılanlardan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün bağlı olduğu Bakanlık olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının önereceği iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilecek iki üye, sürdürülmeyecekse, temsilcilerini mahalli idarelerin belirlemesi lehine farklı bir sistem geliştirilmesi, idari yapıdaki değişimle daha uyumlu olacaktır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bu iki üyenin seçilmesi durumunda ise Yönetim Kurulu'nun toplam 7 üyesinden 4'ü doğrudan, 2'si ise dolaylı olarak bu bakanlık tarafından seçilmiş olacak, dolayısıyla sermayesinde hiçbir katkısı olmayan bir kurumun Banka'nın yönetiminde paydaşlarını geri plana atarak bu kadar söz sahibi olması, demokratiklik ve özerklikle bağdaşmayacaktır.
- ◇ Mahalli İdare Birlikleri temsil edilebilir. Bu şekilde kendi sorunlarına makro düzeyde çözüm arayışları iller bankası dışında değil içinde aranır. Mahalli İdare Birliklerinin İzmir Bölgesi örneğinde olduğu gibi alternatif banka kurma çabası dahil girişimleri (Altay, 1997:106), bu şekilde sistem içine alınabilir. Diğer yandan, Birlikler, Büyükşehirler ve diğer ortak idarelerin söz haklarının olduğu bir yapının Banka'nın alternatif kurumlarla rekabet imkanını artıracığı ifade edilebilir.

- ◇ Banka personelinin temsili için ya bir üye atanabilir, ya da Hollanda Belediyeler Bankası'nda olduğu gibi bir İş Konseyi kurulabilir.
- ◇ İdari yapılanmadaki büyükşehir olgusu dikkate alınarak büyükşehirleri temsilen bir kişi atanabilir.
- ◇ Mevcut durumda olduğu gibi, başkanını yönetim kurulu kendisi seçer.
- ◇ Yenilenme ve değişimin sağlanabilmesi için kurul üyeleri maksimum üç dönem seçilebilir.
- ◇ Ortak idareleri, Mahalli İdare Birliklerini ve personeli temsilen atanacak adaylarda aranılacak niteliklerin netleştirilmesi ve olabildiğince yüksek tutulması sağlanabilir. Ayrıca bu adaylar, her bir adaylık için seçilen ikişer aday arasından Genel Kurul'da seçilebilir.

9.4. Bütçe

Bütçe açısından bakıldığında İller Bankası'nın özel bütçeli bir kuruluş olduğu görülmektedir. Bu durum Banka'nın bütçe uygulamasının bağımsız olmasını gerektirdiği ifade etmektedir. Ancak, özerklik açısından bakıldığında bazı sorunlar göze çarpmaktadır:

- Bütçe, yatırım programı, finansman maliyetleri vb. de yönetimle bağlantılı olarak değerlendirilebilir. Yukarıda değinildiği gibi, Bankanın bütçesi Genel Müdürlükçe hazırlanıp, Yönetim Kurulunca kabul edilerek uygulanmakta, bilançosu ise Banka Genel Kurulunca karara bağlanmaktadır. Banka'nın bütçesini, yatırım programını, finansman maliyetlerini, denetim giderleri karşılığı oranını vb. üst bürokrasiye bağlı atanmışlar belirlemektedir. Bazen kredi taksitlerinin ertelenmesi, geçmişte sorunlu kredilerden kaynaklanan vadesi geçmiş alacakların silinmesi ya da halen bir miras olarak durması gibi büyük ölçüde merkezin müdahalesinden kaynaklanan sorunları gözden kaçırmamak gerekmektedir. Kurumun gelişerek yaşaması, mahalli idareler için çok büyük önem taşımaktadır. Bunun için idarecilerin niteliği önemli olsa da kurumsallaşma ile birlikte merkezi idarenin etkisinin azaltılmasının kurumu güçlendireceği ifade edilebilir. Bu konuda günümüz bir kısmına katılmak mümkün olmasa da bazı eleştirilere yer vermek konunun anlaşılmasına katkıda bulunacaktır:

“Çağdaş yerel yönetim bankalarının ortak özellikleri olarak; yerel mali özerklik, proje finansmanının uygulama sorumluluğundan ayrılması, yarışmacı bir

çevre, merkezi yönetimin karışmaması, risk alma ve karşılığında güvence isteme gibi özellikler sayılabilir. Sayılan bu özelliklerin işleme için bazı temel koşulların oluşması gerekir. Bu koşulları özetle; desantralizasyon, merkezi yönetim bütçelerinden bağımsızlık, proje finansmanı ile teknik yardımın birbirinden ayrılması, merkezi yönetim güvencesinin kalkması şeklinde sıralayabiliriz. (TOKİ/IULA-EMME, 1993: 79”

“Bankanın, merkezi yönetim bütçesi kaynaklarına bağımlılığı, onun belediyeler için uzun vadeli kredi sağlama konusundaki etkenliğini ciddi olarak sınırlandırmaktadır. Uzun vadeli kredilerin faiz oranlarını anapara maliyetini karşılayacak düzeyde saptaması için Bankaya izin verilmemektedir. Banka, yerel yönetimlerin projelerinin maliyetini hesap etme konusunda yetersiz olduğu iddiasıyla eleştirilmektedir. Projeler ile beraber uygulamaya da sahip çıktığı için belediyelerin güçlenmesine engel olmaktadır. Banka, yatırım kararı almada özerk davranmamaktadır, politik müdahale vardır. Banka, yerel yönetimlere ait işlerde ilgili idarelere hiç hesap vermemektedir. Ayrıca, bankacılık işlemlerinin de yok denecek kadar sınırlı olması bir eksikliklerdir. (TOKİ/IULA-EMME, 1993: 105)”

9.5. Denetim

Denetimde özerklik açısından yeniden yapılanma öncesindeki 4759 Sayılı Yasa ile 6107 Sayılı yeniden yapılandırma yasası birlikte değerlendirildiğinde, eski kanunda denetçi sayısı iki iken, yeni kanunda üçe çıktığı, ancak, eski kanunda iki denetim elemanından biri Bakanlıkça diğeri ise Genel Kurul tarafından seçilirken, yeni kanunda denetçilerin ikisinin Bakanlık (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı), üçüncüsünün ise Maliye Bakanlığı tarafından seçileceği görülmektedir. Bu yapı, denetimin Banka'nın sahibi olan ortak idarelerin elinden alındığını, bu haliyle yukarıda da değinildiği üzere, Belediyeler Bankası döneminden bile geri olduğunu, denetçi sayısının artırılması ve tamamının merkezi idare tarafından seçilmesi suretiyle denetimin artırılarak merkezileştirildiğini göstermektedir. Bu bağlamda, bir çözüm yolu olarak aşağıdaki maddeler önerilebilir:

- ◇ İki denetçinin belirlenen nitelikteki adaylar arasından Genel Kurulca, bir denetçinin ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na seçilmesi, ortak idarelerin sahibi oldukları kurumda denetim açısından söz sahibi olmalarına, Banka'nın ilgili kuruluş olması nedeniyle merkezi yönetimle bağının da sağlıklı olarak sürdürülebilmesine katkı verecektir.

- ◇ Seçilme süresinde en çok üç dönemle sınırlandırılma kuralı korunmalıdır. Bu kriter yenilenmeye katkıda bulunacaktır.

9.6. Kararlar

Politik müdahaleden başka, Banka bütçe uygulamasında yatırım alanlarının belirlenmesinden yeni birim kurulmasına kadar idarenin bütünlüğü ilkesi gereği sıkı bir denetime tabi tutulmakta, belirlenen sınırlar içinde takdir yetkisi kullanmasına müsaade edilmektedir. Bu durum idarenin bütünlüğü ve genel yarar gibi gerekçelerle makul görülebilse de denetimin kapsamı ve işleyişinin özerk kuruluşlar için sahipleri ve müşterilerinin talepleri dikkate alınarak yeniden bir değerlendirmesi yapılabilir.

9.7. Yeni Yönetim Anlayışıyla Kurumsallaşma

Özerkliğin sağlanamamasındaki etkenlerden biri de kurumsallığın zayıf olmasıdır. Tanımlı, belirli, topluma açık, süreli, piyasa ile rekabet edebilecek hizmet standartlarının zayıflığı, kurumsal kapasiteye dayalı esnek bir yönetim anlayışıyla yaklaşımın gelişmemiş olması, takdir yetkisinin olumsuz yönde kullanılabilmesine de imkan tanır. Her ne kadar yerleştirilmesi sıkıntılı olsa da yapılabildiğinde, kurumsallaşmanın Kurum'un özerkliğinin sağlanmasına katkısının olacağı düşünülmektedir.

9.8. Ortak İdarelerin gelirlerinin Artırılması

Ortak idarelerin Banka ile olan ilişkilerindeki sorunların temelinde yatan nedenlerden biri de gelirlerinin yetersiz olmasıdır. Banka'nın müşteri potansiyelinin gücü, Banka'nın da gücüdür. Ayrıca gelir açısından güçlü olan belediyelerin temsil ve kontrol kabiliyeti kazanarak Banka'nın özerkliğine ve kurumsallığının geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

9.9. Personel

TBMM Genel Kurul Tutanaklarından birinde Personel atamaları konusunda "Banka'nın özerk bir kuruluş olarak inisiyatifinin bulunmadığı, 1981'de çıkarılan bir kanunla, personel atamalarının Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın eline geçmesi sonucunda, özerkliğin önemli ölçüde zedelenmiş olduğu, ...atanan elemanların, sanki, Bayındırlık ve İskân Bakanına karşı sorumluymuş veya Bayındırlık ve İskân Bakanının bir elemanıymış gibi bir psikoloji içerisinde ça-

lıştıkları” ifade edilmektedir. (01 Mart 2000 Tarihli TBMM Genel Kurul Tutanağı, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=3119&P5=B&PAGE1=35&PAGE2=35.)

Banka personeli açısından özerklik değerlendirilmesinde aşağıda hususlara değinilmesi yerinde olacaktır:

Banka'nın Yönetim Kurulu ve denetimindeki merkezi yapı ile Genel Kurul'un etkin olamaması, her türlü atamada merkezi müdahaleye açık bir yapı görüntüsü vermektedir. Kısa süre içerisinde personelin önemli bir kısmının insan kaynakları yönetimi anlayışıyla uyumlanmayan bazı uygulamalarla uzman yapılması, asgari bir norm kadro çalışması ve uygulamasının olmaması, personelin kademelenmesi, yükselmesi, görevlendirilmesi ve ücretlendirilmesindeki sorunlar, işlerin kurumsallık anlayışıyla yapılmasında sorunlar olduğunu gösteren unsurlar olarak ifade edilebilir. Bu noktada kurumsallığa ve merkezin etkisinden olabildiğince bağımsızlığa yönelik çalışma ve düzenlemelere ihtiyaç olduğuna vurgu yapılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

9.10. Büyükşehir Belediye Sisteminin Yaygınlaşması ve Daha Etkin Hale Gelmesiyle Özerklik Arasındaki İlişki

6360 Sayılı Yasa'yla Büyükşehir Belediye Sisteminin yaygınlaşması ve daha etkin hale gelmesi, küçük belediyelerin kapanması ile belediyelerin genel olarak geliri daha iyi ve eski duruma göre daha büyük belediyeler haline gelmelerinin, kurumsal kapasitelerinin artmasıyla, yerel idarelerin ve Banka'nın özerkliğinin artmasına olumlu katkı vereceği değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Fonksiyonu, yerel yönetimlerin kamu kullanımı niteliği taşıyan her türlü alt ve üstyapı hizmetleri (Harita, imar planı, jeolojik ve jeoteknik etüd, içme suyu, kanalizasyon, arıtma, katı atık, deniz deşarjı, jeotermal enerji uygulamaları, belediye hizmet binaları, soğuk hava deposu, terminal, peyzaj projeleri ve uygulamaları gibi) ile ilgili etüd, plan ve proje hazırlamak, bu konularda teknik danışmanlık hizmetleri vermek ve söz konusu yatırımların gerçekleşmesi için finans sağlamak olan İller Bankası, gerek sermaye kaynağı, gerekse hizmet alanı itibarıyla bir mahalli idareler bankasıdır. Ancak, dünyadaki benzerlerine göre farkı,

sadece finansal destek sağlayan bir Banka değil, teknik kadro ve bilgi desteği de sağlayan, hatta mahalli idareler adına hizmet alanı çerçevesinde bulunan işlerin bir kısmının yapılması veya yaptırılmasını üstlenen ve yerel yönetimlere eğitim veren bir Banka olmasıdır.

Banka, 4759 Sayılı Yasa'nın yürürlükte olduğu dönemde İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği'ndeki değişikliklerle ve mevcut durumda yeniden yapılandırma amacıyla çıkarılan 6107 Sayılı Yasa'yla işlerin bizzat yapması ve yaptırmasından büyük ölçüde çekilerek, hizmetler için finans sağlama, denetim ve danışmanlık yapma yönüne ağırlık vermekte, yine kredilerin dönüşünü sağlama almak için teminatlarda ve kredinin kullanılması aşamasında birtakım önlemler geliştirmeye çalışmaktadır.

Konuya mahalli idareler açısından bakıldığında, daha temel altyapı ve üst-yapı yatırımları olan içme suyu, kanalizasyon, imar planı gibi yatırımların bile tamamlanamadığı ülkemizde, arıtma ve deşarj tesisleri, enerji kaynağının ve akıllı kentler konseptinin de proje bütünlüğü içerisinde ele alınması gibi talepler/ihtiyaçlar artacağından, Banka ile mahalli idareler ilişkileri artan bir ivme kazanarak sürmek zorundadır.

Sahibi yerel yönetimler olan İller Bankası'nın idari yapısı, merkezietçi eski yönetim anlayışına yatkın durmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren yer veya hizmet yönünden yerel yönetim birimlerinin örgüt, düzenleme ve uygulamalarıyla oluşmasının merkezi yönetimin müsaade ettiği ölçüde belirlediği hak, yetki ve mükellefiyetler çerçevesinde gerçekleşmesi, bu durumla ilgili uzun yılların getirdiği kanıksama, merkezi yönetimlerin kendilerini her şeyin sahibi olarak görmeleri anlayışıyla oluşan baskınlığı, yerel yönetimlerin merkezle olan siyasi bağları ve çıkar ilişkileri gibi etkenler, bu durumu öne çıkarmakta ve düzeltilmesini engellemektedir. İller Bankası, kurulduğu dönemin yönetim anlayışından yeterince kurtulamamış bir görüntü vermektedir. Örneklerinden de görüleceği üzere, dünyadaki benzerlerinin, kuruluşlarından günümüze, yönetimlerine yerel yönetimlerin hakim olduğu, özellikle 1970'lerin ortalarından itibaren gelişen yeni yönetim anlayışları çerçevesinde bakıldığında, merkezietçi, hukuk, performans, katılım vs. post-modern anlamda hesap verebilirliği sorgulanması gereken, yeterince şeffaf olmayan yapıların günümüzde sürdürülebilmesi, tartışmaya değer bir konu olarak görülmektedir. Düzenleme

ve fiiliyatta karar ve yönetim açılarından sahiplerinin günümüzün yönetim anlayışı çerçevesinde gereken düzeyde etkin olamadığı bir yapı ortada durmaktadır. Sahipleri, Banka'dan siyasi iradenin düzenlemeleri doğrultusunda onun müsaade ettiği kadar yararlanabilmektedir. Üstelik, yararlanmada da merkezi idarenin uygun gördükleri öne çıkmasının her zaman ihtimal dahilinde olduğu ifade edilebilir. Bu uygulamayla Banka'nın üst düzeyde kurumsallaşması, standardı yüksek hizmetler sunması, bunu geliştirmesi, yerel yönetimlerin taleplerinin belirlediği önem ve öncelikler temelinde kaynaklarını kullanması, alternatif kaynaklar aramada günümüzdekinin çok üzerinde bir performans sergilemesi zorunluluğu da gölgelenmekte ve ötelenmektedir. Banka'da yönetişimin eksikliği açıkça görülmektedir.

Banka'nın bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak özerkliği konusunda Genel Kurul, Yönetim Kurulu, bütçe, denetim, kararlar, yeni yönetim anlayışıyla kurumsallaşma, ortak idarelerin gelir yetersizlikleri ve personel açılarından birtakım sorunları olduğu görülmektedir. 6360 Sayılı Yasayla Büyükşehirlerin daha yaygın ve etkin hale gelmesi, yerel yönetim sisteminde, ilgili hiçbir kurumun kayıtsız kalamayacağı devrim niteliğinde değişiklikler oluşturmuştur. Şüphesiz bunlara başka sorunlar da eklenebilir. Özerklik sorunu aynı zamanda Kurum'un gerçekten bir Banka olarak algılanmasının sağlanması sorunudur.

Sonuç olarak, İller Bankası'nın özerkliğinin geliştirilmesinin, Kurumun yönetsel, teknik, hukuki, mali vd. açılardan gelişmesine ve ortak idarelerle ilişkilerinin katılımcı, saydam, hesap verebilir, yenilikçi ve yerel yönetimlerin ihtiyaçlarıyla örtüşen bir yönetişim yapısı ve anlayışına kavuşmasına katkı sağlayacağı söylenebilir.

KAYNAKÇA

- ALTAY, N. O. (1997), **Belediye Bankacılığı**, Ege Belediyeler Birliği Yayını, İzmir.
- ATEŞ, Hamza ve OKUR, Yaşar (2009), "Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (18) 2009/2**, Sayı: 18, ss. 101 – 125.
- BALCI, A. (2003), **Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı**, Editörler: **Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss.115-135.
- BAYRAKÇI, E. (2002), "Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 7, ss. 89-110.
- BERK, Ahmet (2003), "İller Bankası ve Yerel Yönetimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 48, ss. 75-92. <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423911752.pdf>/Erişim Tarihi: 28.06.2019.
- BİLGİÇ, Veysel (2003), **Yönetişim**, Editörler: **Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık Sanayi ve Ticaret A.Ş., Ankara.
- BNG Bank (2019), **Bank Statuen 2019**, https://www.bngbank.com/Documents/About%20BNG%20Bank/BNG_Bank_Statuten_ENG_2019_3.pdf/Erişim Tarihi: 27.06.2019.
- Commission of The European Communities (2001), **European Governance: A White Paper**, Brussels, COM(2001), 428 final.
- ÇOKER, Ziya (1986), **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, Kazancı Matbaacılık Sanayi A.Ş., B. Çekmece-İstanbul.
- ÇOKER, Ziya (1987), "Hollanda, Belçika ve Danimarka Mahalli İdare Bankaları ve İller Bankası", **İller Bankası Dergisi**, Sayı : 7, ss. 77-100.
- ERDOĞAN, O. (2019), **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler**, Sage Yayınları, Ankara.

GÜZELSARI, Selime (2003), "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi**, 36 (2), ss. 17-34.

İller Bankası A.Ş. Ana Sözleşmesi. [http://www.ilbank.gov.tr/index.php? Sayfa=icerik-sayfa&icId=285](http://www.ilbank.gov.tr/index.php?Sayfa=icerik-sayfa&icId=285)/Erişim Tarihi: 30.03.2019.

İller Bankası, İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi. (<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/25007?AspxAutoDetectCookieSupport=1>/Erişim Tarihi: 27.01.2019)

İller Bankası (2003), **İller Bankası 2003 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/2003faaliyet.pdf>/Erişim Tarihi: 29.06.2019.

İller Bankası (2019), **İller Bankası 2018 Yılı Faaliyet Raporu**, https://www.ilbank.gov.tr/dosyalar/faaliyet/Ilbank_2018_Faaliyet_Raporu.pdf/Erişim Tarihi: 11.07.2019.

İller Bankası (2010), İller Bankası 2010 Yılı Performans Programı. İller Bankası Yayını, Ankara.

KELEŞ, Ruşen ve Yavuz, Fehmi (1989), **Yerel Yönetimler**, Turhan Yayınevi, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1994), "Ernst Reuter ve Türk Kent Bilimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 19 (3)'ten Ege Mimarlık, ss. 45-50, <http://egemimarlik.org/1994-1/45.pdf>/Erişim: 24.02.2019.

Kommunekredit (2015), **Articles-of-association**, <https://www.kommunekredit.dk/wp-content/uploads/2017/09/KK-articles-of-association-UK-2015.pdf>/Erişim Tarihi: 27.09.2019.

NADAROĞLU, Halil ve VARGAN, Nezih (2005), **Yerel Yönetimler**, Editör: **Nezih Vargan**, *Yerel Yönetimler*, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınevi, Eskişehir, ss.17-18, <http://books.google.com.tr/books?id=zt93wFCkwoC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>(Erişim Tarihi: 20.10.2010)

NAMAZCI, Eymen (2013), **Yerel Yönetim Bankacılığı: İller Bankası'nın İbank A.Ş.'ye Dönüşüm Süreci**, Yüksek Lisans Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul. https://www.academia.edu/9894909/YEREL_Y%C3%96NET%C4%B0M_BANKACILI%C4%9E1_%C4%B0LLER_BAN-

KASI_NIN_%C4%B0LBANK_A.%C5%9E._YE_D%C3%96N%C3%9C%-
C5%9E%C3%9CM_S%C3%9CREC%C4%B0/Erişim Tarihi: 27.03.2019.

ÖKMEN, M. YILMAZ, A. ve BAŞTAN, S. (2004), **Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler**, Editörler: Ökmen, M Ve Yılmaz A., Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi, Gazi Kitapevi, Ankara, ss.23-80.

Resmi Gazete (14.04.1930), **1580 Sayılı Belediye Kanunu**, 1471. [http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf./](http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf/) Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (15.06.1935), 2763 Sayılı, 14.04.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun, 3029. [http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3029.pdf./](http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3029.pdf/)Erişim Tarihi: 18.04.2019.

Resmi Gazete (23.06.1945), **4759 sayılı İller Bankası Kanunu**, 6039. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6039.pdf>.

Resmi Gazete (01.11.2005), **5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, 25983 (mükerrer). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051101M1-1.htm>.

Resmi Gazete (09/03/1990), **İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği**, 20456. <http://mevzuat.kararara.com/mvzt/mvzt6/mvzt2631.html>.

Resmi Gazete (04.03.2000), **4543 Sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, 23983. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc084/kanuntbmmc084/kanuntbmmc08404543.pdf.

Resmi Gazete (30.09.2003), **İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik**, 25245. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/09/20030930.htm#9>.

Resmi Gazete (22.05.2004), **5173 Sayılı İller Bankası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, 25469. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/05/20040522.htm#3>.

Resmi Gazete (28.03.2007), **İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik**, 26476. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/03/20070328-10.htm>.

- Resmi Gazete (08.02.2011), **6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun**, 27840. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110208-1.htm>.
- Resmi Gazete (16.05.2012), **Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun**, 28309. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6306.pdf>/Erişim Tarihi: 11.07.2019.
- Resmi Gazete (04.01.2013), **İller Bankası Anonim Şirketi İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik**, 28518. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130104-18.htm>.
- Resmi Gazete (04.01.2013), **İller Bankası İnsan Kaynakları Yönetmeliği**, 28518. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/01/20130104-19.htm>.
- Resmi Gazete (06.12.2012), 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28489. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>./Erişim Tarihi: 18.04.2019.
- Resmi Gazete (22.03.2013), **6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, 28595. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm> (Erişim Tarihi: 01.06.2018).
- Resmi Gazete (13.07.2005), **5393 Sayılı Belediye Kanunu**, 25874. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>./Erişim Tarihi: 01.06.2018.
- Resmi Gazete (18.01.2019), **7161 Sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, 30659. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/01/20190118-1.htm>/Erişim Tarihi: 05.06.2019.
- Resmi Gazete (15.03.2014), **İller Bankası Anonim Şirketi Sermayesinin 9.000.000.000 Türk Lirasından 18.000.000.000 Türk Lirasına Çıkarılması Hakkında 2014/6045 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı**, 28942. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140315-25.htm>/Erişim Tarihi: 13.06.2019.

- Resmi Gazete (15.07.2018), **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**, 26937. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715-1.htm/13.06.2019>.
- REUTER, Ernest (1943), "Belediyeler Bankası", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 1-27. http://dergipark.gov.tr/download/article-file/8752/Erişim_Tarihi:24.02.2019.
- SAYGILI, Mehmet Kağan (2002), **Türkiye'de Kamu Fonu Uygulaması**, Uzmanlık Tezi, DPT Yayını, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/MehmetKaGanSAYGILI.pdf>/Erişim Tarihi: 12.07.2019.
- TBMM (2000), **01 Mart 2000 Tarihli TBMM Genel Kurul Tutanağı**, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=3119&P5=-B&PAGE1=35&PAGE2=35., (Erişim: 25.10.2010).
- T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı (2001), **VIII. Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, esk.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3532/oik554.pdf (Erişim Tarihi: 10.02.2014).
- T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı (1996), **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Beş-Yıllık-Kalkınma-Planı-1996-2000.pdf>/Erişim: 23.04.2019.
- T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı (2007), **"Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu"**, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/09_Kamuda%C4%B0yiY%C3%B6neti%C5%9Fimoik.pdf.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (1993), **Yerel Yönetim Bankacılığı**, Kent Basımevi, İstanbul.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993), **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması 1. Aşama Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1993), **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması**, TODAİE Yayınları, Ankara:
- TOPAL, Kadir (2003), **Türkiye'de Yerel Yönetim Bankacılığı (Mevcut Durum ve Reform Önerilerine Toplu Bakış)**, Seçkin Yay. San. ve Tic. A.Ş., Ankara.

Türk Hukuk Sitesi (2007), **İdari (Yönetmel) Vesayet**, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_507.htm.

YAŞ, Hakan (2011), **Belediyelerin Finansman İhtiyacının Karşılmasında İller Bankası'nın Rolü ve Yeniden Yapılandırılması**, Doktora Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul. <http://tez2.yok.gov.tr/ErişimTarihi:24.03.2012>.

YÜCEL, Bülent ve AVCI, Mustafa (2009), **İdari ve Mali Mevzuat**, Anadolu Üniversitesi Matbaası, Eskişehir.

YÜKSEL, Mehmet (2000), "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2000-3, ss. 145-160. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2000-3/5.pdf>.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun Gereğesi <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>./Erişim Tarihi: 18.04.2019.

MÜKERRER DİLEKÇELERİN İNCELENMESİNDE HAK ARAMA KURUMLARI ARASINDA İŞ BÖLÜMÜ ÜZERİNE

Division of Labour Regarding Review of Duplicate Petitions among the Legal
Remedy Institutions

Kadir AKTAŞ*

Geliş Tarihi: 22.11.2019 Yayına Kabul Tarihi: 17.12.2019

Öz

Dilekçe alan hak arama kurumları temsilcilerinin katılımıyla 2016 Kasımında "Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu" çalıştayı ve 2017 Mayıs'ında da "İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu" çalıştayı, düzenlenmiştir. Tartışmaya açılan başlıkların biri de hak arama yollarının çeşitlenmesine bağlı olarak aynı içerikli başvuruların birden çok kuruma yöneltilmesidir. Bu suretle oluşan emek israfı ve iş yükü karşısında iş bölümüne gidilebilip gidilemeyeceği ve mükerrer başvuruların nasıl engellenebileceği tartışmanın odağı olmuştur.** Bu makale yaşanan bu tartışmaya katkı sağlamak üzere kaleme alınmıştır. Dilekçeleri alan farklı erkler altındaki kurumların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması ile hak aramanın vatandaş aleyhine zorlaşma riski bu husustaki iş bölümünü tartışılır kılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Dilekçe, komisyon, iş bölümü, siyasi başvuru, idari başvuru, idari denetim, yasama denetimi, insan hakları.

Abstract

In two workshops organised, with the participation of representatives from petition-admitting authorities, in November 2016 and May 2017, entitled "Petition Committee as a Method of Parliamentary Oversight" and "A Method of Parliamentary Oversight: The Human Rights Inquiry Committee", respectively, one of the issues that was addressed was whether, in parallel with the diversification of the right to legal remedies, it was possible to create a division of labour and prevent waste in effort and resources due to duplicate applications to various authorities. This article has been written in an effort to contribute to this discussion. The issues of securing the remit and autonomy of the institutions subordinate to different petition-admitting authorities and the risk of making the procedures of right to legal remedies more difficult at the expense of the citizens make the issue controversial.

Keywords: Petition, division of labor, political application, administrative application, administrative oversight, legislative oversight, human rights.

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Yasama Uzmanı-Avukat, hamiteli32@gmail.com.

**Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s.2, 103, 138. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf; İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2017, s. 45-49, 118-125, 135-145. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>; Söz konusu tartışmanın KDK tarafından düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi konulu çalıştayda da yapıldığı görülmektedir. Bkz: KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 112-115; Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

GİRİŞ

Anayasanın 74. maddesinde “Yasama / Siyasî Başvuru” ile “İdarî Başvuru” yine Anayasanın 36. ve 125. maddesinde “Kazaî Başvuru” bir temel hak olarak tanımlanmıştır.¹ Söz konusu hükümlerde, bu hakkın kullanılması durumunda muhatap kuruma (teslim alma, kaydetme, intikal ettirme, haber verme, cevap verme, inceleme, arabulucu olma ve karara bağlama gibi) bir takım görev ve sorumluluklar vazedilmiştir. Dolayısıyla dilekçe hakkı kapsamında yapılacak düzenlemelerin/uygulamaların bu hakkın özünü çelişen, başvuru hakkını engelleyen bir nitelik taşıması ve sonuç doğurmaması gerekir.

Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında belirtildiği üzere Anayasa'nın 74. maddesiyle vatandaşlara tanınmış olan siyasal hak, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile düzenlenmiştir. Anayasa'nın 36. maddesiyle güvenceye bağlanmış bulunan hak arama özgürlüğü ile alakası tartışma götürmez olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun memurların müracaat, şikâyet ve dava açma hakkını düzenleyen 21. maddesi siyasal bir hak olan dilekçe hakkından farklı özelliklere sahiptir.²

TBMM'ye yapılan “yasama/siyasî başvuru” kapsamında, Dilekçe Komisyonuna, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonuna (İHİK), Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonuna (KEFEK) yapılan başvurular ile TBMM ile niyâbetlik

¹ Başgil, “şikâyet” niteliğindeki kişinin bir hakkının, mağduriyetinin yerine getirilmesiyle ilgili başvurularının “temel hak” niteliğinde olup bu tür başvurulara ilişkin muhatabının cevap dâhil dilekçe hakkının gereklerini yerine getirme zaruretinin doğduğunu, bunun yanında kamu ile ilgili “ihbar - öneri - talep” niteliğindeki –siyasî- başvurularına, muhatabının sorumluluğunun daha sınırlı olacağını belirtmiştir. Anayasanın 74. maddesinin ikinci fıkrasının, cevap verme yükümlüğünün kişinin kendisiyle ilgili başvurulara ilişkin olduğuna ilişkin yazımı, Başgil'in bu yaklaşımın teyit eder gözükmektedir. Ancak, uygulama kanunları ve Meclis İçtüzüğünde bu ayrım benimsenmemiş, kamu ile ilgili başvurular da cevap verme ve/veya inceleme yükümlülüğünün konusunu oluşturacak şekilde düzenlenmiştir. Tamer ve Armağan gibi ekser yazarlar ise (başka ülke yazarlarında olduğu üzere) bir ayrım gitmeden dilekçe hakkının bir doğal hak / temel hak olduğu değerlendirmesinde bulunmuşlardır. Ali Fuat Başgil, Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1944, s.2,7-8; Servet Armağan, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1972, s.2,52,118; Mustafa Tamer, “Dilekçe Hakkı”, Türk İdare Dergisi, Sayı 386, 1990, s.204.; Lex Heerma van Voss, Petitions in Social History, Cambridge University Press, England 2002, s.1.; Don L. Smith, “The Right To Petition For Redress Of Grievances: Constitutional Development And Interpretations”, Texas Tech University, U.S.,1971, s.4; Michael J. Wishnie, “Immigrants and the Right to Petition”, New York University Law Review, Vol.78, No.1, Apr. 2003, s.685.

² AYMK, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6.1.1987, Erişim: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar.>; Aynı yönde değerlendirme için bkz; Servet Armağan, age, s. 46-47.

ilişkinin kurulabileceği Kamu Denetçiliği Kurumuna (KDK), Sayıştay'a yapılan başvuruları sayabiliriz.³

Kazaî başvuru savcılık ve mahkemeler nezdinde yapılmaktadır.

İdarî başvuru ise işlemin veya hizmetin icracısı ve sorumlusu idarî kuruluş nezdinde veya yürütme erki içinde olmakla birlikte (işlemin icracısı kurumun dışında ve) idarî işlemi incelemekle görevli düzenleyici, denetleyici ve aracı kuruluşlar nezdinde yapılabilmektedir. Bu kurumların başlıcaları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu (BEDK), Kişisel Verileri Koruma Kurumu (KVKK), Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK), BDDK, RTÜK, Kamu Görevlileri Etik Kuruludur (KGEK).

Bu kurumlardan farklı olarak Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) başvuruları incelemekle ve değerlendirmekle değil, idareye yapılan başvuruların etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlamak üzere faaliyet göstermektedir. CİMER başvuruların ilgili kurumlara intikali ve cevapların başvurana iletilmesinde bir köprü ve izleme kurumu olarak görev üstlenmiştir. Örneğin, 2018 yılında CİMER aracılığıyla idarelere 2 milyon 870 bin 879 adet başvuru yapılmış ve bu başvurulara ilgili idarelerce 2 milyon 959 bin 895 cevap verilmiştir.⁴

Kısacası bu başvuru türleri en başta organik ve işlevsel olarak farklılık içermektedir.⁵

³ Başgil gibi kimi yazarlar siyasi başvuruyu idarî başvuru altında değerlendirirken, Onar, Aydın ve Duran (Armağan'da bu yaklaşımı uygun bulmuştur) gibi ekser yazarlar ise siyasi başvuruyu ayrı bir başvuru türü olarak ele almışlardır. "Siyasi-Yasama" terimleri bir işlemin yanında aynı zamanda bir organın tarifini içerdiğinden, yürütülecek yasama (denetim) görevinin yanında görevli makam dikkate alındığında, bu terimlerin, TBMM'ye yöneltilen başvuru veya TBMM'ce neticelendirilecek başvuru anlamında da kullanılması yerinde görülmektedir. Siyasi başvuru hakkı ve Meclisin çalışma usulü ve çalışmasının niteliği hakkında bkz: Ali Fuat Başgil, age, s.2-7; Bir Parlamenter Denetim Komisyonu Dilekçe Komisyonu, age, s.43-50; "Dilekçe Komisyonu Hakkında", TBMM Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm.; Servet Armağan, age, s.47; Lütfi Duran, İdarî Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu, İstanbul, 1946.s.133-134. Özkan Tikveş, "Dilekçe Hakkı", Prof. Dr. Akif Erginay'a 65. yaş armağanı, Ankara, 1981, s.140-146.; Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s.732,1872.; Mesut Aydın, "1982 Anayasası'nda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Bireysel Başvuru Hakkı ve Uygulanması", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:8, S:1-2, Haziran-Aralık 2004, s.343.

⁴ Fahrettin Altun "Önümüzdeki Süreçte Cevap Süresinin Azaltılması Konusuna Yoğunlaşılacak" Cumhurbaşkanlığı Web Sitesi, 18.02.2019. Erişim: <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler>.

⁵ 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanununun kapsam maddesinin gerekçesinde "vatandaşların Yasama ve Yürütme organları olan TBMM ile idarî makamlara kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak yaptıkları başvuruların bu Kanun kapsamına gireceği" ifade edilerek bu ayırımın benimsendiği anlaşılmaktadır. TBMM Kanun Karar Bilgi Sistemi, Erişim: <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=38546&pkannumarasi=3071>.

Farklı erkler altında olmakla beraber benzeri çalışma usullerine sahip, özellikle yasama / siyâsî başvuruları inceleyen (İHİK gibi) kurumlar ile yürütme nezdinde ancak işlemi yapan kurumun dışında düzenleyici ve denetleyici görev üstlenen (TİHEK gibi) hak arama kurumları nezdinde yapılan başvuruların mükerrerliği bir sorun olarak dikkati çekmektedir. Çözüm olarak da CİMER gibi başvuruların bir elektronik ortamdan dağıtılması ve bir kurum nezdinde yapılmasının sağlanması şeklinde önerilerin ön plana çıktığı görülmektedir.⁶

Bu çalışmada da bu kurumların arasındaki ilişkiye ve iş bölümüne dair bir analiz ve tartışma yapılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın birinci kısmında idarî ve siyâsî tüm hak arama kurumları arasındaki iş bölümünün yapılabilirliği analiz edilmeye çalışılmış, ikinci kısmında ise TBMM ile KDK arasındaki ilişki analiz edilerek, iş bölümünün yapılabilirliği tartışılmıştır.

1. İDARÎ VE SİYASÎ HAK ARAMA KURUMLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ VE İŞ BÖLÜMÜNÜN YAPILABİLİRLİĞİ

1.1. Mükerrerliğin Sebebinin İrdelenmesi

Vatandaşlar acaba neden benzer çalışma usullerine haiz birden çok kurum nezdinde aynı başvuruyu yapmaktadırlar?

Bu sorunun cevabı ve sorununun sebep unsurunun ortaya çıkarılması, ulaşılmak istenecek amaç ve neticeler açısından hayati önemdedir.

Cevap olarak akla ilk gelen önermeler olarak şunları sıralayabiliriz;

- ◇ Başvurunun muhatabı ilgili kurumların başvuruyu yeterince incelemeyeceği ve yeterli içerikte bir cevap vermekten imtina edeceği inancı.
- ◇ Başvuruyu alan kurumun sorunun takibi ve çözümün oluşturulması noktasında kamusal gücü yansıtan yeterli bir otoritesinin, etkinliğinin ve misyonunun bulunmadığı inancı.

⁶ Bu yönde öneri için bkz: “Bir başvurunun aynı konuda, aynı zamanda iki başvuru yapması engellenmelidir. TC kimlik numarasıyla yapılan başvurunun altmış gün geçmeden bir başka komisyona yapılması hâlinde, başvurucuya “Başvuru süreciniz devam etmektedir.” benzeri bir uyarı gönderilmelidir. Hatta ilerleyen dönemde diğer başvuru yapılan – BİMER gibi – kamu kurumlarıyla ortak bir çalışma yapılarak aynı başvurunun bütün kurumlara yapılmasıyla ortaya çıkan emek israfının önüne geçilmelidir.” Kamil Atlay, “Komisyonun Parlamento Tarihindeki Yeri Ve Geçmiş Komisyon Çalışmaları”, İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamento Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Ankara, 2017, s.102-104, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

- ◇ Teknolojik gelişmeye paralel, başvuru yollarını kullanmanın kolaylığından dolayı “bu yolu da deneyiverelim/ denemekten ne çıkar” yaklaşımı.
- ◇ Farklı hak arama kurumlarına başvurarak, idarî birimler nezdinde bir nevi baskı oluşturulabileceği düşüncesi.

Soruya cevap olarak, kişinin birden fazla kuruma başvurmasının altında birinci ve ikinci sebeplerin ön planda olduğu veya bunun belli bir haklılığının bulunduğu tespitine ulaşılabiliyorsa, başvurunun mükerrerliğini engellemeye yönelik başvuru aşamasındaki bir kısıtlamanın sorunumuza çözüm oluşturması beklenmemelidir. Vatandaşın yeterli netice/cevap alamadığı (veya netice/cevap alamayacağını öngördüğü) için yeni başvuru yollarını aramasının altında korunması gereken haklı menfaatinin bulunduğu söylenebilir. Bir mağduriyetinin olduğunu düşünen ve buna ilişkin başvurularının yeterince değerlendirilmediği için mağduriyetinin devam ettiğine inanan bir kişinin yeni hak arama kurumlarına yönelmesi gayet tabii ve meşrudur.

Başvuru yöneltilen ve dilekçeyi incelemekle ve uyuşmazlığı gidermekle sorumlu kurumların resmî istatistiklerine bakıldığında bu kurumların genel uygulamalarının, dilekçeyi esastan değerlendirmeye almadan, daha çok usulî incelemeyle yetindikleri anlaşılmaktadır. Bu kurumların çalışmalarını, çoğunlukla (CİMER gibi) dilekçeyi idareye ve gelen cevabı da dilekçe sahibine havale etmekle/göndermekle sonlandırdıkları söylenebilir. Esasa ilişkin değerlendirmeden ziyade usulî bir takım işlemlerle etkinlik gösterildiği, usulî değerlendirmenin de çoğu kez kurul veya komisyon görüşmesine konu olmadan, elden imza ile evrak üzerinde neticelendirildiği düşünüldüğünde, Kurumların etkililiklerinin sınırlı kaldığı söylenebilir. Örneğin:

KDK'nın 2018 yılı faaliyet raporuna göre kendine yapılan başvurulara ilişkin toplam kararlarının içinde esastan incelemeyi gerektiren (Tavsiye Kararı %4,35, Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı %1,73 ve Ret Kararı % 4,24) kararlarının oranı %10'u geçmemektedir. KDK'nın usulî inceleme ile iktifa ederek verdiği (İncelenemezlik Kararı %41,85, Gönderme Kararı %30,90) kararların oranı %70'i aşmaktadır.⁷

⁷ Kurumun bir önceki (2017) yıl ile karşılaştırıldığında tavsiye kararları %176,33; kısmen tavsiye kısmen red ise %51,98 oranında artmıştır. KDK, 2018 yılı Kurum Yılılığı, Ankara, 2019, s. 74-78, Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/index.html>.

TİHEK'in 2018 yılı faaliyet raporuna göre, 2018 yılı içinde yapılan 1107 başvurunun 918'i ön inceleme şartlarını taşımadığı için reddedilmiş veya işleme konulmamış veya ilgisi nedeniyle başka bir kuruma sevk edilmiş iken 189 başvuru (toplam başvuruların %20'si) incelemeye alınmıştır. TİHEK'in incelemeye aldığı bu başvurulardan birçoğunun da incelemeye alındıktan sonra haklarında incelenemezlik kararı verilebildiği düşünüldüğünde bu Kurumun dilekçeleri esaslanarak değerlendirme oranının daha az olduğu söylenebilir.⁸ Bundan dolayı Kurumun yıllık raporunun değerlendirildiği İHİK toplantısında, milletvekilleri ekseriyetle, Kurumun yeterli toplantı yapmamasını ve başvuruları incelememesini eleştirmişlerdir.⁹

Yine Dilekçe ve İHİK gibi Meclis Komisyonlarının da dilekçeleri (idarenin cevaplarının belli bir yeterlilikte olması amacını gözeterek, dilekçe ve cevapların karşılıklı transferi ile yetindikleri ve) daha çok usulî incelemeyle sonuçlandırdıkları, ilke olarak toplumsallık/genellik arz eden kimi dilekçe konularını esaslanarak komisyon incelemesine aldıkları bilinmektedir.¹⁰

Örneğin, 26. Yasama Döneminde (Kasım 2015/Haziran 2018) Dilekçe Komisyonunca verilen yaklaşık 15.500 kararın sadece 9'u (32 dilekçeye ilişkin) Komisyonun esaslanarak kararı iken diğerleri Komisyon Başkanlık Divanı kararı şeklindedir. Bu Dönemde gelen dilekçe sayısı ise 16.030'dur. Dilekçelerin sonuçlandırılmasına dair 17 ilâ 21. Yasama Dönemlerinde (1983-2002) esaslanarak incelemeyi gösteren Komisyon kararı hiç alınmamıştır. Komisyonca; 22. Dönemde 25, 23. Dönemde 46, 24. Dönemde ise 13 dilekçe esaslanarak değerlendirilerek Komisyon kararına konu edilmiş, diğer dilekçeler ise Başkanlık

⁸ Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, 2019, s. 34-38 Erişim: https://www.tihk.gov.tr/upload/file_editor/2019/05/faaliyet_raporu_2018.pdf.

⁹ İHİK Toplantı Tutanağı, 26. Dönem, 3. Y.Y., 4. Toplantı, 18.4.2018, s.7-25. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2148.

¹⁰ Dilekçe Komisyonu çalışma rehberinde bu husus şöyle yer almıştır: "İçtüzüğün 116'ncı maddesinde Başkanlık Divanınca karara bağlanacağı belirtilen dilekçeler dışındaki bütün dilekçelerin Komisyon Genel Kurulunca 117'nci madde çerçevesinde karara bağlanması gerekmektedir. Ancak, uygulamada İçtüzüğün 116'ncı maddesi kapsamında olmayan dilekçelerden Komisyon Başkanınca, Komisyon Genel Kurulunda karara bağlanmasına gerek görülmeyenler de Başkanlık Divanı tarafından karara bağlanmaktadır. Genellikle toplumu ilgilendiren veya genellik arz eden dilekçeler Komisyon Genel Kuruluna havale edilmektedir." TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Dilekçe Komisyonu Çalışma Rehberi, Nisan 2016, s.9; Ayrıca bkz: Mesut Aydınoglu, Evren Elverdi, "Bireysel Başvuru Yolu" İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2017, Ankara, s.137-145. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>, Kamil Atlay, "Komisyonun Parlamento Tarihindeki Yeri Ve Geçmiş Komisyon Çalışmaları", age, s.67-69.

Divanı kararına konu olmuştur.¹¹ Usulî incelemeyi gösteren (ve bir kısmı esastan inceleme şartlarını taşımadığı için bir kısmı da esastan incelemeyi gerektirdiği halde bakanlığın verdiği bilgi çerçevesinde) dilekçelerin Komisyonunda esastan görüşülemeyeceğine dair kararlar ise Komisyonun Başkanlık Divanı kararlarıdır. (İçt.m.116)¹²

İHK'e 26. Dönemde 7.11.2015 ilâ 2.5.2017 tarihlerinde 8,126 başvuru yapılırken, bu başvuruların 1080'i ilgili kamu kurumuna havale edilmiş ve hakkında bilgi istenmiştir. İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları inceleme görevi (3686/m.4) kapsamında yapılan bireysel başvuruların, uygulamada İHK tarafından esasen birer girdi niteliğinde değerlendirilip, Komisyonun çalışmaları için yol gösterici bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Bu başvurular çoğu zaman Komisyon değerlendirilmesine açılmamakta, önce Komisyon uzmanlarının nihai olarak ta Komisyon başkanlarının işlemleriyle neticelendirilmektedir.¹³

Örneğin, İHK'e yapılan bireysel başvuruların yaklaşık dörtte üçü cezaevi kaynaklıdır.¹⁴ İHK bunları daha çok cezaevi incelemelerinde bir veri olarak kullanmaktadır. İHK açısından bireysel başvuru mekanizması, bu başvuruların esastan görüşülüp takip edildiği değil de, hak ihlallerine ilişkin duyarlık alanlarının tespitine yarayan bir barometre konumundadır. Siyasî nitelikli bu ölçüm komisyon çalışmaları açısından yönlendirici bir nitelik taşıyabilmekte, bireysel başvuruların komisyon nezdinde esastan incelenip takip edildiği etkili bir mekanizma niteliği taşımamaktadır.¹⁵

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, 1.1.2018 ilâ 22.10.2019 tarihlerinde gelen (1 yıl 11 ay) 232 başvuru hakkında aldığı kararlar ise şöyledir: Etik İhlal Yok - 18, Usulden Ret - 166, Etik İhlal Var - 9, Yargıya İtikalden İncelemenin Durdurulması - 5, Karar Verilmesine

¹¹ Soner Çakar, "Komisyon Genel Kurulu Süreci" Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, TBMM Yayınları, Ankara, 2017, s.75 Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

¹² Öğreti de siyasî denetimin yetersizliği eleştirisi için 31 ve 32. dipnota bakınız.

¹³ Komisyonun başvurulara ilişkin yaptığı işlemler için bkz: TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, İHK Çalışma Rehberi, Eylül, 2016, s.16-17.

¹⁴ Komisyon Başkanının açıklamasına göre 16.7.2018- 25.10.2019 tarihleri itibarıyla İHK'te bulunan 4219 başvurunun 2703'ü cezaevinden şikâyet konuludur. İHK Toplantı Tutanağı, 27. Dönem, 3. Y.Y., 1. Toplantı, 30.11.2019, s.5. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2406.

¹⁵ Evren Elverdi- Mesut Aydınnoğlu, age, s. 137-144.

Yer Olmadığı - 33. Bu istatistikten Kurulun esastan değerlendirdiği dilekçelerin yaklaşık %15 ilâ 20 arasında olduğu söylenebilir.¹⁶

2016 yılında faaliyete başlayan ve kuruluşunu tamamlaya çalışan Kişisel Verileri Koruma Kurulunun 2018 yılı faaliyet raporunda, 2018 yılında gelen 310 ihbar ve şikâyetin 188'inin değerlendirmesinin devam ettiği, 122'sinin sonuçlandırıldığı belirtilmiştir. Sonuçlandırılan 122 başvurunun, 84 âdeti (3'ü görev alanı dışında kaldığı, 81'i önce veri sorumlusuna başvurmama gibi şartlarını taşımadığı için) idarece reddedilmiştir. Kalan 38'ise Kurulca değerlendirilmiş, bu değerlendirmede 8 Para Cezası Kararı, 5 Talimat/Uyarı Kararı, 21 Başvurunun Kanun Kapsamı Dışında Kalması Kararı, 4 Kanuna Aykırılık Bulunmadığı Kararı verilmiştir.¹⁷

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu üyeliklerine ise yaklaşık bir yıllık sürecin akabinde (11.11.2019) atama yapılabildiği için Kurul bu süreçte itiraz başvurularını neticelendirememiştir.¹⁸

Söz konusu kurumların faaliyet raporlarından (ve sair araştırmalarımızdan), aynı nitelikteki başvuruya ilişkin hak arama kurumlarıncı farklı nitelikte ve birbiriyle çelişen/çakışan esastan bir kararın verildiğine dair değerlendirmeye, ihtilafa veya veriye rastlanılmamıştır. Dolayısıyla aynı nitelikteki bir başvurunun esastan incelenmesinden ve karara bağlanmasından kaynaklı bir emek israfı verisine ulaşmak mümkün olmamıştır. Daha çok usulî işlemler boyutunda mükerrer incelemelerden ve karardan bahsetmek mümkündür.

Bu istatistikler karşısında yapılabilecek çıkarımların birisi de, dilekçelerin usulî incelemelerle yetinilerek neticelendirilmesinin bu kurumlar için iş yükünü azaltıcı sonuç doğurduğudur.

Bu halde sorunun esas çözümü, dilekçe hakkının muhatabı kurumların etkinliğini ve başvuran nezdinde yeterli tatmini sağlayacak tedbirlerin alınmasına odaklanması olacaktır. Kaldı ki bir başvurusunun ciddi olarak inceleneceğini öngören ve inanan bir kişi, diğer kanallara yönelmeyecek, böyle bir ihtiyacı da hissetmeyecektir.

¹⁶ Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, 21.10.2019 tarihli ve 659967 sayılı bilgi edinme cevabı.

¹⁷ KVKK 2018 Yılı Faaliyet Raporu, Şubat, 2019, s. 30-32.

¹⁸ Resmi Gazete, 2019/389 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı. Erişim: 10.12.2019, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/20191112-10.pdf>.

1.2. Kurumların Anayasal Konularına Göre İş Bölümünün Yapılabilirliği

Türk Anayasal Devlet Sistemi karşısında söz konusu hak arama kurumlarına başvuru aşamasında iş bölümü ne ölçüde yapılabilir?

Dilekçe hakkının başlıca konusu idarenin/yürütmenin işlemlerinin denetlenmesi (şikâyet) veya icra kuvvetinden talep ve önerilerin karşılanmasının istenmesidir.

Yukarıda da değinildiği üzere organik açıdan dilekçe hakkı siyasî, kazaî ve idarî başvuru şeklinde kullanılabilir. Her üç başvurunun da başlıca konusu idarenin/yürütmenin denetlenmesi olmakla birlikte, ilk iki başvuru idarenin dış denetimini yani idarenin başka bir erk tarafından denetlenmesini gerektirir.¹⁹ Bu halde idare sadece denetlenen/bir talebi karşılaması gereken konumundadır. İdarî başvuru ise işlemi yapan icra kuvvetinin kendisine bir şikâyetin/talebin/ihbarın yöneltilmesidir ki bu idarenin kendi içinde denetimini ve/veya işleyişini doğurur.

Denetleme işlevi üstlenen kurumların bağımsız başvuru alabilmeleri aynı zamanda onların görev alanlarının korunmasının da güvencesidir. Çünkü bu organların denetimleri çoğu zaman yapılacak başvuru ile doğmaktadır. Başvurunun yapılmasının önüne çıkarılacak engeller, o kurumun görev alanını sınırlamakla eşdeğer sonuç doğurur.

TİHEK gibi işlemi yapan idarenin dışında ancak yürütme erkinin içindeki (ve ona bağlı) kurumlara yapılan başvurularda, kendi kendine denetleme olgusunun kısmen kalktığı söylenebilir. Ancak bu tür yürütme içinde konumlanan hak arama kurullarının da yürütme makamlarının atamasına/görevlendirmesine, bütçe imkânlarına, denetimine tabi ve yönlendirmelerine açık görev yürüttükleri düşünüldüğünde tam bir bağımsızlık ve tarafsızlıktan ve bundan kaynaklı etkililikten söz edilemez.

Her bir erkin dilekçe hakkı çerçevesinde görevleri, kuvvetler ayrımının gerektirdiği bağımsızlığının ve denetim görevinin de bir gereğidir. Söz konusu görevlerin yapılmasındaki gereklilikten dolayı Anayasa (m.36, 74 ve 125) her bir

¹⁹ İdari başvurunun konusunu, denetlemenin değil de daha çok görevli merciiden idari bir işlemin yapılması talebinin olacağı söylenebilir.

organa dilekçe ile doğrudan başvurulabilmeyi ayrı ayrı güvence altına almıştır. Çünkü dilekçe hakkının başlıca konusu yürütmenin/idarenin denetlenmesidir. İdarenin/yürütmenin denetlenmesi de diğer erklerin varlık sebebi olan temel işlevlerinden biridir.

İdarî başvurudaki etkileşim ve menfaat ile başvuru hakkının kullanım tarzı diğerlerinden farklıdır. Kişi ilgili idareye başvurur çünkü o idare işin muhatabı ve asıl sahibidir, o işin yürütülmesinden doğrudan sorumludur. Başvuru üzerine idare belki yaptığı işin arkasında durma ihtiyacı hisseder, belki savunmacı yaklaşım gösterebilir. Bazen de yaptığı yanlış tutumu kapatma, karartma yönünde bir meyil geliştirebilir. Çünkü idare uyuşmazlığın bir tarafıdır. Kişi, idarî başvuruyu tercih etmiyor veya idarî başvurudan sonuç alamıyorsa ve bunun dışında KDK'ya, İHİK'e başvuruyorsa; burada ilgili idarenin yaptığı işin tarafsız bir şekilde denetlenmesi ve uyuşmazlığın giderilmesi gündeme getiriliyor demektir.

Belirttiğimiz üzere idarî başvurudaki, idarenin konumu ve idarenin içinde bulunduğu menfaat ile diğer başvuru yollarındaki başvuru yapılan muhatapların menfaat ve konumları farklılık arz eder. Yasama organına yapılan başvuruda, idare, denetlenen hesap sorulan ve bir edim yapmakla karşı karşıya kalan konumundadır. Yasama organı ise başvurularla idare arasında tarafsız, uyuşmazlığı çözen, denetleyen konumundadır. Dolayısıyla idare aleyhine başka bir erke şikâyette bulunulmaması veya yapılacak başvuruların idarenin kendi kontrolünde/ nezdinde yapılabilir ve neticelendirilir olması denetlenen konumundaki idare (makamları) için öngörülebilir bir arzu/saik olarak kendini gösterir.

Farklı erkler nezdindeki başvurulardaki mükerrerliği engellemek için (başvuru aşamasına dair) yapılacak bir düzenlemenin, idare adına hareket edenlerin bu öngörülebilir arzusu dikkate alındığında, başvuruların sadece kendilerine (idareye) yapılması yönünde bir duruma evrilmesinin zeminini oluşturabilir. Bu risk yasamadan yürütme lehine işlev kaymasının gözlemlendiği bir süreçte hiç de ihtimal dışı değildir.

Kaldı ki yapılan başvuruların sürüncemede bırakıldığı ve yeterli cevaba konu edilmediğinin yakınıldığı bir ortamda, başvuruyu alan idarenin/kurumun diğer hak arama kurumlarına karşı mükerrerliği engelleme gerekçesiyle ileri süreceği derdestlik iddiası, diğer kurumlar nezdindeki hak aramanın gecikmesine de netice verebilir.

Diğer bir husus da yolsuzluk, amirinden mobing gibi ihbar niteliğindeki kimi başvuruların, (kişisel bilgilerin paylaşılmaması, olguların karartılması vb. amaçlarla) öncelikle şikâyet edilen idarî makamlarca öğrenilmemesi, başvuranın gizliliğinin korunması gerekliliğidir. Hak arama kurumları arasında CİMER gibi bir dağıtım merkezinin oluşturulması, mahremiyet gerektiren kimi başvuruların şikâyet edilen yürütmenin kontrolüne geçmesini sağlayabilir. Bunu öngören kimi kişilerin de daha baştan dilekçe hakkını kullanamamaları öngörülebilir bir neticedir.

Dolayısıyla özellikle farklı erkler altındaki hak arama yolları arasında başvuruların alınmasında iş bölümünü zorlaştıran, işlevsel ve organik bir mahiyet farkından bahsedilebilir. Yine bu yollarda korunan ve birbiriyle çelişen menfaatlerin varlığı da söylenebilir.

3071 sayılı Kanunda, dilekçe gönderilen makamda hata yapılması durumunda, yetkili makama dilekçeyi gönderme sorumluluğunun sadece idarî makamlar arasında ve idarî başvuru için öngörülmesi (m.5) kanun koyucunun bu mahiyet farkının farkında olmasının bir sonucudur. Söz konusu kural idareyi kapsaması bakımından idarî hak arama kurumları için de uygulanabilir gözükmektedir. Hatta bu hüküm siyasî hak arama kurumları arasında da emsal alınabilir niteliktedir.²⁰ Bu kural, görevsizlik ve yetkisizlik halinde iş bölümüne ilişkin yasal düzenleme ihtiyacını da büyük ölçüde karşıladığı söylenebilir.

Ancak bu kural hiçbir zaman bir başvurunun teslim alınması, kaydedilmesi ve usulen değerlendirmesi sorumluluğunu kaldırmamakta, görevsizlik/yetkisizlik tespiti halinde sadece inceleme ve sonuçlandırma görevi yerine, görevli merciiye intikal ettirme ve ilgisine haber verme sorumluluğunu vermektedir.²¹ Görevsiz ve yetkisiz olduğu bir başvuru için başvuruyu alan kuruma bu yönde görev veren bir hükümden, görevli ama mükerrerlik iddiasının olduğu bir başvuru için aksi bir sonuç çıkarmak mümkün değildir.

Bu itibarla icranın kesin işlemlerine karşı idarî (hak arama yollarına) başvuru yapabileceği veya yapıldığı düşüncesiyle kazaî başvuru yolu engellenemeyeceği gibi siyasî / yasama başvuru hakkı da engellenemez. Veya bir kişinin idarî başvuruya konu yaptığı bir hususta kendisine de başvuru kazaî veya siyasî organlar

²⁰ TBMM Komisyonları arasındaki uygulama için 66 numaralı dipnota bakınız.

²¹ Servet Armağan, age, s.100-116.

o başvuruyu incelemekten kaçınamaz. Belirttiğimiz gibi bu kurumların dilekçeye dair anayasal görev ve sorumluluğunun yanında başvuru yollarının bağımsız olmasının ve güvence altında bulunmasının, erklerin görev alanlarının korunmasının, kuvvetlerin ayrılığının ve bağımsızlığının da bir gereğidir.

1.3. Hak Arama Kurumlarının İşlemlerinin Yasama Denetiminin Konusunu Oluşturması ve İş Bölümü

Yasama başvurusuyla elde edilecek denetim ve fayda aynı zamanda idarî hak arama kurullarının görevlerini layıkıyla yapmalarının da güvencesidir. Yani bu kurulların üstlendikleri denetim görevlerini yapıp yapmadıkları, (işlemleri idarî nitelikte olduğu için) yasama başvurusunun dolayısıyla da yasama organı denetiminin konusunu oluşturabilmektedir.

Dilekçesiyle ilgili bir idarî hak arama kurumunun kararının yeterli ve isabetli olmadığını ve kurumun görevini yerine getirmediğini düşünen bir kişi, bu hususu içeren yeni bir başvuru ile Meclis denetimini gündeme getirebilir. Meclis uygulamasında bu nitelikte başvuruların esastan değerlendirme konusu yapıldığına dair örneklerin varlığı da bilinmektedir.

Örneğin, Yargıtay üyesi K.G. hakkında yapılan resen emeklilik işleminin kaldırılması talebiyle Meclis Dilekçe Komisyonuna başvurmuştur. Komisyon, incelediği dosya ve sicillere göre, emeklilik işleminin kanuni ve muhik hiçbir sebebe dayanmadığı ve takdir hakkının kullanılmasında da keza bir isabet bulunmadığı, objektif ölçü ve esaslara, maddi vakıa ve delillere dayanması ve kamu yararına bulunmadığı tespitiyle emeklilik işleminin iptaline karar vermiştir. Adalet Bakanlığı konuyu Yüksek Hâkimler Kuruluna intikal ettirmiş ve Kurul Komisyon kararının uygulanmaması yönünde karar vermiştir. Bu defa Dilekçe Komisyonu Yüksek Kurulun yargıdan muaf olan bu işlemi değerlendirerek, konuyu Meclis Genel kuruluna sevk etmiş, Millet Meclisi Genel Kurulunun 29.6.1964 tarihli birleşiminde dilekçe konusu ve Yüksek Hâkimler Kurulunun işlemi nihai olarak görüşülüp karara bağlamıştır.²²

²² MM Tutanak Dergisi, Dönem 1, Yasama Yılı 3, 115. Birleşim, 29.6.1964, s.330-340. Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun 1.7.1963 tarihli Haftalık Karar Cetvelinde neşredilmiş ve kesinleşmiş bulunan 13.6.1963 tarih ve 397 numaralı Kararına karşı Yüksek Hâkimler Kurulunun itiraz ettiği 8.11.1963 tarih, esas 231 ve 282 numaralı Kararı ve Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun bu husustaki raporu (M. Meclisi 5/79; C. Senatosu 4/63) , Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c031/mm__01031115.pdf.: YHK'nın kararlarının bir idarî işlem olarak Komisyonun incelemesine tabi olduğu, söz konusu dönemde yürürlükteki 140 Sayılı Kanunun 5. maddesinde de hüküm altına alınmıştır.

Dilekçe Komisyonu, GSM operatörlerinin, numara değiştirmeden operatör değiştirme ve tarife değişikliği uygulamalarıyla tüketicilerin mağduriyetlerine neden oldukları iddiasını dile getiren dilekçelere ilişkin verdiği 25.06.2010 tarihli kararında, BDDK'nın kendisine yapılan başvurulara ilişkin sorumluluğunu yerine getirip getirmediği inceleme konusu yapılmıştır.²³

Görüldüğü üzere yukarıda işaret ettiğimiz yasama / idare arasında ki etkileşim ve konumlanma kısmen de olsa yasama organı ile diğer hak arama kurumları arasında da mevcuttur. Mükerrerlik değerlendirmesine tabi tutulacak ciddi bir başvuru idarî hak arama kurumları nezdindeki yasama (denetim) fonksiyonunun, yasanın gözetiminin zeminini oluşturabilecektir. Hak arama kurumunun bir başvuruya ilişkin performansını gözetmenin birincil yolu o başvurudan ve akıbetinden öncelikle haberdar olmak ve sonra takip etmektir. Bu yasama denetiminin yapılması idarî ve yargısal denetimden varestede hak arama kurumları üzerindeki denetim eksikliğini giderecek ve ataleti kaldıracak önemli bir güvence ve kazanım olacaktır. Mükerrerlik adı altında bir başvurunun TBMM'ye ve KDK'ya ulaşmasını engellemek veya bu kurumların el çekmesini sağlamak bu önemli misyonun azalmasına ve sukutuna da netice verebilir.

Mükerrerlik tezi denetim kurumlarını "homojen" aynı meselede aynı kararı verecek" kurumlar olarak görme meylindedir.²⁴ Oysa aynı başvuru farklı değerlendirmelerin konusunu oluşturabilir ve kurumlar bu konularda farklı yaklaşımlar ortaya koyabilir. Önemli olan mükerrer başvuruların kötü niyetten kaynaklanmamasıdır. Bunu da şu anda yapıldığı üzere basit bir takiple tespit etmek ve çözüm üretmek mümkündür.

1. 4. Nitelsiz Dilekçeden Kurtulmak İçin İş Bölümü Yaklaşımı

Mükerrer başvuruların tek bir hak arama kurumunda incelenmesi gerektiği yaklaşımının altında yatan saiklerin başında söz konusu başvuruların çoğunluğu itibariyle önemsiz / nitelsiz başvuru olduğu –gereksiz iş yükü oluşturduğu– faraziyesi bulunmaktadır. Bu faraziyenin doğruluğu söylenebilmekle beraber; az sayıdaki hatta mükerrerliği de iddia edilebilecek birkaç önemli dilekçenin taşıdığı

²³ Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Dilekçe Komisyonu Genel Kurul Kararları, 23. Dönem. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>.

²⁴ Hak arama kurumlarının kanunda kendilerinden beklenen misyonları yeterince gösterememeleri, bu kurumları görünüm olarak birbirine yaklaştırmakta ve böyle yanlış bir algının ve meylin oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

ği keyfiyetin, çok sayıda olan önemsiz dilekçeden daha üstün olacağı ve önem arz edeceği gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin yıl içinde binleri bulan iş talebi, yargı konusu gibi daha çok hak arama kurumlarının inisiyatiflerinde görmedikleri ve incelememe kararına konu ettikleri başvuruların sayıca çokluğu bilinmektedir. Bunun yanında bir yolsuzluk ihbarı içeren, hakkında mobing, işkence yapıldığı iddiasını içeren az sayıda dilekçe kurumsal fonksiyonun ortaya çıkması adına çok daha üstün bir keyfiyeti içermektedir. Bu üstün keyfiyet gözetilerek, özellikle başvuru aşamasında yapılabilecek kısıtlanmanın sonuçları değerlendirilmeli ve önemsenmelidir. Geçmiş dönem Meclislerinin kimi uygulamaları bu keyfiyetin bilincinde hareket edildiğini göstermektedir.

Maarif Teşkilatında görevli Halil Kemal beyin, kadro harici bırakılıp maaşının verilmemesi işlemine dair başvurusu, 1908 Meclisi Mebusanında, “*bir vatandaşın bile mağduriyetinin Meclis tarafından giderilmemesinin Meclisin meşruluğuna dolayısıyla meşruti yönetime zarar vereceği*” mülâhazasıyla müzakere edilip değerlendirilmiştir. Bu anlayışla, hareket eden Meclisi Mebusan dönemin Maarif Nâzırını istizah etmiş (sorguya çekmiş) hatta görüşmeler sırasında ilgili Nâzırın düşürülmesi yönünde önergeler bile tartışılmıştır.²⁵

1976 yılının Meclisince, Dilekçe Karma Komisyonunun aldığı kararların bir kısmını uygulamayan iki bakan hakkında, Dilekçe Karma Komisyonu üyelerinin takibiyle, Meclis soruşturması açılabilmiştir. Söz konusu Soruşturma Komisyonu raporunda, Dilekçe Komisyonunun bir yasama yılında dilekçeler hakkında 14742 karar verdiği, 4 yıllık dönemde ise –toplu imzalı dilekçeler hariç - 40 bini aşan dilekçeyi incelediği, iki bakanın son uygulamaları hariç Dilekçe Komisyonunca alınan kararların idarelerce uygulandığı belirtilmektedir.²⁶

Yine 1948 ilâ 1960 yasama dönemlerinde bir daimi Arzuhal Encümenin yanında mevcut iş yükünü karşılamak için birden çok

²⁵ Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, 1. Devre, 1. İctima, Cilt 5, B. 119, T.14.7.1325, s.541-549, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MECMEB/mmbd01ic01c005/mmbd01ic01c005ink119.pdf>.

²⁶ C. Senatosu Ordu üyesi Selâhattin Acar'ın, Dilekçe Karma Komisyonu kararlarının tatbikinde fertlere eşit muamele yapmalarını suretiyle Anayasamın 12 nci maddesini ihlâl ettikleri ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 240 nci maddesine uyduğu iddiasıyla, Maliye eski Bakanları Mesut Erez, Sait Naci Ergin ve Ziya Müezzinoğlu haklarında Anayasamın 90 ıncı maddesi uyarınca bir Meclis Soruşturması açılmasına dair önergesi ve 29 numaralı T.B.M.M. Soruşturma Hazırlık Komisyonu raporu. (9/29) (S. Sayısı: 100) 7.4.1976 tarihli TBMM Tutanağı eki. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t15/c015/tbmm15015005.pdf>; Bir parlamenter denetim yolu Dilekçe Komisyonu, s. 147, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf

muvakkat arzuhal encümeninin kurulması dönemin Meclislerinin dilekçelere verdiği önemi göstermesi bakımından dikkati çekmektedir.²⁷ 1950'li yıllardaki arzuhal encümenleri etkinlikleriyle o kadar ön plana çıkmıştır ki, Duran, arzuhal encümenlerinin verdiği iddialı ve nitelikli kararların içeriklerini nazara sunarak, birden çok arzuhal encümeni kurulmasının, arzuhal encümenlerinin vatandaşların sorunları için (yargılama mercilerinin üzerinde) genel ve nihai bir çözüm mercii niteliğini kazanmasının mevcut anayasal sistemi zorladığı eleştirisinde bulunmuştur.²⁸

1930'lı yılların Tek Partili Meclisinde, Arzuhal Encümeni bir yasama yılında ortalama 70'in üzerinde toplantı yaparken ve tüm dilekçeleri komisyon kararı şeklinde neticelendirirken, 1980 sonrası Meclislerinde bir yasama döneminde bile bu toplantı sayılarına ulaşamaması üzüntü vericidir.²⁹

1980 öncesi Meclislerinde Dilekçe Komisyonları en çok toplantı yapan komisyonların başında geldiği için 1973 tarihli İttüzükte yapılan düzenleme ile (m.21) bu komisyon üyelerine başka komisyonlarda görev verilmemesi kuralı getirilmiş iken bu gün bu etkinlik ve ihtiyaç gözükmediği için 2018 tarihinde yapılan İttüzük düzenlemesiyle söz konusu hüküm kaldırılmıştır. (1200/m.3)³⁰

Hiç şüphesiz hak arama kurumlarına nitelikli ciddi başvuruların az yapılması bir sonuçtur. Sağlıklı bir değerlendirmeye ulaşmak için bu sonucun sebeplerinin ortaya konulması gerekir. Kişiler, ciddi başvurularını, kazaî başvurunun konusu yapıp diğer hak arama kurumlarına yöneltmiyorsa, bunun altında, bu kurumlarca başvurularının yeterince incelenmediği veya görüşülmediği algısının bulunup bulunmadığı öncelikle irdelenmelidir. Kurumlar niteliksiz dilekçeden kurtulmak için değil de nitelikli sorun içeren dilekçelerin daha iyi incelenmesi için hak arama kurumlarıyla iş birliğine gitmelidir. Maalesef bugün kurumlarımızın

²⁷ "Madde 25- (ait 9 numaralı not) Dilekçe Komisyonuna yardımcı olmak üzere, 21.1.1948 de (bir), 8.11.1948 de(bir), 27.11.1950 de (iki) ve 7.1.1952 (bir) Geçici Komisyon kurulmuştur. Ve yine, Dilekçe Komisyonundaki işlerin çokluğu dolayısıyla 25.1.1950 tarihinde 6 şar kişilik 8 Geçici Komisyon kurularak Geçici Dilekçe Komisyonu kaldırılmıştır." TBMM Dâhili Nizamnamesi Notları, TBMM Yıllığı, Devre 10, 1.11.1958, TBMM Yayınları, s.83.; Komisyonun karar sayıları için bkz. Servet Armağan, age, s.148-163.

²⁸ Lütfi Duran, Türkiye'de Umumi Ve Nihai Mercii: Arzuhal Encümeni, Siyasî İlimler Mecmuası, Cilt 24, Şubat 1955, s.388-393.; "Dilekçe komisyonu kararları çoğunlukla idarelerce uygulanmaktadır." Özkan Tikveş, age, s.144-146.

²⁹ TBMM Yıllıkları, TBMM Matbaası, Ankara, 1929 ilâ 1950.

³⁰ 09/10/2018 tarihli ve 1200 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar. Erişim: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_kararlari_sd.sorgu_yonlendirme.

sorunları tartışılırken, kurumlarımızı yöneten aktörlere veya görev ve yetkilerine odaklanılmaktadır. Hâlbuki eylemsiz bir oluşum, baştan kendinden beklenen görevlerini tatil etmiş, aktörlerini de ataletle mahkûm etmiş demektir. Eylemde bulunmayan bir bünyeye en nitelikli insan kaynağı da tahsis edilse, güçlü yetkiler de verilse, çevresine bir etki bırakması beklenmemelidir.

1.5. TBMM'ye Başvuru Yolunun Etkin Olmadığı için İş Bölümüne Gitme Yaklaşımı

Öğreti de Gözler gibi kimi yazarlar, TBMM'nin dilekçelere ilişkin yürüttüğü faaliyeti, denetim işlevinin içinde değerlendirmekle birlikte, bu denetim usulünün mağduriyetlerin giderilmesinde etkin olmadığını belirtmiştir.³¹ Fendoğlu ve Özden ise milletvekillerinin seçilebilme kaygılarının varlığı, başka görevlerinin bulunması, yine parti disiplinin bulunması bu komisyonlar nezdinde yapılması öngörülen siyasî denetimi etkisiz kıldığını belirtmiştir.³²

Anayasa (m.74), uygulama kanunları (3071 ve 3688) ve İçtüzüğü'nün (m.115-120) ilgili hükümlerine bakıldığında, dilekçe hakkının kullanılması durumunda Meclisin başvuruyu inceleme ve idareyi denetleme görev ve sorumluluğu doğmaktadır. İdarî işleymen şikâyetin, dilekçelerin başlıca konusunu oluşturması hasebiyle, burada Meclisin idareyi denetlemesi misyonu ön plandadır. TBMM'ye gelen dilekçeler önce milletvekillerinden oluşan bir komisyon marifetiyle incelenmekte, karara bağlanmakta, akabinde alınan kararların idare nezdinde takibi yapılmaktadır. Komisyonun kararlarına itiraz edildiği veya komisyonun aldığı kararların uygulanmadığı durumlarda komisyonun raporu üzerine konu Meclis Genel Kurulunda görüşülerek nihai karara bağlanmaktadır.(m.119-120)

Bu Komisyonun ilgililerden bilgi alma, bilirkişi görevlendirme, idarî denetim yaptırma gibi bir denetimi sonuçlandırabilmek için yeterli yetkileri de (3071/m.8) bulunmaktadır. Bu usulde Meclisin (Komisyon/Genel Kurul kararı şeklinde) idarî işleme ilişkin re'sen somut irade de bulunabilmesi, aldığı kararların uygulamasını takip etme sorumluluğu, genel görüşme/Meclis araştırması gibi diğer çalışma usullerinde bulunmayan bir üstünlüğüdür. Bu müessese, ileri bir demokrasi uygulaması denilebilecek, Meclisi, doğrudan demokrasiye yaklaş-

³¹ Kemal Gözler- Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Eylül, 2018, s.739.

³² Hasan Tahsin Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.24; Kemal Özden, Ombudsman, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s. 127.

tıran bir usulü içermekte ve diğer modern ülke parlamentolarını kısıktandıracak derecede vatandaşın katılımını üst düzeye çıkarmaktadır.

Hiç şüphesiz, son anayasal düzenlemelerle denetim yetkisinin daraltılması karşısında, Anayasada idarenin TBMM’ce dolaylı da olsa denetlenmesine dair bu usulün / hükmün varlığı (m.74) bu yolun önemini daha da artırmıştır.

Meclisi Mebusandan bu güne tüm İçtüzük ve yasal düzenlemelerde, Meclisin, bu çalışma usulünü korunması geçmiş dönem meclislerinin gördüğü ve gözetdiği büyük menfaatin bir neticesidir.

İnceleyen makamın üstünlüğü, bağımsızlığı, Meclisin (Milletin) iradesini yansıtmayı, yetkilerinin yeterliliği ve nitelikli bir inceleme yönteminin bulunması dikkate alındığında buradaki siyasî denetimin etkin bir denetim usulü olarak mevzuatta kurgulandığını söylemek mümkündür. Kaldı ki -yukarıda değinildiği üzere- 1980 öncesi Meclislerinde Dilekçe Komisyonu bu misyonunu gösterebilmiştir.³³ O halde sorunun varlığını, bir müessese olarak bu usulün ve kurumun yetersizliği olarak değil de söz konusu usulün işletilmemesi/eylemsizlik olarak görmek daha doğru gözükmektedir.

1.6. Hak Arama Yollarının Sağladığı Güvencelerin İşbölümünde Gözetilmesi

İş bölümü hususunda değerlendirilmesi gereken diğer bir husus da, hak arama yollarının kişilere sağladığı güvence ve haklardaki farklılıklardır. Dilekçe Komisyonuna yapılan başvuru, dilekçenin –üst bir makam olan- TBMM’nin önce bir Komisyonunda sonra Genel Kurulda, incelenmesi, görüşülmesi ve karara bağlanması, kararın idare nezdinde Meclisçe takibi gibi edimleri içerir. İHİK’te ise başvurunun insan hakkı bağlamında incelenmesi sorumluluğu doğmaktadır. KDK’ya başvuru da ise belirtilen edimlerin birçoğunun yanında başvurunun bir ihtisas kurumunda incelenmesi, dava açma süresini durması gibi kişiye kazanımlar sağlanmaktadır. Aynı erk adına görev üstlenen kurumlar arasındaki bu kazanımlar ve güvenceler, yürütme erki nezdindeki hak arama kurulları için daha da ayrıştığı durumlar arz etmektedir. Örneğin TİHEK ve KVKK görev alanıyla ilgili bir hususta incelemenin yanında idare adına bağlayıcı karar alabilmekte, cezaî işlem yapabilmektedir. (6701/m.11,17,25) KGEK ise kamu görevlilerinin

³³ Bu yönde analiz ve atıf için “Niteliksiz Dilekçeden Kurtulmak İçin İşbölümü Yaklaşımı” başlığına bakınız.; Ayrıca bkz, Lütfi Duran, agm, s.388-393.

davranışlarını daha esnek kriterler olan etik ilkeler açısından değerlendirebilmektedir.

İdarî hak arama veya denetim kurumlarının işlemleri için tanınan yargı denetiminden muaf olmaya dair hükümler, -yukarıdaki YHK örneğinde de görüldüğü üzere- yasama başvurusu için sonuç doğurmaz. Yargı denetiminden muaf olmaya dair hükümler istisnadır, dar yorumlanır ve başka bir hakkın alanı için kullanılamaz.

Yine disiplin cezaları gibi idare tarafından yargı kararı olmaksızın geri alınmayan ve idarî denetime kapalı kesinleşmiş idarî işlemler için de TBMM veya KDK'ya başvurulabilir. DMK'nın (m.21) silsile yolu ile müracaat gibi idarenin iç işleyişini düzenleyen ve idarî başvurunun yapılması usulü için konulan kısıtlayıcı kurallar, yasama başvurusu için ileri sürülemez.³⁴ Amiri tarafından kendisi hakkında yapılan bir işlemin düzeltilmesini isteyen bir memur, talebini idarî başvuruya konu yapmadan kazaî başvuruya konu edebileceği gibi TBMM (ve KDK) nezdinde siyâsî başvuruya da konu edebilir. Doğrudan Dilekçe Komisyonuna başvuran bir memura, DMK'nın 21/2 nci maddesinde belirtilen 'en yakın amirden başlayarak başvurma' usulüne niye uymadın denilemez ve disiplin cezası verilemez.³⁵ Aksi işlem ve davranışlar kamu görevlileri için de geçerli bir temel hakkın kullanılmasını engelleyen, TBMM'nin görev ve yetki alanına müdahale anlamına gelecek sonuçlar doğurabilecektir.

Görüldüğü üzere hak arama yollarının kişiler lehine farklı kazanımları ve güvenceleri bulunabilmektedir. Bu itibarla, başvuruların alınmasında ve incelenmesinde, mükerrerliği önlemek vb. gerekçelerle yapılacak iş bölümü, bir başvuru yolunda var olan kişi lehine güvenceyi, hakkı ve kurumların sorumluluklarını kaldırmamalıdır.

Dilekçe hakkı aracı olmadan ve onaya tabi olmadan doğrudan kullanılabilen bir haktır. Hiç şüphesiz bu kişi lehine bir güvence olduğu gibi hak arama kurumlarının dilekçeleri bir etkiye maruz kalmadan gündemlerine alabilme yetisinin de güvencesidir.

³⁴ AYMK, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6.1.1987, Erişim: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar>.

³⁵ Bu doğrultu da genelge ve duyuru için bkz: İçişleri Bakanlığı 3.6.2010 tarihli Genelgesi, "Dilekçe Komisyonunun İnceleme Taleplerinin Değerlendirilmesi" Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/duyurular/B0501-LI0070001-320-1-3313.pdf>; TBMM Dilekçe Komisyonunun Duyurusu, "Siyâsî Başvuru Hakkının Kullanılması Üzerine Kamu Kurumlarının Sorumluluğu" Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/index.htm>.

Hak arama kurumlarının, şartları taşıyan dilekçeler arasından gündemine alma hususunda bir tercihte bulunma yetkileri bulunmamaktadır. Yani nasıl bir mahkemeye, “bir davayı neden gündemine alıyorsun neden görüşüyorsun” denemeyeceği gibi hak arama kurumları için de “dilekçeleri neden inceliyorsun” denilemez. Bu durum, kurumların görevlerini yerine getirmelerini, başvuruları gündemlerine alabilmelerini (medya, siyasî vb.) baskı odaklarına karşı koruyucu bir statüdür. Gündemini belirleme yani bir konuyu inceleme konusunda takdir hakkı olan bir kuruma, baskı odaklarının, kendi aleyhlerine olan bir dilekçeyi işleme aldırılmama yönünde girişimleri öngörülebilir bir neticedir.

Dolayısıyla iş bölümü adı altında bir başvuruyu gündemine almama veya eleme opsiyonu taşıyan (buna kapı açan) bir uygulama, baskı odaklarının kimi başvuruları baştan gündeme aldırılmama baskısına zemin oluşturabilir. Böyle bir esneklik, parti disiplini ve tekrar seçilebilme kaygılarının olduğu özellikle siyasî denetim organlarında, her hangi bir baskı olmadan bile muhataplarını tedbirli olma güdüsüyle görevsizliğe itebilir.³⁶

Hiç şüphesiz doğrudan başvuru almanın öncelikli güvencesi, baskı gruplarının başvuruyu eleme, başvurunun ulaşmasının engellenmesi yönündeki davranışlarına baştan fırsat vermemektir.

Doğrudanlığı kaldıran bir hususta hak arama kurumlarının çalışma kültürlerindeki sapmalardır. Usule uygun bir başvurunun en azından komisyon/kurul üyelerince görülmesi ve incelenmesi esastır. Çünkü TBMM’ye veya bir kurula yapılan bir başvuruda esas görev ve sorumluluk bizatihi komisyon/kurul üyelerinindir. Yukarıda da örnek verildiği üzere geçmiş Meclis komisyonlarının bu yeteneği gösterdiği bilinmektedir. Günümüzde ise ekseriyetle heyet başkanları ve/veya onların danışmanları ile sınırlı bir inceleme sürecinin yaşandığı bilinmektedir.³⁷ Komisyon üyelerinin bile vatandaşın başvurusunu görmediği bir halde Meclisin kurumsal olarak vicdanının oluşması beklenilmemelidir. Elektronik yazılımların iş süreçlerine katıldığı günümüzde bu çalışma kültürü daha esnek bir zeminde tekrar inşa edilmelidir.

³⁶ Fendoğlu ve Özden, milletvekillerinin tekrar seçilebilme kaygısı ve parti disiplininin siyasî denetimin etkisizliğini azalttığını belirtmiştir. Hasan Tahsin Fendoğlu, age, s.24; Kemal Özden, age, s. 127.

³⁷ Mesut Aydınoğlu, Evren Elverdi, age, s.137-145.; Kamil Atlay, age, s.67-69.; Soner Çakar, age, s.75.

2. TBMM İLE KDK ARASINDAKİ İLİŞKİ VE İŞ BÖLÜMÜNÜN YAPILABİLİRLİĞİ

TBMM ile KDK arasındaki iş bölümünde başta bu iki kurumun Anayasal sistemdeki konumları belirleyicidir.

Yukarıda değinildiği üzere bir başvurunun idarî – kazaî veya siyasî niteliği ile başvuruyu alan muhatap kurumun devlet sistemindeki (kazaî-siyasî-icraî kuvvetler karşısındaki) konumu, bu alanda görevli kamu makamlarının yapacağı iş birliği için en temel belirleyicidir. Bir idarî başvuruya ilişkin iş süreçlerinde, idare adına hareket edenlerin arasındaki iş ilişkisi ile idare ve yasama makamlarının arasındaki iş ilişkisinin farklı olması ve daha sınırlı olması tabiidir. Bu durum en başta erklerin ayrılığının, bağımsızlığının, görev alanlarının korunmasının ve (denetim gibi) bir biriyle çakışabilen işlevlerinin bir neticesidir. Dolayısıyla KDK ile TBMM arasındaki iş bölümü gibi iş süreçlerinin takibinde öncelikle bu iki kurumun anayasal konumları ile anayasal ilişkilerinin tespiti gerekir.

Söz konusu tespite ulaşmak üzere aşağıda, bu kurumların mevzuattaki durumları, kanun koyucu ile öğretinin yaklaşımı yansıtılmaya çalışılmıştır.

2.1. Mevzuat

Anayasanın 74 üncü maddesine ve KDK Kanununa göre TBMM'ye “bağlı” olduğu belirtilen KDK'nın TBMM ile ilişkisi anılan Kanunda şu işler üzerinden kurulmuştur:

- ◇ Komisyon ve/veya Genel Kurul tarafından başdenetçi ve denetçinin adaylık ve seçim işlerinin yürütülmesi.(m.11 ve Ay.m.74/5)
- ◇ Komisyon veya Genel Kurul huzurunda göreve başlamak üzere başdenetçi ve denetçinin andiçmesi.(m.13)
- ◇ Başdenetçi ve denetçinin Komisyon ve/veya Genel Kurul tarafından görevden alınması.(m.15)
- ◇ Yıllık faaliyet raporlarının Komisyonunda ve Genel Kurulda görüşülmesi. (m.22)

- ◇ Başdenetçi ve denetçilerin cezaî soruşturma ve kovuşturmasının TBMM Başkanının iznine bağlanması.(m.31)
- ◇ Kanunun yürütülmesinden TBMM Başkanın da sorumlu olması.(m.37)
- ◇ Bütçe ve kadro tahsisinin yasama faaliyetinin konusunu oluşturması.

Bunlara ek olarak, teamül ile yerleşen, KDK'nın yıllık raporlarının görüşülmesi aşamasında, KDK'nın sunduğu kimi başvuruların ve kararların kamu idareleri nezdinde takibi amacıyla Karma Komisyonun gündemine alınarak görüşülmesini de sayabiliriz.

2.2. Öğretiye ve Meclis Tutanaklarına Göre TBMM ile KDK Arasındaki İlişki

2.2.1. Öğretiye Göre TBMM ile KDK Arasındaki İlişki

TBMM Araştırma Merkezince 13 ülkenin ombudsmanlık uygulamalarının incelendiği raporda ombudsmanlık kurumları, organik bakımından öncelikle “parlamerter ombudsman” ve “yönetmel ombudsman” ayırımına tabi tutulmakta ve şöyle tanımlanmaktadır:

Parlamerter ombudsman, parlamento tarafından seçilmiş ve parlamentoya dayanan, yurttaş başvurularını aracısız (direkt) olarak kabul eden, kamu yönetimlerine karşı yurttaşların hak ve özgürlüklerini korumakla görevli, kamunun gerçekten güvenini kazanmış ombudsmanlardır. Bunun yanında, yönetmel ombudsmanlar, yurttaşlar ile kamu birimlerinin ilişkilerini iyileştirmek, kötü yönetime karşı yurttaşların korunması amacıyla yönetim tarafından atanmış ombudsmanlardır.³⁸

Söz konusu araştırmada, Danimarka, Norveç, Almanya, Finlandiya, İngiltere, Norveç, İsveç, Belçika da ulusal/federal düzeyde parlamerter ombudsmanlık uygulamasının, Fransa, Malezya da ulusal düzeyde yönetmel ombudsmanlık uy-

³⁸ Parlamento ve yönetmel ombudsmanların yanı sıra, hükümet tarafından atanan, tüketici ombudsmanı, erkek kadın eşitliği ombudsmanı, eşit fırsatlar ombudsmanı, etnik ayrıma karşı ombudsman, cinsel azınlıklar ombudsmanı, çocukların korunması ombudsmanı ve özürlülerin ombudsmanları gibi çeşitli dallarla ilgilenen ihtisas ombudsmanları da bulunmaktadır. Yukarıda sayılan seçeneklerin dışında, adı ombudsman olmasa da, parlamentodan bağımsız bir kurum olarak örgütlenmesi de İsviçre, Almanya ve Brezilya gibi bazı ülkelerde ombudsmanın görev ve işlevlerini bir parlamento komisyonu üstlenmiştir. Hüdaî Şencan, “Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu”, TBMM Araştırma Merkezi Raporu, Ocak, 2011, s.5-6. Erişim: 19.11.2019, http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/araştırma/KYSB_R_4317_KYSB_HS_3387.pdf.pdf.

gulamasının, Japonya ve Kanada da ise federe ve yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamasının bulunduğu belirtilmektedir.³⁹

Gözler gibi kimi yazarlara göre, KDK, yasama-yargı-yürütme organlarının dışında bağımsız bir denetim kurumudur. Faaliyetleri teşrî değil idarî niteliktedir. Aynı zamanda kararları icraî olmadığı için idarî işlem niteliği kazanmaz. Üyeleri hâkim olmadığı ve kesin ve bağlayıcı olmadığı için de kararları kazaî nitelik taşımaz. Bu Kurum, Devlet tüzelkişiliğinin ve dolayısıyla merkezî idarenin içinde yer almaz. Merkezî idarenin vesayetine ve hiyerarşisine tabi değildir.⁴⁰

Kamu Başdenetçisi Şeref Malkoç, kuvvetler ayrılığında yasama, yürütme ve yargı varlığını vurguladıktan sonra Kamu Denetçiliği Kurumunu, yasama tarafından seçilen, yürütmeyi denetleyen, yargı değil ama karar alıp kararlarını takip edebilen üç kuvvetin de kesiştiği noktada konuşlanan bir kurum olarak tarif etmiştir.⁴¹

Kurumun Kanununa göre tüzelkişiliğinin bulunması ve görevlerini yürütürken bağımsızlığının bulunduğu belirtilmesi (6328/m.12) ve amaç maddesinde, işlevinin bağımsız şikâyet mekanizması olarak nitelenmesi bu yaklaşımı desteklemektedir.

Bizim de katıldığımız diğer yaklaşıma göre ise, Anayasal konumu itibarıyla, KDK, TBMM adına (niyabeten) görev yürütmektedir.⁴²

Bu yöndeki görüşlere hem Kurum adına yapılan açıklamalarda hem de öğretilerde sıkça rastlanılmaktadır.⁴³ Örneğin:

³⁹ Hüdaî Şencan, age, s.6. Ayrıca bkz: International Ombudsman Institute, Erişim: 11.12.2019, <https://www.theioi.org/loi-members#anchor-index-1703>.

⁴⁰ Gözler Kemal, age, s.743; İdarenin denetiminde Meclise bağlı ama yargı dışı bağımsız bir kurum nitelemesi için bkz: Yusuf Şevki Hakyemez, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 96-99. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaşkanlığı-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

⁴¹ Şeref Malkoç, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 7. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaşkanlığı-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

⁴² Kadir Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri Ve Etkinliği Sorunu" TBB Dergisi, Sayı 94, 2011 s. 359- 374, Erişim: http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf.

⁴³ KDK'nın TBMM adına görev yürüttüğü, TBMM'nin KDK aracılığıyla idareyi denetlediği yönündeki Kurum adına yapılan açıklamalar için bkz: Şeref Malkoç, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve KDK", KDK 2018 Yıllığı, s.17. Erişim: https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=17; Ömer Nihat Hatipoğlu, KDK 2014 Yıllık Raporu, s.20. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>; İsmail Kahraman, KDK'dan Haberler, "Ombudsman Meclisin Halka Dönük Çözüm Merkezi" 29/12/2016. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/ombudsman-meclisin-halka-donuk-cozum-merkezi/index.html>.

Deniz'e göre KDK, organik (yapısal) açıdan Türk hukuk sistemi içerisinde, idarenin yargı dışı denetimini yapan kurumlar arasında yer almaktadır. TBMM'ye bağlı olarak kurulan KDK'nın hukuk sistemi içerisindeki yeri, bir yönüyle Anayasanın 74. maddesinin birinci fıkrasında TBMM'ye verilen görev çerçevesinde gerçekleştirilen siyasî denetimin bir yansımasıdır. Yazara göre KDK'ya tüzelkişilik veren ve bağımsızlık tanıyan kanun hükmü, Anayasa'nın KDK'nın TBMM'ye bağlı olduğunu belirten hükmüyle çelişir.⁴⁴

İba'ya göre parlamento adına denetim yapan KDK parlamenter denetim yollarının daha etkili kılınması bağlamında önemli bir adımdır.⁴⁵

Akbaşoğlu, yeni anayasal sisteme ilişkin sunumunda, KDK'nın Dilekçe Komisyonu, İHİK ve Meclis denetimi ile doğrudan irtibatlı olduğu değerlendirilmesinde bulunmuştur.⁴⁶

Yıldırım'a göre TBMM'nin kendisine bağlı veya kendisi adına denetim yapan kamusal kuruluş ve makamlar vasıtası ile idare üzerinde yaptığı denetime dolaylı siyasî denetim denir ki, KDK siyasî denetim yapan bir organdır.⁴⁷

Özbudun ve Fendoğlu'na göre TBMM adına mâlî konularda denetim yapan Sayıştay örneğindeki "doğal ilişki"nin varlığında olduğu üzere TBMM adına bir tür insan haklarını koruma denetimi yapacak olan KDK örneğinde de bu "doğal ilişki"nin varlığını görmek mümkündür. İdareyi denetleyecek bu Kurumun doğrudan yasamaya bağlanması tabiidir.⁴⁸

Türk ise siyasî denetimi; Sayıştay üzerinden "TBMM adına yapılan denetimler", KDK, RTÜK ve BEDK gibi "TBMM'nin ilgili olduğu denetimler" ile Dilekçe, İHİK, KİT, KEFEK gibi komisyonlar ve Anayasada belirtilen (Meclis

⁴⁴ Yusuf Deniz, Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı, Aybil Yayınları, Konya, 2015, s.78.

⁴⁵ Şeref İba, Anayasa Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017, s.243.

⁴⁶ Muhammet Emin Akbaşoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Siyasî Denetimi", KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 40; Erişim: 19.11.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

⁴⁷ Ramazan Yıldırım, Türk İdare Rejimi, C.2, s.268.

⁴⁸ Ergun Özbudun, Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi, 28.4.2009. Erişim: <https://www.dunyabulteni.net/kamu-denetciligi-ve-anayasa-mahkemesi-makale,9801.html>; Hasan Tahsin Fendoğlu, Kamu Denetçiliği, Yetkin Yayınları, Ankara, 2011, s.24.; Fendoğlu bir başka sunumunda ise, idarenin denetimini (siyasî-yürütme-yargı-medya-STK-uluslararası kuruluşlar-KDK) 7 türe ayırmakta ve bunlardan birisinin de KDK denetimi olduğunu belirtmektedir. Hasan Tahsin Fendoğlu, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 108; Erişim: 19.11.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

soruşturması ve araştırması, yazılı soru) yollarla “TBMM’nin doğrudan doğruya yaptığı denetimler” şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur. Yazar, KDK ile ilgili hükümlere dikkate çekerek ülkemizde “parlamentar ombudsmanlık” sisteminin geçerli olduğunu belirtmiştir.⁴⁹

Öğretide, KDK’nın TBMM adına siyasî denetimin bir parçası olarak faaliyet gösterdiği yaklaşımın çoğunluk görüşü olarak benimsendiği söylenebilir.

2.2.2. Meclis Görüşme Tutanaklarına Göre TBMM ile KDK Arasındaki İlişki

Anayasa değişikliği dâhil ilgili kanunların gerekçelerinde⁵⁰ TBMM ile KDK’nın konumlanışı ve ilişkisine dair açık bir niteleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Meclis görüşmelerinde kimi milletvekillerinin “parlamentar ombudsman” nitelemesinde bulunmaları ve Kurumun Meclis adına görev yürüteceğini belirtmeleri, Meclisin konuya yaklaşımı bakımından dikkati çekmektedir. Şöyle ki:

5982 sayılı Anayasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun Kamu Denetçiliğini düzenleyen 8. maddesinin Genel Kurul görüşmeleri sırasında Şanlıurfa Milletvekili Yahya Akman, “*Bu Kamu Denetçiliği Kurumu, değerli arkadaşlar, “parlamentar ombudsmanlık” diye tanımlayabileceğimiz bir tarzda öngörülmektedir.... Tabii, Parlamentoyla işlevsel etkileşim içerisinde olabilecek yani halkın iradesinin temsil edildiği Parlamento tarafından seçilmekle, raporları Parlamentoda okunmak suretiyle, bütçesi Meclisten verilmek suretiyle Meclisle bir ilişki içerisinde öngörülmekte. Ama aynı zamanda bağımsız, tarafsız ve halkın iradesini de arkasına almış bir kamu denetçisi hüviyetiyle ortaya çıkacak. ... Tavsiye kararları alacak ama arkasına Parlamento gücünü de alan bir kurum mahiyetinde olduğu için....*” değerlendirmesinde bulunmuştur.⁵¹

KDK Kanunu Tasarısının (kadük olan) 23. Yasama Dönemi görüşmeleri sırasında 3. madde üzerinde kabul edilen, KDK’nın (Tasarıdaki Adalet Komisyonu ile olan ilişkisini kaldırarak) Dilekçe Komisyonu ve İHİK ile ilişkilendirildiği bir değişiklik önergesinin gerekçesinde (ki bu metin nihai Kanunda da benimsen-

⁴⁹ Hikmet Sami Türk, Temel Yasa Anayasa, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019, s.402-405.

⁵⁰ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/626) Erişim: 19.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss276.pdf>.

⁵¹ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem 4. Yasama Yılı 91. Birleşim 22.4.2010, s. 51-53.

necektir) şöyle denilmektedir; “Bir anlamda Meclis adına denetim yapan ve siyasi denetimin bir yansıması olarak faaliyet gösterecek olan Kamu Denetçiliği Kurumunun, bu alanda ihtisas sahibi öncelikle genel yetkili Dilekçe ve İHİK ile ilişkilendirilmesi Türk parlamento mevzuatına, teamülüne uygun düşeceği gibi hizmet gerekleri bakımından yerinde olacaktır.”⁵²

KDK Kanunu Tasarısının Meclis Anayasa Komisyonu görüşmelerinde, KDK'nın Meclis komisyonlarının iş yükünü azaltmak için Meclis adına ve Meclise bağlı görev yürütmek üzere görev üstleneceğine dair değerlendirmelerin yer yer (muhalafet veya iktidar) milletvekillerince yapıldığı görülmektedir.⁵³

Yine, Genel Kurulda Kanun Tasarısının görüşmeleri sırasında, KDK'nın Meclis adına görev yürüteceğine ilişkin (Ak Parti, CHP ve MHP Grubu adına ve şahsı adına yapılan) milletvekili açıklamalarına rastlanılmaktadır.⁵⁴

⁵² TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, 23. Dönem, 26.1.2011 tarihli Toplantı, s. 27.

⁵³ “YAHYA AKMAN (Şanlıurfa)-Hükümetle ilişkilendirilse bir miktar siyasallaşmadan söz edilebilir ama mensubu olmakla gurur duyduğumuz Türkiye Büyük Millet Meclisine yani Türkiye'deki en üst kurumla bir şekilde ilişkilendirilmek, bütçenin Meclisten karşılanması, Meclisteki iki tane denetim komisyonuyla, başta Dilekçe Komisyonu olmak üzere ilişkilendirilmiş olması hiçbir suretle bu kurumun siyasallaşacağı anlamını taşımaz, tam tersine, ona özel bir onur ve anlam katar yani kanaatim bu.”
“ALİ ÖZGÜNDÜZ (İstanbul) - Efendim, 100 tane uzman, bakın işte o zaman işi uzmana bıraktınız. Bakın o zaman niye kuruyoruz? Her kuruluşun, her idarenin teftiş kurulu var, orada uzmanlar var, Başbakanlık Teftiş Kurulu var. O zaman, bakın bu yasayı değiştirin, bu yasayı hükümet ombudsmanlığı yapın. Parlamento adına denetim yapmasın, hükümete bağlı yeni bir teftiş kurulu kurun. Uzmanı bırakırsanız...
...
...dolayısıyla, bunları koydum diyorum çünkü amaç bu kurum, bu sistem Meclis adına, millet adına denetim yapacak bir sistem olarak düşünülüyor.
...
Erken seçim hâlinde yeni oluşacak parlamento da kendisi adına denetim yapacak kişiyi seçmelidir diyorum.” TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, 24. Dönem, 24.5.2012 ve 7.6.2012, s. 17, s.39, 58, 66, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363

⁵⁴CHP Grubu adına ALİ ÖZGÜNDÜZ (İstanbul)- ...Batı'daki isimle ombudsmanın Parlamento adına vatandaşların şikâyetlerini dinleyen, denetleyen, idarenin reform yapmasının yolunu açan bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Yönetenler ile yönetilenler arasında bir nevi ara bulucu olan kamu denetçisi Parlamento tarafından atanacaktır, gücünü Parlamentodan alacaktır ancak Parlamento'ya karşı dahi bağımsız bir yapısı olduğu takdirde sağlıklı işlemekte ve sonuç alınmaktadır. ...

MHP GRUBU ADINA FARUK BAL (Konya) - ...Bu denetimi kamu denetçisi kimin adına yapacak? Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapacak...O zaman bizim konumuz burada vatandaşın şikâyet hakkını millî iradenin tecelli ettiği Türkiye Büyük Millet Meclisine iletilmesiyle ilgili olmalıdır ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin de seksen yılı aşkın bir süre içerisinde teamüllerine uygun yadigarı olmayacak çözüm yollarını bulmamız gerekmektedir. Dolayısıyla Dilekçe Komisyonu ile ilişkili görünen kamu denetçiliğinin bu çerçevede içerisinde değerlendirilmesinin uygun olduğunu düşünüyoruz.

AK PARTİ GRUBU ADINA YAHYA AKMAN (Şanlıurfa) -Değerli arkadaşlar, sistemle ilgili çok şey söylendi, çok uzun uzadıya anlatılabilir. Bizim kabul ettiğimiz sistem parlamenter ombudsmanlık, “Parlamentoya bağlı” diye ifade ettiklerimiz...

...Çünkü bu Baş denetçinin, baş denetçilik müessesesinin esas gücünü kamuoyundan aldığı için, Türkiye Büyük Millet Meclisinden aldığı için, halktan aldığı için altını çizdiğimiz gibi, bunun bu şekilde Meclisle bir irtibatının da sağlanması elzemdir, gereklidir, o irtibat kuruldu.

MİHRİMAH BELMA SATIR (İstanbul) - Kurum olarak ombudsman, bugün, parlamento tarafından parlamento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir....

BEDİİ SÜHEYL BATUM (Eskişehir) - ...Temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla Meclis adına yürütmeyi, idareyi denetleyecek bir kurum. Ombudsman bu, temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla Meclis adına idareyi denetleyecek kurum...

5521 sayılı KDK Kanununun Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine hazırlanan 23. Yasama Dönemindeki Esas Komisyonun (kadük olan) raporunda komisyonun görüşü olarak; “*Parlamente demokratik sistemlerde parlamento denetimi mekanizmasının büyük önem arz ettiği, ancak çeşitli nedenlerle bu mekanizmanın etkin olarak işletilemediği; bağımsız bir Kamu Denetçiliği Kurumunun bu denetimin gerçekleştirilmesinde çok önemli katkıları olacağı*” belirtilmektedir.⁵⁵

KDK'nın ihdas edildiği Anayasanın 74. maddesindeki düzenlemenin (12.9.2010/5982) Genel Kurul görüşmelerinde KDK'nın Meclisle işlevsel irtibatının bulunduğu dair bir açıklamaya rastlanılmaktadır.⁵⁶

Kaldı ki, bütçesini tahsis eden ve tüzel kişiliğini ihdas eden yasama kuvvetine karşı (yürütme makamlarına karşı olduğu gibi) bu Kurumun tam bir bağımsızlığı ileri sürmenin yerinde olduğu de ayrıca değerlendirilmelidir.

İlgili kanun hükümlerine ve Meclis görüşmelerine bakıldığında, kanun koyucunun Meclise dayanarak ve ondan alacağı güçle bu Kurumun etkinliğinin artırılmasını ve Meclisin dilekçeler üzerindeki görevinin kendi adına bir ihtisas kurumu aracılığıyla yürütülmesini arzuladığı belirtilebilir. Diğer yandan kanun koyucu bu Kuruma görevlerini yürütürken bağımsızlık tanıyarak yürütme makamlarına karşı hatta (siyaset kurumundan gelebilecek) güncel siyasi etkileşime karşı korumayı hedeflediği söylenebilir.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem 2. Yasama Yılı, 119. Birleşim 13.6.2012, s.7, 60, 62, 68,74, 80. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic.

⁵⁵ 15.6.2006 tarihli ve 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Anayasanın 89. ve 104. Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/1227). Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1236m.htm>.

⁵⁶ “YAHYA AKMAN (Şanlıurfa) -*Tabii, Parlamentoyla işlevsel etkileşim içerisinde olabilecek yani halkın iradesinin temsil edildiği Parlamento tarafından seçilmekle, raporları Parlamentoda okunmak suretiyle, bütçesi Meclisten verilmek suretiyle Meclisle bir ilişki içerisinde öngörülmekte. Ama aynı zamanda bağımsız, tarafsız ve halkın iradesini de arkasına almış bir kamu denetçisi hüviyetiyle ortaya çıkacak. ... Tavsiye kararları alacak ama arkasına Parlamento gücünü de alan bir kurum mahiyetinde olduğu için...*” TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 91. Birleşim, s.51. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_sd.birlesim_baslangic?P4=20637&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=120.

2.3. KDK'nın Yıllık Raporlarının TBMM'de Görüşülmesi

KDK Kanununun 22. maddesine göre Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Karma Komisyona sunar. Karma Komisyon, bu raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere hazırladığı raporu Meclis Başkanlığına gönderir. Karma Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.

Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporu aşağıdaki bölümlerden oluşmaktadır:

1. Kamu Başdenetçisinin Sunuşu
2. Kamu Denetçilerinin Sunuşları
3. Kurumsal Faaliyetler
4. Şikâyet Başvuru Usulü ve Başvurulara İlişkin İstatistikler
5. Kurumun 2018 Yılında Ülkemize Katma Değeri
6. Başvurulara ilişkin Bilgi ve Değerlendirmeler
7. İdarelerin Kararlara ve Bilgi, Belge Taleplerimize Yaklaşımları
8. Hak Arama Kültürünün yaygınlaştırılması ve Paydaşlarla İlişkiler
9. TBMM ile İlişkiler
10. Hedef, Beklentiler ve Sonuç.⁵⁷

Karma Komisyon toplantılarında, önce yıllık rapor hakkında kamu başdenetçisi sunumunu yapmakta ve bunun üzerinde milletvekillerinin genel değerlendirmeleri alınmakta, sonra ayrıntılı inceleme ve değerlendirmeler yapmak ve KDK'nın kimi kararlarının idareler nezdinde uygulanmasını takip etmek üzere bir alt komisyon kurulmaktadır.

⁵⁷ 2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu (5/2), S.S. 131, s.5. Erişim: 19.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss131.pdf>.

Karma Komisyonun KDK'nın sunduğu kimi başvuruları ve bunlara dair kararların uygulanmasını ilgili kamu kurumları temsilcilerini de çağırarak incelemesi ve takip etmesi, istikrarlı bir teamül haline gelmiştir. Bu teamül, TBMM ile KDK arasında var olan niyabetlik ilişkisinin tabii bir tezahürü olarak değerlendirilebilir.

Alt komisyon yaptığı toplantılarla, KDK'nın raporunda sonuç alamadığını belirttiği kararları ve başvuruları, ilgili denetçi ve kamu kurumu temsilcilerinin katılımı ile değerlendirmekte, idarenin yaklaşımını sorgulamaktadır. Yine alt komisyonca Kurumun faaliyetleri genel olarak değerlendirilmektedir.

Alt komisyonun sunduğu rapor üzerinden, yine denetçilerin katılımıyla Karma Komisyon görüşmelerini yapmakta, nihai olarak kabul edilen rapor Genel Kurula sevk edilmektedir.⁵⁸

Kanun hükmüne göre Karma Komisyonun bu raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür.(m.22) Ancak bu raporların görüşmelerinin ihmal edildiği de uygulamada görülmektedir. Örneğin, KDK 2016, 2015, 2014 ve 2013 Yıllık Raporları Hakkındaki Karma Komisyonun Raporları Genel Kurulda birlikte görüşülmüştür.⁵⁹ 2017 Yılı KDK Raporu Hakkında Karma Komisyon Raporu ise müstakil ve yılında görüşülmüştür.⁶⁰

Bu görüşmeler İçtüzüğün 72. maddesine göre genel usulde yapılmakta, gruplar adına birer milletvekiline, şahsı adına 2 milletvekiline ve Komisyon Başkanına söz verilmektedir. Ayrıca, Kurum, TBMM'ye bağlı olduğu için Komisyonun yanında TBMM Başkanlığı temsilcisi (Meclis Başkanvekili) de görüşmelere katılmaktadır. Bu görüşmelerin, KDK faaliyetlerinin ve etkinliğinin genel olarak değerlendirildiği bir genel görüşme niteliğinde olduğu söylenebilir.

⁵⁸ TBMM Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Tutanak Dergisi, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2. Toplantı, 13.2.2019. Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2266.

⁵⁹ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 26. Dönem 3. Yasama Yılı 48. Birleşim 11.1.2018, s. 58-71 Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23040&P5=H&PAGE1=58&PAGE2=&web_user_id=18067012.

⁶⁰ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 27. Dönem 2. Yasama Yılı 13. Birleşim 1.11.2018, s. 3-35 Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23177&P5=H&web_user_id=18090216&PAGE1=2&PAGE2=35.

2.4. TBMM ile KDK Arasındaki İlişki ve İş Bölümü Üzerine Değerlendirme

Anayasal konumu itibarıyla KDK “bağlı” statüdedir. Terim olarak “bağlı” olmak “adına” olmaktan daha yakın, sıkı bir ilişkiyi ve bağı gerektirdiği söylenebilir. Anayasada öngörülen bu yakın ilişkinin KDK Kanunu ile esnetilerek Sayıştay türü “adına” denilebilecek bir statüye indiği ileri sürülebilir.⁶¹ Dolayısıyla, mevzuattaki bu konumlanışı itibarıyla KDK’nın, Sayıştay gibi TBMM’nin (Ay.m.74.) bir görevini yürütmek üzere kurulmuş bir ihtisas kurumu niteliğinde olduğu söylenebilir. Sayıştay, hesap denetimi hususunda Yasama organı denetiminin öncülü iken, KDK da TBMM’nin dilekçelere ilişkin görevlerinin yürütülmesinde öncü bir görev üstlenmiştir.⁶²

Öğretideki çoğunluk ile Meclis görüşmelerine yansıyan yaklaşım bu görüşü desteklemektedir.

Yine KDK’nın kararlarının, kazaî denetime kapalı, idare ile kişi arasında arabulucu olmaya ve uyuşmazlığı gidermeye yönelik ve doğrudan sonuç doğurmayan bir nitelikte olması, icraî bir idarî işlem niteliğini taşıyamaması ve bu yönleriyle Dilekçe Komisyonu kararlarıyla benzerlik göstermesi, bu Kurumun misyonunu TBMM’nin dilekçe hakkına dair işlevine yaklaştırdığı söylenebilir.⁶³

Bu niyabetlik ilişkisi karşısında, dilekçelere ilişkin görevlerin yürütülmesinde, iş birliğine veya iş bölümüne gidilmesi gündeme getirilebilir.

Tabii bu yönde geliştirilecek uygulamalar, Anayasal bir hak olması hasebiyle, dilekçe hakkının özünü çelişmemelidir.

KDK’ya başvuru ile TBMM’ye başvuruda kişi lehine farklı kanuni kazanımlar doğabilmektedir. Örneğin, başvurunun bir ihtisas kurumunda incelen-

⁶¹ Deniz, KDK’ya Meclis tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel kişilik vermenin Anayasa hükmü karşısında yerinde olmadığını belirtmiştir. Yusuf Deniz, Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı, Aybil Yayınları, Konya, 2015, s.78.

⁶² Kadir Aktaş, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri Ve Etkinliği Sorunu” TBB Dergisi, Sayı 94, 2011 s. 359- 374. Erişim: http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf.

⁶³ Yürürlükteki 3071 sayılı Kanunun öncülü 140 sayılı Türk Vatandaşlarının TBMM’ye Dilekçeyle Başvuruları Ve Dilekçelerin İncelenmesi İle Karara Bağlanması Düzenlenmesine Dair Kanunun gerekçesinde, “dilekçeye dair Meclisçe alınan kararın yargısal denetimin konusunu oluşturmayan ve dış âlemden doğrudan sonuç doğurmayan teşriî nitelikte iken idarî işlem ise dış âlemden sonuç doğuran yargı denetimine açık bir nitelik taşıdığı” belirtilmiştir. TBMM Kanun ve Karar Bilgi Sistemi, 213 sıra sayılı Anayasa Komisyonu raporu, s.1-3, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c006/mm__01006104ss0213.pdf; Komisyon kararlarına ilişkin teşriî nitelemesi için bkz: Özkan Tikeş, age,s.146.

cek olması ve dava zamanaşımının durması, KDK'ya başvuruda bulunan ama TBMM'ye doğrudan başvuruda olmayan kazanımlardır. Dilekçenin Genel Kurul ve Komisyon gibi üst bir organda görüşülecek, takip edilecek ve karara bağlanacak olması ise TBMM'ye başvuruda bulunan önemli bir kazanımdır.

Dolayısıyla başvuruların incelenmesi hususunda gidilecek iş bölümünde kurumların kanuni sorumluluklarının muhafazası ve başvuran lehine olan hak ve güvenceler ayrıca gözetilmelidir.

Yukarıda da değinildiği üzere hak arama kurumlarının doğrudan başvuru alabilmeleri, bu kurumların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması için hayati önem taşımaktadır. Bir başvurunun ulaşmaması o başvuruya ilişkin görevin de baştan sukutunu netice verir. Dolayısıyla dilekçelerin incelenmesinde gidilecek iş bölümünde kurumlara başvuruların ulaşması, kendi bilgilerine erişmesi ve gündemlerine girmesi engellenmemelidir. Bir başvurunun ilgili Kuruma ulaşmasını ve kaydını engelleyecek, dilekçenin alınması ve ilk incelenmesi aşamasındaki bir iş bölümünün ciddi mahzurlar taşıyacağı açıktır. Kaldı ki bu gereklilik başta Anayasanın 74. maddesindeki bir aracı olmadan doğrudan TBMM'ye ve KDK'ya kişilerin ayrı ayrı başvurma hakkının bulunduğu şeklindeki açık lafzının da bir gereğidir.⁶⁴

Bunun yanında dilekçe konularının incelenmesi, sübuta erdirilmesi için bir takım iş bölümü ve iş birliğine gidilmesi de söz konusu anayasal bağın bir gereğidir.

Niyabetlik ilişkisi dikkate alındığında, dilekçelerin incelenmesinde gidebilecek iş bölümünde, iş gönderiminin Meclis'ten KDK'ya yönelik olması daha isabetli gözükmektedir.

Bunun yanında KDK'nın da önemi nedeniyle TBMM'ye taşınmasını gerekli gördüğü başvurular ile özellikle idare nezdinde sonuç alamadığı kimi kararlarının nihai değerlendirilmesi/takibi için TBMM'ye başvurması, bu ilişkiye ve iş bölümüne daha uygun düşecektir.

Dilekçelerin incelenmesine dair kurallar kanun düzeyinde olduğu için iş bölümü kapsamında yapılacak uygulamalarda kanuniliğin gerekliliği de ayrıca de-

⁶⁴ Dilekçe hakkının, muhatap kuruma dilekçeleri teslim alma, kayıt etme, intikal ettirme, inceleme, haber ve cevap verme ile karar verme mecburiyetini yüklediği yönünde açıklama izin bkz; Servet Armağan, age, s. 99-116.

ğerlendirilmelidir. Bu bağlamda iki kurum arasında iş birliğinin sağlanmasında, Sayıştay ile TBMM komisyonları arasındaki ilişkiyi düzenleyen Sayıştay Kanununun 45. maddesi ile Genel Kurul ile Dilekçe Komisyonu arasındaki ilişkiyi düzenleyen İçtüzüğün 119 ve 120. maddeleri örnek alınabilir.

Söz konusu kanuni düzenlemeler yapılmasa bile yukarıda değinilen Karma Komisyonun teamülünde olduğu üzere, İHİK veya Dilekçe Komisyonunun, KDK'nın sunacağı kimi başvuruları, yeni bir başvuru mahiyetinde görüp, kendi mevzuatlarına göre incelemeye alarak yeni bir teamül geliştirilmesi, "TBMM'de başvuruların incelenmesi usulü ve esasları" ile çeliştiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Kaldı ki bir başvuruya bağlı olmaksızın re'sen hareket edebilen İHİK ve KEFEK için çalışma usulüyle çelişen bir sakıncadan bahsetmek mümkün değildir.

Kamu denetçisi özellikle ulusal politikaların oluşmasına katkı sağlayacak, TBMM'nin bilmesinde fayda gördüğü veya sorunların hallinde TBMM iradesine ihtiyaç duyduğu inceleme konularını, Dilekçe Komisyonu, KEFEK ve İHİK gündemine taşıyabilmelidir. Bu şekilde Kamu Denetçisinin çalışmalarının TBMM Genel Kurulunun gündemine bile taşınabilmesinin yolu açılacaktır ki, bu durum Kamu denetçisinin önerilerinin idare karşısında etkisini artıracaktır.

Kaldı ki bu yaklaşım çerçevesinde gelişen teamüle göre de KDK'nın yıllık raporlarının görüşülmesi kapsamında, KDK'nın uygulanmayan kimi tavsiye kararlarının (ve Kuruma yapılan başvuruların) Komisyona sunulması ve Komisyonda bu kararların idarî muhataplarının savunmalarının alınması, bu kararların uygulanmasının takip edilmesi bu iş bölümünün kısmen de olsa (Dilekçe –İHİK) Karma Komisyon nezdinde gerçekleştiğini göstermektedir.⁶⁵

Dilekçelerin incelenmesi için iş birliği ve iş bölümüne gidilmesi TBMM komisyonlarının başvuruya dair kendi iradelerini oluşturup kararlarını ayrıca vermelerini kaldırmaması gerekir. Kendisine gelen bir başvuruya ilişkin KDK'nın değerlendirmesini ve kararını alan bir TBMM Komisyonu, o dilekçeye ilişkin nihai kararını ayrıca vermelidir. Aksi halde TBMM'den beklenen görev sonuç doğurmamış olacaktır. Pek tabii ki bu karar, KDK kararının gözden geçirilme-

⁶⁵ 2017 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, (E.N. 5/1) Sıra Sayısı 3, s.60-75, Erişim: 5.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss3.pdf>; Bu yönde bilgi için bkz: Ferhat Yıldırım, Arbuluculuk ve Ombudsmanlık, Seçkin Yayınları, 2019, s.219.

siyle yetinip, “KDK kararıyla iktifa edilmesine, başkaca bir karar verilmesine yer olmadığına” şeklinde de olabilir. Örneğin, televizyon yayınlarından şikâyetler gibi bir hususa ilişkin inceleme başlatan KDK’ya, Dilekçe Komisyonunun kendisine yapılan bu konulu başvuruları göndermesi, KDK’nın raporu üzerine de kendi kararını vermesi tabiidir. Bu durumda KDK’nın başlattığı bir incelemeye, gönderilen dilekçelerle veri sağlanırken, mükerrer inceleme ve araştırma külfetinden de kurtulunmuş olacaktır. KDK nezdinde de zaten başlatılmış bir inceleme olduğu için yeni bir iş yükü oluşmayacaktır. Ayrıca bu şekilde iş birliği TBMM’ye de KDK’nın incelemesi üzerine kendi incelemesini bina etme ve kararını verme kabiliyetini kazandıracaktır.

Tabii bu iki kurumun özellikle aynı nitelikteki başvurulara ilişkin ulaştıkları inceleme sonuçlarını ve elde ettikleri verileri karşılıklı paylaşarak veya karşılıklı inceleme süreçlerinden yararlanarak sorumlu oldukları dosyalarını tekemmül ettirmeleri ve kararlarını vermeleri her zaman mümkündür. İş bölümünde asıl buna odaklanması hak aramanın etkinliği adına daha keyfiyetli ve isabetli olacaktır.

SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı prensibi dikkate alındığında her bir erkin kendi içinde – yani yasama makamlarının kendi içinde, yürütme makamlarının kendi içinde dilekçe hakkı karşısındaki görev ve sorumluluklarını düzenleme (ve mükerrerliği giderme) hususunda bir takım iş bölümü ilkeleri ve usulleri geliştirmesi daha tabii görülebilir. Özellikle başvuru aşamasında bu gereklilik daha ön plandadır. Organların görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunmasındaki menfaat aynı erk içinde daha geri planda kalacaktır.

Her halde mükerrerliği önlemek için yapılacak kısıtlamalar, kurumların kendilerine başvuruların ulaşmasını yani kendi gündemlerine girmesini engellemelidir. Yani bir kurum, kendine yapılan mükerrer bir başvuruyu öncelikle aynı başvurunun yöneltildiği diğer kurum nezdinde incelenmesi yaklaşımı içinde ise o başvuru hakkında bizatihi kendisi ‘bu tespiti yaptıktan’ sonra ve kendi ‘havale işlemiyle’ bu amacını gerçekleştirmelidir.

Örnek vermek gerekirse, İHİK, kendisine yapılan bir başvurunun aynı zamanda KDK’ya veya Dilekçe Komisyonuna yapıldığını tespit etti ise öncelikle

bu başvurunun “bu makamlar tarafından incelenmesi gerekliliğine” karar vermeli ve bu yönde yapacağı “bekleme ve/veya havale işlemi” ile süreci takip etmelidir.⁶⁶ Aksi halde, mükerrerliği önlemek için –elektronik ortamda vs.- belirtilen değerlendirilmeyi ve işlemi bay pas edecek ve başvurunun ulaşmasını engelleyecek bir yöntem bu kurumların görev alanlarını kısıtlayan riskleri içerecektir.⁶⁷

Bir diğer boyutta, mükerrerlik sebebiyle emek israfını gidermek için yapılacak iş bölümü ve planlama, kurumların o başvuruya ilişkin sorumluluğunu kaldırmamalı, mükerrerlik olgusuna sığınarak kamu görevlilerinin/makamlarının başvuranların haklı taleplerini görmezden gelmelerini netice vermemelidir. Bir kurumun dilekçeye ilişkin değerlendirmesi beketici mesele yapılmış ise öncelikle o kurumun dilekçeye ilişkin elde ettiği/edeceği sonuç takip edilmelidir. Dilekçe hakkı kapsamında işlem yapıldığı kanaatine ulaşılması durumunda, beketici mesele yapılan başvuru neticelendirilip, işleminden kaldırılmalıdır.

Başvuru aşamasında iş bölümünde dile getirilen şikâyetlerin, dilekçelerin incelenmesi aşamasında bulunmadığı söylenebilir. TBMM adına başvuruyu takip eden komisyonların, mükerrer bir başvuru konusu olsun veya olmasın, görev alanları kapsamında gördükleri başvuruları, öncelikle, (o başvuru ile ilgili gördüğü) idarî hak arama kurumlarınca incelenmesini ve incelemenin neticesinin bildirilmesini istemesi her zaman mümkündür. Bu iş birliği veya iş bölümü idarî hak arama kurumlarının ihtisasları dâhilindeki konuları kanunen inceleme sorumluluklarının yanı sıra TBMM Komisyonlarının bilgi, birikimi ve idarî denetim isteme yetkisinin de (3071/m.8) bir gereğidir. Ayrıca bu iş birliği, TBMM ile KDK arasındaki niyabetlik ilişkisinin de tabii bir sonucudur.

Örneğin valiliğin bir işlemiyle ilgili insan hakkı ihlali şikâyetini alan TBMM Komisyonu, incelemesini, doğrudan işlemi yapan valilikten aldığı bilgilerle yürütebileceği gibi ilgili teftiş kurulundan veya TİHEK gibi hak arama kurullarından isteyeceği idarî incelemenin sonuçlarına göre de neticelendirebilir. Bu halde ilgili Meclis Komisyonu, idarî hak arama kurumlarının çalışmalarının sonucuna göre

⁶⁶ İHK ile Dilekçe Komisyonlarının 22 ilâ 24 Dönem uygulamalarında, karşılıklı olarak, kendilerine gelen bir başvurunun diğer komisyon nezdinde incelendiği tespiti varsa, o başvuruyu incelenmesi için diğer komisyona–arkasına kaşe/imza ile veya üst yazı ile- havale ettikleri bilinmektedir. Bu meyanda cezaevi uygulamalarından şikâyeti içeren dilekçeleri, bu konu İHK tarafından özel incelendiği için Dilekçe Komisyonunca veya KEFEK’ce bu komisyona havale edilebilmiştir. Bkz. Kamil Atlay, Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, age, s.103.

⁶⁷Bu yönde öneri için (7) numaralı dipnota bkz: Kamil Atlay, age,s.102-104, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

veya sunduğu veriler doğrultusunda idarî görevin yapılmasını değerlendirecektir. Kaldı ki Dilekçe Komisyonunun, bu yönlü bir usul takip ederek denetim mercilerinden aldığı raporlar doğrultusunda, şikâyet edilen hususun özüne/esasına girmeden ve denetim organın değerlendirmesiyle yetinerek “*idarî murakabe gereklerine uygun hareket edildiği*” tespitiyle kararlar verdiği bilinmektedir.

Dilekçeye ilişkin görevlerin yürütülmesinde iş birliğinin en sınırlı olacağı bir alan da karar aşamasıdır. Her kurum ister iş birliğiyle ister doğrudan dosyasını tekemmül ettirip dilekçe konusunu sübuta erdirdikten sonra dilekçeye ilişkin değerlendirmesini ve iradesini bağımsız olarak oluşturmalıdır. Örneğin kendisine gelen bir başvuruya ilgili KGEK'nin etik değerlendirmesi ve kararını alan Dilekçe Komisyonu, bu Kurum kararından ayrı olarak usulen de olsa kendi nihai kararını vermelidir. Aksi halde kurumdan beklenen görev sonuç doğurmamış olacaktır.

Buraya kadar ki tespitlerimiz hak arama kurumlarının görev ve yetkileri dâhilindeki başvurulara ilişkindir. Bir kurum görev alanı dışında bir başvuru alırsa gereği için elbette bu başvuruyu aynı erk altındaki ilgisine intikal ettirmelidir.

Dilekçe gönderilen idari makamda hata yapılması durumunda, yetkili idareye dilekçeyi gönderme sorumluluğuna dair kural (m.5) idareyi kapsamı bakımından idarî hak arama kurumları için de uygulanabilir gözükmektedir. Hatta bu hüküm siyasî hak arama kurumları arasında da emsal alınabilir niteliktedir.

Ancak bu kural hiçbir zaman bir başvurunun teslim alınması, kaydedilmesi ve usulen değerlendirmesi sorumluluğunu kaldırmamakta, görevsizlik/yetkisizlik tespiti halinde sadece inceleme ve sonuçlandırma görevi yerine, görevli merciye intikal ettirme ve ilgisine haber verme sorumluluğunu vermektedir.⁶⁸ Görevsiz ve yetkisiz olduğu bir başvuru için başvuruyu alan kuruma bu yönde görev veren bir hükümden, görevli ama mükerrerlik iddiasının olduğu bir başvuru için aksi bir sonuç çıkarmak mümkün değildir.

Mükerrerlik tezi denetim kurumlarını “homojen” “aynı meselede aynı kararı verecek” kurumlar olarak görme meylinindedir. Oysa aynı başvuru farklı değerlendirmelerin konusunu oluşturabilir ve kurumlar bu konularda farklı yaklaşımlar ortaya koyabilir. Önemli olan mükerrer başvuruların kötü niyetten kaynaklan-

⁶⁸ Servet Armağan, age, s.100-116.

mamasıdır. Bunu da şu anda yapıldığı üzere basit bir takiple tespit etmek ve çözüm üretmek mümkündür.

Hiç şüphesiz, başvuruların doğrudan TBMM'ye ulaşmasında Meclis ve vatandaş nezdinde doğan başkaca menfaatlerde vardır. En yüksek makam olarak Meclise başvurabilmenin vatandaşa verdiği moral değer, Meclisin başvurular üzerinden toplumsal sıkıntıları / ihtiyaçları gözlemleyebilmesi bunlardan ilk akla gelenlerdir. Armağan'ında deyimiyle *“ümitsizler için ümit kapısı, idare edenler için de ikaz vasıtası, amme efkârının aynası ve rüzgârın nereden estiğini gösteren saman çöpü olan Dilekçe hakkı kişilerin fıtratında mevcut olan bir temayülün neticesidir.”*⁶⁹

Özetle:

Hak arama kurumları nezdinde mükerrer başvuru olgusunun değerlendirilmesinde, kişilerin mükerrer başvuru yapma ihtiyacını kaldırma hedefine yönelik bu kurumların etkinliklerinin artırılmasına, kendilerinden beklenen misyonları geliştirmelerine odaklanması daha yerinde olacaktır.

Farklı erkler altında faaliyet gösteren hak arama kurumları arasında dilekçelerin alınması aşamasında ve dilekçenin baştan devri niteliğindeki bir iş bölümü, bu fonksiyonların organik ve işlevsel mahiyet farkı ile görev alanlarının ve bağımsızlıklarının korunması gerekliliği dikkate alındığında sakıncalar içermekte ve pek mümkün gözükmemektedir.

Dilekçelerin incelenmesi ve tekemmül ettirilmesi görevinin icrası aşamasında ise özellikle yasama başvurusunu değerlendirmekle görevli kurumların idarî hak arama kurumlarının işlevlerinden yararlanarak bir nevi iş bölümüne/iş birliğine gitmesi fonksiyonlar arası ilişkiye daha uygun düşecektir.

Aynı erk altında faaliyet gösteren hak arama kuruları arasında başvuruların incelenmesinde gidilecek iş bölümünde ise mükerrer de olsa bir başvurunun muhatabının ıttılana (bilgisine) ulaşması ve gündemine girmesi engellenmemelidir.

Başvuruların incelenmesindeki iş bölümü, başvuruyu devreden kurumun o başvuruya ilişkin sorumluluğunu kaldırmamalı, devreden kurum nezdinde başvuran lehine olan kazanım, hak ve güvenceler gözetilmelidir.

⁶⁹ Servet Armağan, age, s. 171.

Her kurum dilekçe konusunu sübuta erdirmek için iş birliği yapsa da nihai olarak dilekçeye ilişkin iradesini bağımsız olarak oluşturmalıdır.

Mükerrerlik tespiti yapılan başvuruların aynı zamanda özellikle idarî hak arama kurumları nezdinde yasama (denetim) işlevinin ve gözetiminin doğmasına imkân sağlayan bir vasıta olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- ARMAĞAN, Servet (1972), **Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- BAŞGİL, Ali Fuat (1944), **Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı**, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara.
- DENİZ, Yusuf (2015), **Türk İdare Hukuku Açısından Kamu Denetçiliği Kurumunun Görev Alanı**, Aybil Yayınları, Konya.
- GÖZLER, Kemal - KAPLAN Gürsel (2018), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, (2011), **Kamu Denetçiliği**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- İBA, Şeref (2017), **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kitapevi, Ankara.
- LEX, Heerma van Voss (2002), **Petitions in Social History**, Cambridge University Pres, England.
- ONAR, Siddık Sami (1960), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- ÖZDEN, Kemal (2010), **Ombudsman**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Kamu denetçiliği ve Anayasa Mahkemesi**, 28.4.2009. Erişim: <https://www.dunyabulteni.net/kamu-denetciligi-ve-anayasa-mahkemesi-makale,9801.html>.
- SMİTH, Don L., (1971), **The Right To Petition For Redress Of Grievances: Constitutional Development And Interpretation**, Texas Tech University, U.S.
- ŞENCAN, Hüdayi (2011), **Bazı Ülkelerde Ombudsmanlık Kurumu**, TBMM Araştırma Merkezî Raporu, Ocak, 2011, Erişim: http://intranet.tbmm.gov.tr/webortak/arastirma/KYSB_R_4317_KYSB_HS_3387.pdf.pdf.
- TÜRK, Hikmet Sami (2019), **Temel Yasa Anayasa**, Yetkin Yayınları, Ankara.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2017), **Bir Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu**, TBMM Yayınları, Ankara. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı (2017), **İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu**, TBMM Yayınları, Ankara. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>.

TBMM 1929 ila 1940 Yıllıkları, TBMM Matbaası, Ankara, 1929 ilâ 1940.

TBMM Dâhili Nizamnamesi ve Notları, **TBMM Yıllığı**, Devre 10, 1.11.1958, TBMM Yayınları.

Makaleler

AKTAŞ, Kadir (2011), “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri Ve Etkinliği Sorunu” **TBB Dergisi**, Sayı 94. Erişim: [Http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf](http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2011-94-713.pdf).

AKBAŞOĞLU, Muhammet Emin (2017), “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Siyasî Denetimi”, KDK Çalıştay Raporu, 2017. ; Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

ALTUN, Fahrettin, “Önümüzdeki süreçte cevap süresinin azaltılması konusuna yoğunlaşılacak”, Cumhurbaşkanlığı Web Sitesi, 18 02 2019. Erişim: <https://www.iletisim.gov.tr/turkce/haberler>.

AYDINOĞLU, Mesut (2017), Elverdi Evren “Bireysel Başvuru Yolu” İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Ankara, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>.

AYDIN, Mesut (2004), “1982 Anayasası’nda Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Bireysel Başvuru Hakkı ve Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:8, S:1-2, Haziran-Aralık 2004.

ATLAY, Kamil (2017), “Komisyonun Parlamento Tarihindeki Yeri Ve Geçmiş Komisyon Çalışmaları” , İnsan Haklarının Korunmasında Bir Parlamenter

Denetim Yolu: İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2017, Ankara, Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/ihk.pdf>.

ÇAKAR, Soner (2017), “Komisyon Genel Kurulu Süreci” Parlamenter Denetim Yolu Dilekçe Komisyonu, **TBMM Yayınları**, Ankara. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/calistay_kitabi.pdf.

Duran, Lütfi (1955), “Türkiye’de umumi ve nihai merci: Arzuhal Encümeni”, **Siyasî İlimler Mecmuası**, Cilt 24, Şubat 1955.

DURAN, Lütfi (1946), “İdari Müracaatlar ve Bunlar Karşısında İdarenin Sükutu”, İstanbul.

FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017, s. 108; Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

HATİPOĞLU, Ömer Nihat (2014), KDK 2014 Yıllık Raporu, s.20. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>.

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki (2017), Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf>.

KAHRAMAN, İsmail, KDK’dan Haberler, “Ombudsman Meclisin Halka Dönük Çözüm Merkezi” 29 Aralık 2016, Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/ombudsman-meclisin-halka-donuk-cozum-merkezi/index.html>.

MALKOÇ, Şeref , “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve KDK”, **KDK 2018 Yıllığı**. Erişim: https://www.ombudsman.gov.tr/yillikrapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html#p=17.

MALKOÇ, Şeref, Cumhurbaşkanlığı Sisteminde İdarenin Denetimi, KDK Çalıştay Raporu, 2017. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/fi>

les/pdf/cumhurbaskanligi-sisteminde-idarenin-denetimi-calistay-raporu-ombudsmanlik.pdf.

TAMER, Mustafa (1990), “Dilekçe Hakkı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 386.

TİKVEŞ, Özkan (1981), “Dilekçe Hakkı”, **Prof. Dr. Akif Erginay’a 65. Yaş Armağanı**, Ankara.

MİCHAEL, J. Wishnie (2003), “Immigrants and the Right to Petition”, **New York University Law Review**, Vol.78, No.1, Apr.

Anayasa Mahkemesi Kararı

AYMK, E. 1986/15, K. 1987/1, T. 6/1/1987, Erişim: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar>.

Raporlar

C. Senatosu Ordu Üyesi Selâhattin Acar’ın, Dilekçe Karma Komisyonu kararlarının tatbikinde fertlere eşit muamele yapmamaları suretiyle Anayasanın 12 nci maddesini ihlâl ettikleri ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 240 nci maddesine uyduğu iddiasıyla, Maliye eski Bakanları Mesut Erez, Sait Naci Ergin ve Ziya Müezzinoğlu haklarında Anayasanın 90 ıncı maddesi uyarınca bir Meclis Soruşturması açılmasına dair önergesi ve 29 numaralı T.B.M.M. Soruşturma Hazırlık Komisyonu raporu. (9/29) (S. Sayısı: 100) 7.4.1976 tarihli TBMM Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/t15/c015/tbmm15015005.pdf>.

Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun 1.7.1963 tarihli Haftalık Karar Cetvelinde neşredilmiş ve kesinleşmiş bulunan 13.6.1963 tarih ve 397 numaralı Kararına karşı Yüksek Hâkimler Kurulunun ittihaz eylediği 8 . 11. 1963 tarih, 231 ve 282 esas numaralı Kararı ve Dilekçe Karma Komisyonu Genel Kurulunun bu husustaki raporu (M. Meclisi 5/79; C. Senatosu 4/63) , Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c031/mm__01031115.pdf.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018 yılı Kurum Yıllığı, Ankara, 2019. Erişim: <https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/index.html>.

Kişisel Verileri Koruma Kurulu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, Şubat, 2019.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 2018 Yılı Faaliyet Raporu, 2019. Erişim: https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2019/05/faaliyet_raporu_2018.pdf.

2017 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu, (E.No. 5/1) Sıra Sayısı 3. Erişim: 5.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss3.pdf>.

2018 Yılı Kamu Denetçiliği Kurumu Raporu Hakkında Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Raporu (5/2), S.S. 131, s.5. Erişim: 19.11.2019, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss131.pdf>.

TBMM Tutanakları

Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, 1. Devre, 1. İçtima, 5. Cilt, B.119, T.14.7.1325.

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1. Yasama Dönemi, 3.Yasama Yılı, 115. Birleşim, 29.6.1964.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 23. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı 91. Birleşim 22/Nisan/2010. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanağı, 23. Yasama Dönemi ve 24. Yasama Dönemi, Erişim:https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=363.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı, 119. Birleşim T. 13.6.2012. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.sorgu_baslangic.

TBMM Dilekçe Komisyonu İle İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Üyelerinden Kurulu Karma Komisyon Tutanağı, 27. Dönem, 2. Yasama Yılı, 2. Toplantı, 13.2.2019. Erişim: 19.11.2019, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2266.

TBMM İHİK Toplantı Tutanağı, 27. Dönem, 3. Y.Y., 1. Toplantı, 30.11.2019,s.5. Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2406.

Diğer Kaynaklar

Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Dilekçe Komisyonu Genel Kurul Kararları, 23. Yasama Dönemi. Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/gkdonem23.htm>.

“Dilekçe Komisyonu Hakkında”, TBMM Dilekçe Komisyonu Web Sayfası, Erişim: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/komisyon_hakkinda.htm.

International Ombudsman Institute, Erişim: 11.12.2019, <https://www.theioi.org/ioi-members#anchor-index-1703>.

İçişleri Bakanlığının 3.6.2010 tarihli Genelgesi, “Dilekçe Komisyonunun İnceleme Taleplerinin Değerlendirilmesi” Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/docs/duyurular/B050ILI0070001-320-13313.pdf>.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, 21.10.2019 tarihli ve 659967 sayılı bilgi edinme cevabı.

TBMM Kanun Karar Bilgi Sistemi, Erişim: <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=38546&pkanunnumarasi=3071>.

TBMM Dilekçe Komisyonunun Duyurusu, “Siyasî Başvuru Hakkının Kullanılması Üzerine Kamu Kurumlarının Sorumluluğu” Erişim: <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/dilekce/index.htm>.

OMBUDSMANLIĞIN ULUSLARARASI HUKUK SİSTEMLERİNDEKİ YERİ

The Status of Ombudsman in International Law Systems

Doç. Dr. İslam Safa KAYA* - Av. Huzeyfe KARABAY**

Geliş Tarihi: 25.09.2019 Yayına Kabul Tarihi: 27.11.2019

Öz

Ombudsmanlık, geçmişten bugüne çeşitli uluslararası hukuk sistemlerinde mevcut olan ve devletler nezdinde birçok farklı yetki ile donatılmış bir hukuki denetim müessesesidir. İlk uygulamaları milattan önceki devirlere kadar uzanan bu kurum, günümüzde AB hukuk sisteminde, İskandinav hukuk sisteminde, Anglo-Sakson hukuk sisteminde ve Kıta Avrupası hukuk sisteminde farklı şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. Çoğunlukla, Ombudsman'ın yargı makamları üzerinde denetim yetkisinin olmadığı görülmekle beraber, istisnai olarak yargı makamlarını da yetki kapsamına alarak eleştirilen bazı hukuki düzenlemelerin de mevcut olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, en geniş denetim yetkisinin İskandinav hukuk sistemlerinde olduğu görülmektedir. Bu hususlara ilaveten, zikredilen hukuk sistemlerinin bazılarında tek bir Ombudsman, uhdesinde olan tüm konularda denetim yetkisini haiz iken, bazılarında ise her alanda birden çok Ombudsman'ın görevlendirildiği anlaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Uluslararası Hukuk, AB Hukuku, İskandinav Hukuku.

Abstract

The Ombudsman is a legal body of control, which is present in various international legal systems from the past to the present day and is equipped with many different powers. The first applications of this institution, dating back to the Christ era, are nowadays being used in different ways in the EU legal system, the Scandinavian legal system, the Anglo-Saxon legal system and the Continental European legal system. Mostly, it can be seen that the Ombudsman does not have jurisdiction over the judicial authorities, but there are also some legal acts that have been criticized by taking into account the jurisdiction of the judiciary. In this framework, it is seen that the largest audit authority is in Scandinavian legal systems. In addition to these issues, in some of the aforementioned legal systems, a single Ombudsman has the authority to audit all matters which are under its responsibility, while in others it is understood that more than one Ombudsman has been appointed in each area.

Keywords: Ombudsman, International Law, EU Law, Scandinavian Law.

*Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı, islamsafakaya_6@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0001-5681-0756

**Kırıkkale Belediyesi, hkarabay@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-7640-187X

GİRİŞ

Canlı yaşamının olduğu her yerde uyumsuzlukların da olacağı aşikardır. Bi-reylerin birlikte yaşayarak yaşamı kolaylaştırma algısının ortaya koyduğu bir sonuç olan toplulaşma, şüphesiz ki beraberinde uyumsuzluk doğuran vakıaları da getirmiştir. Ortaya çıkan bu tip yerel uyumsuzlukları, yine kendi içerisinde çözme fikri, “arabulucu” kavramının doğmasını sağlamıştır. Eski çağlarda bireysel gayretlerle sürdürülmeye çalışılan bu faaliyet, sonraki dönemlerde yavaş yavaş kurumsal kimliğe bürünmüş, İslamiyet’in yayılması ile birlikte de günümüz Ombudsmanlık anlayışının profesyonel biçimde temellendirildiği bir mekanizma haline gelmiştir.

Günümüz hukuk sistemlerinde Ombudsmanlık, vatandaşın yanında olan ve devletin hukuka aykırı bazı iş ve işlemlerinin önüne geçmeyi amaçlayan bir müessesedir. Bu doğrultuda, genel olarak bireylerin yargı makamlarına başvurusundan önce başvurabileceği “son çıkış kapısı” olarak da görülen bu kurum, uluslararası hukuk sistemlerinde birtakım farklılıklar barındırmaktadır. Bazı sistemlerde Ombudsmanlık kararı bağlayıcılık arz ederken, birçoğunda ise sadece tavsiye niteliğindedir. Ancak genel olarak, Ombudsman tarafından verilen kararlara uyum istatistiklerine bakıldığında, tavsiye niteliğinde dahi olsa bu kararlara idari makamlarca uyulduğu ve meselelerin yargı makamlarına intikal ettirilmeden çözüme kavuşturulduğu gözlemlenmektedir.

Bu çalışmada, Ombudsmanlık müessesesinin tarihsel gelişimine kısaca değinildikten sonra, farklı uluslararası hukuk sistemleri tek tek ele alınarak; yetki, kapsam ve bağlayıcılık konularındaki farklılıklar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede AB hukuk sistemi, İskandinav hukuk sistemi, Anglo-Sakson hukuk sistemi ve nihayet Kıta Avrupası hukuk sistemindeki Ombudsmanlık hükümleri değerlendirilecektir.

1. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN GEÇMİŞİ

Ombud sözcüğü İsveççe vekil, temsilci manasına gelmektedir.¹ Kamu görevlileri hakkındaki şikayetlerle ilgili olarak araştırma yapıp, rapor yazan devlet

¹ Süleyman ARSLAN (1986). İngiltere’de Ombudsman Müessesesi, **Amme İdaresi Dergisi**, C.19, S.1, s. 157.

memuruna ombudsman denmektedir.² Ombudsmanlığın temellerinin atılmasında Çin'deki Han Hanedanlığı (İ.Ö. 206-İ.S. 220) sırasında mevcut olan Yunan Kontrol Kurumu'nun, Romadaki Halk Tribünleri'nin, 17. yüzyıl Amerikan kolonilerindeki Censors kurumlarının etkili olduğu savunulmakla birlikte, bazı kaynaklarda Hz. Muhammed'in vefatından sonra Hz. Ömer'in (634-644) kurduğu, halkın şikâyetlerini bildirebileceği idari denetim mekanizması olan muhtesib kurumunun ombudsmanlığın esin kaynağı olduğu kabul edilmektedir.³

1709'da Ruslarla yaptığı savaşın ardından Osmanlı İmparatorluğu'nda birkaç yıl yaşayan İsveç Kralı XII. Charles, o sıralarda Osmanlı İmparatorluğu'nda uygulanan Kâdilkudât, Divan-ül Mezâlim ve Hisbe kurumlarından etkilenmiştir.⁴ Osmanlı'da bulunduğu sırada Kral XII. Charles, İsveç'in ülke idaresini ve yargısını kendisi adına denetleyecek bir kişiyi görevlendirmiştir.⁵ İlk İsveç Ombudsmanı, Yüksek Krallık Ombudsmanı olarak adlandırılmışken daha sonra Ombudsman, Adalet Şansölyesi ismini almıştır. Adalet Şansölyesi ilk defa 1776'da İsveç Parlamentosu'nda seçimle iş başına getirilmiş ve böylece Parlamento Ombudsmanlığı kurumunun çerçevesi çizilmiştir.⁶ 1809 yılında İsveç'te anayasal bir kurum haline getirilen ombudsmanlık, 1919 yılında Finlandiya'da, 1952'de Norveç'te ve 1953 yılında da Danimarka'da uygulanır duruma gelmiştir. Kamu denetçiliğinin yayılmasında İskandinav ülkelerindeki ilk dalganın ardından ikinci dalga Avrupa ülkelerine doğru olmuştur. 1957 yılında Almanya, 1973 yılında Fransa, 1974 yılında ise İtalya Ombudsmanlığı kabul etmiştir. Üçüncü dalga, Anglo-Sakson ülkelerine doğru gerçekleşmiş; 1962 yılında Yeni Zelanda, 1967'de İngiltere, 1970'te Kuzey İrlanda ve 1966'da Arizona-ABD'de genişleme devam etmiştir. Ombudsmanlık kurumu Rusya ve eski Sovyet ülkelerine dördüncü dalgayla ulaşmış; 1994 yılında Romanya, 1997 yılında Rusya Federasyonu Ombudsmanlık kurumunu tesis etmiştir.⁷

Türkiye'de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması ve Anayasa değişikliğiyle beraber denetim sistemine, ombudsmanlık kurumu (Kamu Denetçi-

² Kemal ÖZDEN (2010). **Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 24.

³ B. Zakir AVŞAR (2007). **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Asil Yayınları, Ankara, s. 35.

⁴ Müslüm AKINCI (1999). **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul, s. 267.

⁵ Tufan ERHÜRMAN (1998). Ombudsman, **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.3, s. 90.

⁶ Claes EKLUNDH (2000). Ombudsman – İsveç'te Parlamento Ombudsmanları, **Hukuk Kurultayı 2000**, s. 476.

⁷ Hasan Tahsin FENDOĞLU (2010). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık), **SDE Analiz**, Ankara, s. 6.

liğı Kurumu) eklenmiştir.⁸ 6328 sayılı Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanununun 29.06.2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmasının ardından faaliyete başlayan Kamu Denetçiliğı Kurumunun amacı, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturarak, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak olarak belirlenmiştir.⁹

2. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU’NDA OMBUDSMANLIK

Maastricht Antlaşması ile AB kurumsal yapısına kazandırılmış bir kurum olan Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Parlamentosu tarafından yenilenebilen beş yıllık bir süre için atanır ve bağımsızlığı da anlaşmalarda teminat altına alınmıştır. AB’nin İşleyişine Dair Anlaşma’nın 20. maddesinde Avrupa Ombudsmanı’na başvurmak Birlik vatandaşlarının hakları arasında sayılmaktadır. Anlaşma’nın 228. maddesi uyarınca Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanı’na Birliğin her vatandaşı veya ikametgahı ya da tüzüğüne göre merkezi bir üye devlette bulunan her gerçek ve tüzel kişi başvurabilir. Anılan kişiler, Birlik organları, kurumları veya diğer birimlerinin faaliyetlerinde kötü yönetime ilişkin şikâyetleri Avrupa Ombudsmanına iletirler ve Ombudsman bunları araştırarak rapor hazırlar. Avrupa Birliğı Adalet Divanının yargısal yetkilerini kullandığı sıradaki faaliyetleri ise bu kapsamda değildir. Ayrıca, Ombudsman’a iletilen bir konunun daha sonra yargıya intikal etmesi halinde de Ombudsman işlemi dava sonuna kadar erteleyerek, yargı kararına göre konu hakkında ne yapılacağını kararlaştıracaktır. Ombudsman résen soruşturma başlatabileceğı gibi, doğrudan veya bir Avrupa Parlamentosu üyesi aracılığıyla kendisine iletilecek şikâyetleri de inceleyebilecektir. Ombudsman, şikâyetin doğruluğuna ilişkin bulgulara ulaştığında, üç aylık bir süre içinde cevap verilmesi için ilgili kuruma başvuracak ve kurumun cevabını, kendi görüşünü de ekleyerek, Avrupa Parlamentosuna ve ilgili kuruma sunacaktır. Ayrıca, her yıl soruşturmalarının sonuçlarını içeren bir genel rapor da Ombudsman tarafından Avrupa Parlamentosu’na sunulmaktadır.¹⁰

⁸ Hasibe USTA (2014). Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliğı) Kurumu, *Denetim Dergisi*, S. 14, s. 62.

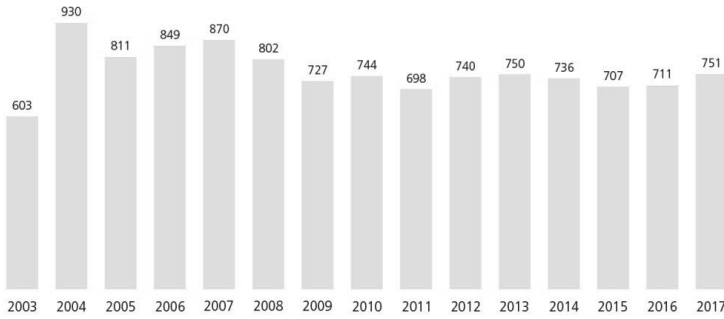
⁹ Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanunu, m. 1.

¹⁰ AB (2019). “Avrupa Ombudsmanı”, https://www.ab.gov.tr/_45639.html (Erişim Tarihi: 18.02.2019).

Avrupa Parlamentosu 12 Temmuz 1995 yılında, ilk Avrupa Birliği Ombudsmanı olarak Finlandiya'nın Adalet Eski Bakanı Bay Jacob Söderman'ı atamıştır. Söderman, 1999 yılında beş yıllık bir süre için yeniden seçilmiştir.¹¹ Şu anda Emily O'Reilly Avrupa Birliği Ombudsmanı olarak görev yapmaktadır.¹²

AB Ombudsmanlığının 2017 yılında yayınladığı raporda, 2003-2017 yılları arasında Avrupa Ombudsmanlığı'nın yetkisine giren şikâyetlerin sayısı ile aynı yıllar arasında Avrupa Ombudsmanlığı'nın yetkisi dışındaki şikâyetlerin sayısı aşağıda Şekil 1 ve Şekil 2'de gösterilmiştir.¹³

Number of complaints inside the mandate of the European Ombudsman 2003-2017



European Ombudsman

www.ombudsman.europa.eu

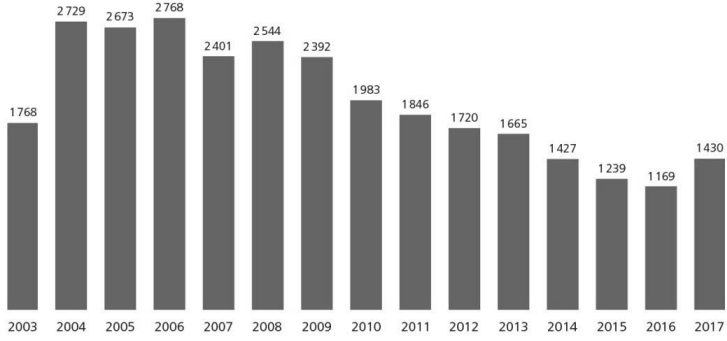
Şekil 1. 2003-2017 yılları arasında Avrupa Ombudsmanlığının yetkisine giren şikâyetlerin sayısı

¹¹ Gamze Yüdem DEMİRAL (2009). Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara, s. 85.

¹² EUROPARL (2019). "Emily O'REILLY Re-elected as European Ombudsman", <http://www.europarl.europa.eu/ireland/en/news-press/emily-o-reilly-re-elected-as-european-ombudsman> (Erişim Tarihi: 18.02.2019).

¹³ European Ombudsman (2017). "Annual Report 2017", <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/94827> (Erişim Tarihi: 17.02.2019), s. 38.

Number of complaints outside the mandate of the European Ombudsman
2003-2017



European Ombudsman

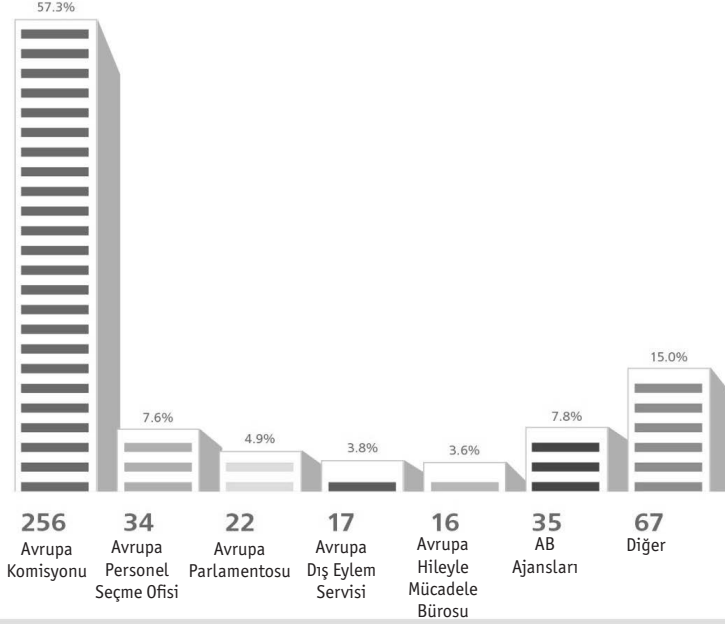
www.ombudsman.europa.eu

Şekil 2. 2003-2017 yılları arasında Avrupa Ombudsmanlığının yetkisi dışındaki şikâyetlerin sayısı

Aynı raporda Avrupa Ombudsmanı tarafından 2017 yılında yapılan araştırmaların ilgili olduğu kurumların hangileri olduğuna da değinilmiştir (Şekil 3).¹⁴

¹⁴ E0 Annual Report 2017, s. 39.

Inquiries conducted by the European Ombudsman in 2017 concerned the following institutions



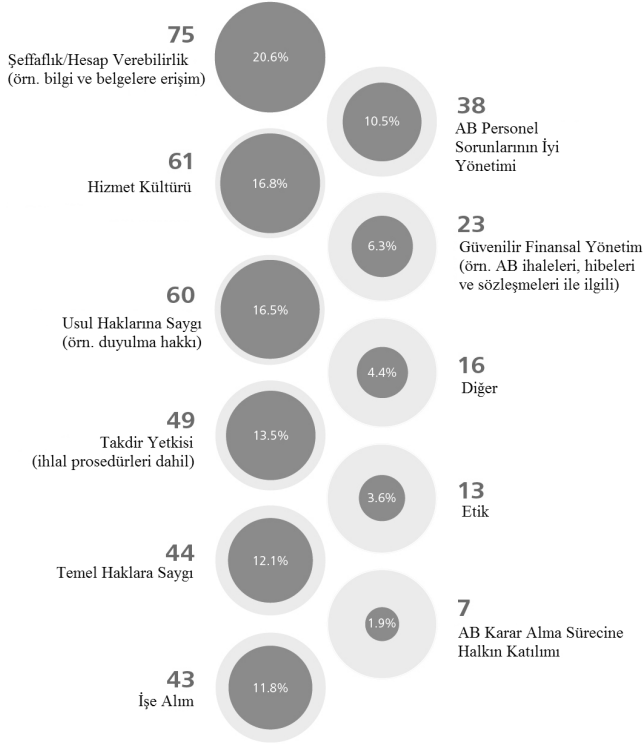
European Ombudsman
www.ombudsman.europa.eu

Şekil 3. Avrupa Ombudsmanı tarafından 2017 yılında yapılan araştırmaların ilgili olduğu kurumlar

Raporda ayrıca Avrupa Ombudsmanı tarafından 2017 yılında kapatılan soruşturmaların konusu detaylandırılmıştır. Aşağıdaki Şekil 4'te bu konuların neler olduğu görülmektedir.¹⁵

¹⁵ EO Annual Report 2017, s. 40.

Subject matter of inquiries closed by the European Ombudsman in 2017



Not: Ombudsman bazı durumlarda iki veya daha fazla konuyla ilgili soruşturmaları kapatmıştır. Bu nedenle, yukarıdaki yüzdelerin toplamı %100'den fazladır.



European Ombudsman

www.ombudsman.europa.eu

Şekil 4. Avrupa Ombudsmanı tarafından 2017 yılında kapatılan soruşturmaların konusu

Avrupa Ombudsmanının kararları bağlayıcı bir nitelik taşımaz. İdare tarafından verilen bir kararın Ombudsman tarafından değiştirilmesi veya ortadan kaldırılması mümkün değildir; ancak Ombudsman'ın aldığı kararlar, ilgili kurumlar bakımından tavsiye niteliği taşır.¹⁶

¹⁶ Emre KAYA (2018). Ombudsmanlık Kavramı ve Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları, *International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies*, C.4, S.8, s. 167.

3. İSKANDİNAVYA HUKUK SİSTEMİNDE OMBUDSMANLIK

Ombudsmanlığın İskandinav ülkelerinde önemli bir misyonu vardır. Nitekim İsveç'te ortaya çıkan kurum, diğer İskandinav ülkelerine de yayılarak etki alanını arttırmıştır. İlk olarak İsveç'te uygulamanın nasıl olduğuna değinelim.

İsveç'te Ombudsmanlık, 1915 yılına kadar bir Ombudsman'dan müteşekkil iken; 1915-1968 arasında biri sivil biri de askeri işlerden sorumlu iki Ombudsman'dan oluşmaktaydı. 1972-1976 yılları arasında Ombudsman sayısı üçe yükseltilmiştir. Bugün İsveç'te parlamento tarafından seçilen dört Parlamento Ombudsmanı'nın haricinde, hükümet tarafından atanan Etnik Ayrıma Karşı Ombudsman, Çocuk Ombudsmanı, Tüketici Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı, Özürlülerin Ombudsmanı ile medyanın baskın olduğu Basın Ombudsmanı'nın varlığından söz edilebilir.¹⁷ Parlamento tarafından seçilen Ombudsmanların görevi, parlamentonun hükümet üzerindeki kontrolünü gerçekleştirmektir.¹⁸ Parlamento'da oy birliği ile ve gizli oylama neticesinde seçilen Parlamento Ombudsmanları'ndan biri Baş Ombudsman olmakta ve bu Ombudsman, genel uygulama esaslarını belirleyen kararların icrası ile Ombudsman personelini alakadar eden hususlarda yetkili sayılmaktadır. İkinci Ombudsman; mahkemeler, savcılar, polis ve hapishaneler konusunda yetki sahibidir. Üçüncü Ombudsman, silahlı kuvvetlere ilişkin konularda yetkili iken; dördüncü ombudsman vergiler ve sosyal güvenlik alanında oluşabilecek ihtilaflarda yetkilidir.¹⁹

İsveç'te parlamentoca seçilen dört Ombudsman, dört yıl süre için seçilmektedir. Parlamento genel kurul toplantısında oy birliği şartıyla seçilmiş olmak gerekir. Ombudsman seçilebilmek için herhangi bir özel niteliğe ihtiyaç duyulmamaktadır. İsveç vatandaşı her kadın ya da erkek, bu görev için aday gösterilebilmektedir. Parlamentonun seçtiği Ombudsman, dönem sayısına bakılmaksızın tekrar seçilebilmektedir.²⁰

İsveç'te Ombudsman birçok alanda denetim yetkisini haizdir. Bu bakımdan Ombudsman, İsveç'te en geniş denetim mekanizmasıdır. Denetim kapsamına

¹⁷ Oğuz BABÜROĞLU ve Nevra HATİPOĞLU (1997). **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, s. 37.

¹⁸ Claes EKLUNDH, a.g.e., s. 478.

¹⁹ B. Zakir AVŞAR, a.g.e., s. 62-63.

²⁰ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 54.

bütün devlet ve belediye kuruluşları ile bunların personelleri dâhildir. Ayrıca, davaların görüşülmesinin ve karara bağlanmasının makul bir süre içerisinde gerçekleştiğinin tespiti bağlamında tüm mahkemeler de denetlenmektedir.²¹ İsveç Kilisesi, piskoposları, rahipleri ve diğer personeli, askeri alayları ve denizcilik kuruluşlarını da kapsayarak silahlı kuvvetlerin sadece emretme pozisyonunda olan mensupları, gerçekleşmesi için kamu otoritesinin kullanılması gereken randevuları ve atamaları tutan kişiler ve devletin sahip olduğu kamu otoritesi kullanan kişiler denetim kapsamında olmakla beraber; parlamento üyeleri, parlamentonun idari ve temyiz mercileri üyeleri, Seçim İnceleme Komitesi ve Parlamento Genel Sekreterliği üyeleri, yönetici ve yönetici yardımcısı dâhil olmak üzere İsveç Merkez Bankası Yönetim Kurulu, Milli Borç Ofisi yönetim kurulu ve komisyon üyeleri ile baş kontrolör, kabine bakanları, belediye konseyleri üyeleri, başsavcı kapsam dışında tutulmuştur. Ombudsmanların birbirlerini denetlemelerine de imkân yoktur. Ombudsmanlık kurumunda görev yapan, bağımsız yetkilerle donatılmamış alt bürokratlar için ise yeterli delil bulunması halinde Ombudsman'ın denetleme görevi doğabilir.²²

İsveç'in ardından Ombudsmanlık mekanizmasını çalıştıran ikinci İskandinav ülkesi Finlandiya olmuştur.²³ Finlandiya'da Ombudsman, daha önceden parlamentoya bildirilen adaylar arasından ve parlamento tarafından gizli oyla seçilmektedir. Ombudsman hukuk alanında üstün niteliklere sahip olmalı, ayrıca uzun süreli hukuk kariyeri bulunmalıdır. Parlamento üyeleri arasından Ombudsman seçilemez. Dolayısıyla bir parlamento üyesi Ombudsman olarak seçilirse, o üyenin Parlamento üyeliği düşer. Finlandiya'da uygulanan asistan Ombudsman da aynı şekilde seçilir ve aynı şartlar Asistan Ombudsman için de aranmaktadır. Asistan Ombudsman'a kural olarak ofisin başında olan Ombudsman'a verilen tüm yetkiler verilir. Danıştay'ın faaliyetlerinin yasal olup olmadığının denetlenmesi ile bakanlar ve iki Yüksek Mahkeme'nin hâkimleri aleyhine açılan davalarla sadece ofisin başındaki Ombudsmana yetki verilmiştir.²⁴

Finlandiya Ombudsmanı'nın temel görevi, kamu görevlilerinin ve otoritelerinin işleyişinin yasalara uygun olup olmadığını denetlemektir. Ombudsman'ın

²¹ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 55.

²² Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 55-56.

²³ Seda ÖZEKİCİOĞLU (2018). Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C.16, S.1, s. 163.

²⁴ Oğuz BABÜROĞLU ve Nevra HATİPOĞLU, a.g.e., s. 44.

yargı yetkisinin kapsamında, Finlandiya Ceza Kanunu'nda kamu görevlisi olarak tanımlanan herkes bulunur. Kamu idaresinin tamamı Ombudsman'ın denetim kapsamına girmektedir. Ombudsman, hukuk mahkemelerinin ya da kamu kuruluşlarının oturumlarına ve Bakanlar Kurulunun toplantılarına herhangi bir engellemeyle karşılaşmadan katılabilmektedir. Ombudsman'ın faaliyet alanında; belediye hizmetleri, Finlandiya Kilisesi ve idari hizmet veren diğer kurumların varlığı da göze çarpmaktadır. Hükümetin işleyişi ile bakanları, silahlı kuvvetler, hapisaneler ve diğer cezaevleri ve Hukuk Mahkemeleri Ombudsmanca denetlenmektedir. Kamu otoritesi olarak nitelendirilmeyen Cumhurbaşkanı'nın ve Finlandiya Parlamentosu'nun faaliyetleri Ombudsman'ın denetim alanında bulunmamaktadır. Ombudsman'ın bizzat Cumhurbaşkanı, Finlandiya Anayasa Mahkemesi üyeleri ile Yüksek İdare Mahkemesi üyelerine karşı dava açmasında ise bir mani bulunmamaktadır. Ombudsman'ın denetim alanına Finlandiya Merkez Bankası ve Milli Emekli Kuruluşu gibi parlamentonun kontrolü altında olan kuruluşlar da girmektedir.²⁵

Finlandiya Parlamento Ombudsmanı 2018 yılında 5591 şikâyete muhatap olmuştur. Bu sayı, 2017 yılında 6192 olan tüm zamanların rekorundan biraz düşük olmasına rağmen, Finlandiya için oldukça yüksek addedilmektedir. 2018'de en fazla şikâyet edilen idari şubeler; sosyal hizmetler (1097 şikâyet), polis teşkilatı (632 şikâyet) ve sağlık hizmetidir (612 şikâyet). Ombudsman, geçen yıl 5408 şikâyeti çözüme kavuşturmuştur. Sosyal hizmetler ile ilgili 1009 şikâyet, polis teşkilatıyla ilgili 622 şikâyet ve sağlıkla ilgili 580 şikâyet neticelendirilmiştir.²⁶

İsveç ve Finlandiya'nın ardından Ombudsmanlık kurumunu inceleyeceğimiz bir diğer İskandinav ülkesi Danimarka, İsveç ve Finlandiya'nın siyasal ve içtimali yapısına yakın bir ülkedir; ancak Danimarka'da 1954 yılına kadar Ombudsmanlık kurumuna rastlanmaz. 1954 yılında da sivil ve askeri yönetim ayrımı gözetilmeksizin yalnızca bir Ombudsman ataması gerçekleştirilmiştir.²⁷ Buna rağmen, Ombudsmanlık uygulamasının beş kıtaya yayılmasında Danimarka'nın rolü büyüktür. Danimarka'da, bilhassa İsveç ve Finlandiya Ombudsmanları gibi yargı organlarını da denetleyen ve savcı yetkilerine sahip bir Ombudsman mev-

²⁵ Gamze Yüdüm DEMİRAL, a.g.e., s. 60.

²⁶ Parliamentary Ombudsman of Finland (2019). "Ombudsman Received over 5,500 Complaints in 2018", https://www.oikeusasiamies.fi/en_GB/-/oikeusasiamiehelle-yli-5500-kantelua-vuonna-2018 (Erişim Tarihi: 17.02.2019).

²⁷ Emre KAYA, a.g.e., s. 162.

cut olmadığından, diğer ülkelerin yapısına daha kolay adaptasyon sağlayan bir sistemden bahsedilebilir.²⁸

Danimarka Parlamento Ombudsmanı'nın görevi dört yılla sınırlandırılmıştır. Ombudsman kadrosunun boş olması durumunda, her genel seçim sonrasında Danimarka Parlamentosu Ombudsman seçimi yapmaktadır. Ombudsman'a karşı güvensizlik duyulması halinde Danimarka Parlamentosu Ombudsmanı görevden alabilmektedir. Ombudsman, 70 yaşını doldurduğu ayın sonuna kadar görev yapabilmektedir.²⁹

Danimarka Parlamento Ombudsmanı'nın görev alanına giren denetim sahası, 12 Haziran 1996 tarihli ve 473 sayılı Danimarka Ombudsman Yasası'na göre belirlenmiştir. Ombudsman'ın denetimi sivil ve askeri merkezi hükümet yönetimi ve yerel hükümet idaresini kapsamakta; Kanun'daki ifadesiyle denetim alanının kamu idarelerinin tamamı olduğu anlaşılmaktadır. Mahkemeler ise kapsam dışı bırakılmıştır.³⁰

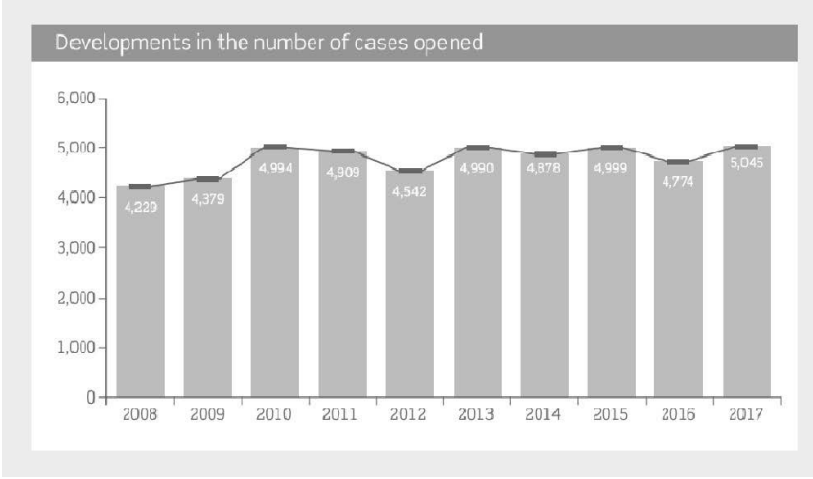
2018 yılında yayınlanan Danimarka Parlamento Ombudsmanı raporunda, 2008 yılından 2017 yılı sonuna kadar açılan dava sayılarındaki gelişim aşağıdaki şekilde ele alınmaktadır.³¹

²⁸ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 63.

²⁹ T. B. ERDENGİ (2009). **Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara, s. 52.

³⁰ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 64.

³¹ The Danish Parliamentary Ombudsman (2018). "Annual Report 2017", http://beretning2017.ombudsmenden.dk/english/annual_report_2017/ (Erişim Tarihi: 23.02.2019), s. 133.



Şekil 5. Danimarka Parlamento Ombudsmanı tarafından açılan dava sayısındaki gelişmeler

Norveç, İskandinav ülkeleri içerisinde Ombudsmanlık kurumunun işleyişi konusunda detaylandıracağımız son örnektir. Norveç'te Ombudsmanlık ilk olarak 1952 yılında askeri sorunlarla ilgili olarak kurulmuştur. İlk sivil Ombudsman ise Norveç Parlamentosu tarafından 1962 yılında seçilerek göreve başlamıştır.³²

Ombudsman, Norveç'te her genel seçim sonrası parlamento tarafından dört yıllık bir süre için seçilmektedir. Anayasa Mahkemesi hâkiminin taşıdığı niteliklere sahip olması gereken ombudsmanın parlamento üyesi olmaması gerekmektedir. Biri Sivil Ombudsman, diğeri Silahlı Kuvvetler Ombudsmanı olmak üzere Norveç Parlamentosu tarafından iki Ombudsman seçilmektedir.³³ Yeri gelmişken askeri ombudsmanlığın Norveç yanında günümüzde İsrail, Avustralya ve Namibya'da uygulandığını da belirtelim.³⁴

Sivil Ombudsman'ın yetki alanı Norveç kamu idaresini kapsar; ancak Kral tarafından benimsenmiş Danıştay kararları ile devletin özel bir kanuni ilişkide taraf olması halini de kapsayan özel anlaşmazlıklar denetimin kapsamı dışında tutulmuştur. Senato ve Temsilciler Meclisi'nin yasama faaliyetlerinde, Danıştay

³² İrfan KURUÜZÜM (2008). **Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 141.

³³ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 66.

³⁴ Ali Fuat GÖKÇE (2012). **Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi**, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.17, S. 2, s. 219.

tarafından alınan kararlarda, mahkemelerin ve başsavcının faaliyetlerinde ve belli bir şikâyete konu olmayan yasal konularda da ombudsmanın yetkisi söz konusu değildir.³⁵

İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Norveç Ombudsmanının aldığı kararların yaptırım gücünün bulunmadığını da yeri gelmişken ifade edelim.³⁶

4. ANGLO-SAKSON HUKUK SİSTEMİNDE OMBUDSMANLIK

Ombudsmanlık başlarda Kuzey Avrupa ülkelerine özgü bir kurum olarak nitelendirilirken, İngiltere'deki ve Yeni Zelanda'daki ilk uygulamalarla beraber Anglo-Sakson hukuk sisteminde de etkisini göstermeye başlamıştır.³⁷

İsveç, Finlandiya ve Danimarka'nın ardından Ombudsmanlık kurumunun kurulduğu dördüncü ülke Yeni Zelanda'dır.³⁸ Yeni Zelanda'da, Parliamentary Commissioner Act ile 1962 yılında kurulan Ombudsmanlık, 1975 yılında çıkarılan Ombudsman Act ile daha sistematik hâle getirilmiştir. Yeni Zelanda'da Ombudsman, 72 yaşına kadar görev yapabilmektedir. İç hukuk yollarının tamamı tüketilmeden Ombudsmana başvurabilmek mümkün değildir.³⁹

Ombudsmanlık kurumunun ilk yıllarında merkezi hükümet ve onun teşkilatı hakkındaki şikâyetler ele alınmaktayken, 1968 yılında Ombudsman'ın denetim alanına eğitim ve sağlık kurulları da dâhil edilmiştir. Başlarda tek Ombudsman yetkili kılınmışken, 1975 tarihli Ombudsman Kanunu ile ek Ombudsman atanmasına izin verilmiş ve Ombudsman'ın denetim alanı yerel yönetimleri de kapsar duruma gelmiştir. Ombudsman, Bakanlık ve bağlı kuruluşlarda görev yapan memurların eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranıp davranmadıklarını denetleme yetkisini haizken; ordunun büyük bir kısmını, adli mahkemeleri ve özel idari yargı kuruluşlarını soruşturma yetkisi Ombudsmana tanınmamıştır. Ayrıca Ombudsman kararları tavsiye niteliğindedir.⁴⁰

³⁵ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 66-67.

³⁶ Emre KAYA, a.g.e., s. 169.

³⁷ Ali Fuat GÖKÇE, a.g.e., s. 206.

³⁸ İbrahim Uğur ESGÜN (1996). Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliği Üzerine Bir Değerlendirme, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1, s. 255.

³⁹ Hasan Tahsin FENDOĞLU, a.g.e., s. 14.

⁴⁰ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 77-79.

İngiltere’de 1967 tarihli Yönetim İçin Parlamento Komiserliği Kanunu’nun kabul edilmesiyle İngiliz Sayıştay Başkanı ilk Ombudsman olarak göreve getirilmiştir.⁴¹ İngiltere’de daha sonraki yıllarda genel yetkili Ombudsmanın haricinde; Cezaevi Ombudsmanı, Medya Ombudsmanı, Kuzey İrlanda Ombudsmanı, Polis Ombudsmanı, Adalet Hizmetleri Ombudsmanı gibi çok dar alanda yetkili uzmanlık Ombudsmanlıklarının kurulduğu bilinmektedir.⁴² İngiltere’de Ombudsman kararları yaptırım gücünü haiz değildir.⁴³

5. KITA AVRUPASI HUKUK SİSTEMİNDE OMBUDSMANLIK

Kıta Avrupası içerisinde yer alan Almanya’da, Alman Anayasasının on yedinci maddesiyle vatandaşlara dilekçe hakkı verilmiştir. Yine Alman Anayasasının 45-b maddesiyle Savunma Ombudsmanlığı oluşturulmuş, 1956 yılında Savunma Ombudsmanlığı Kanunu ile kurum yasal zemine oturtulmuştur. Almanya’da Savunma Ombudsmanlığı’nın yanında Cezaların İnfazı Ombudsmanı, Bankalar Ombudsmanı ve Sigorta Ombudsmanı da bulunmaktadır.⁴⁴ Almanya’da, Ombudsman’ın aldığı kararların bağlayıcılığının bulunmadığı ve alınan kararların tavsiye niteliğinde olduğu aşikar olmakla; sigorta şirketlerinin verdiği kararları inceleyen Sigorta Ombudsmanı, 5000 Euro’ya kadar olan uyuşmazlıklarda, şirket için sonuçları bağlayıcı karar verebilmektedir.⁴⁵

Fransa’da Ombudsmanlık, önceleri Mediateur kurumuna karşılık gelmekteydi. Fransa’daki bu kurumun, 1809 yılından bugüne İsveç’te uygulanan Ombudsman sistemi ile 1967 yılından bu yana İngiltere’de uygulanan parlamento komiseri sisteminden etkilenerek geliştiğini söyleyebiliriz. Fransa’da Mediateur; hükümet birimleri ile vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkların kamuya hizmet misyonu çerçevesinde dostane bir şekilde çözüme kavuşturulması, hükümete ve sivil hizmet birimlerine reform önerilerinde bulunulması ve insan haklarının uluslararası boyutta teşvik edilmesi konusunda aktif rol üstlenilmesi gibi görevleri ifa etmekteydi. Mediateur, Fransa Cumhurbaşkanı’nın imzasının yer aldığı Bakanlar Kurulu kararı ile atanmakta, hükümetin bir organı olarak çalışmaktay-

⁴¹ Taykan ATAMAN (1993). İngiltere’de Ombudsman Kurumu, *Türk İdare Dergisi*, S.400, s. 245.

⁴² Hasan Tahsin FENDOĞLU, a.g.e., s. 11.

⁴³ Emre KAYA, a.g.e., s. 169.

⁴⁴ Hasan Tahsin FENDOĞLU, a.g.e., s. 9.

⁴⁵ Sefa USTA ve Abdulvahap AKINCI (2016). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği, *Journal of Human Sciences*, C.13, S.2, s. 2741.

dı. Görev süresi dolan Mediateur tekrar seçilememekteydi.⁴⁶ Devlet tüzel kişiliği içerisinde bulunan merkez ve taşra örgütü, tüzel kişiliği haiz ve ulusal düzeyde kamu hizmeti yapan bütün kamu kurumları, yerel yönetimler ile bunların aralarında kurdukları birlikler, iktisadi ve ticari nitelikli kamu kurumları, Devlet İktisadi Teşebbüsleri ve Karma İktisadi Teşebbüsler, kamu hizmeti yapan özel hukuk kuruluşları Mediateur denetimindeydi.⁴⁷ Böyle bir yapı oluşturulmuşken, 2011 yılında reform çalışmaları sonucunda Mediateur kurumu lağvedilmiş, yeniden yapılandırılan kurumun ismi Hakların Savunucusu (Défenseur des Droits) olarak anılmaya başlanmıştır. Fransa'da 2008 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile temelleri atılan Hakların Savunucusu kurumunun yasası 2011 yılında çıkartılmıştır.⁴⁸ Fransa'da Hakların Savunucusunun kararları yaptırım gücü taşımaz.⁴⁹

Çekya'da halk avukatı tabiri Ombudsman için kullanılmaktadır. Ombudsmanın yetki ve görev alanı, yürütmeye ilişkin kuruluşların demokratik hukuk devleti prensipleriyle uyuşmayan eylemlerinden müteşekkildir. Olayın, idarenin bir fiilinden kaynaklanması ilkesi ön planda tutulmaktadır. Yargı aşamasında bir olay varsa, aynı konuda birden fazla başvuru yapılmışsa ya da iddia açık bir temelden yoksunsa başvurular geri çevrilmektedir. Kuruma başvuru için bir yıllık zamanaşımı süresi öngörülmüştür. Kararları tavsiye niteliği taşımaktadır.⁵⁰

Yunan Ombudsmanı, Anayasa tarafından onaylanan bağımsız bir otorite olarak 1 Ekim 1998'den beri faaliyettedir. Ombudsmanlık hizmeti tüm vatandaşlara ücretsiz bir şekilde sunulmaktadır. Yunan Ombudsmanı, kamu sektörünün hizmetlerinin izlenmesinde yetkilidir. Daha özel olarak; bakanlıklarda (merkezi ve bölgesel hizmetler), bölgelerde ve belediyelerde, sosyal sigorta fonlarında, vergi dairelerinde, hastanelerde, okullarda ve üniversitelerde, şehir planlama ofislerinde, hapishanelerde, polis teşkilatında, kamu hizmeti yapan şirketlerde ve kuruluşlarda Ombudsman'ın denetimi söz konusudur.⁵¹ Şikâyete konu olayın

⁴⁶ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 81.

⁴⁷ Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 82.

⁴⁸ Selçuk GİŞİ (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme, *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, S.2, s. 18.

⁴⁹ Emre KAYA, a.g.e., s. 169.

⁵⁰ Hasan Tahsin FENDOĞLU, a.g.e., s. 9-10.

⁵¹ Greek Ombudsman (2016). "Greek Ombudsman", https://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2016/06/17/en_r.pdf (Erişim Tarihi: 18.02.2019), s. 2.

öğrenildiği tarihten itibaren altı ay geçmişse, şikâyet konusu genel bir bilgi veya yasal tavsiye talebi niteliğindeyse, bireyler arasındaki özel anlaşmazlıkları ilgilendiriyorsa, ulusal savunma ve güvenlik ile kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin hizmetlerle ilişkiliyse, ülkenin dış politikası ya da uluslararası ilişkileri ve devlet güvenliğine ilişkin olaylar şikâyete konu ise, şikâyet mahkemelerde çözüm bekleyen olayları veya mahkemelere, bağımsız otoritelere ve devletin dini kurumlarına mahsus olayları içeriyorsa, bakanlar ya da bakan yardımcılarını tarafından alınan politik kararlar şikâyet edilmişse Ombudsman, bu sayılanlar hususunda denetim yapma yetkisine sahip değildir.⁵² Aldığı kararlar bağlayıcı değildir.⁵³

SONUÇ

Ombudsmanlık müessesesinin farklı uluslararası hukuk sistemlerinde farklı şekillerde uygulanıyor olmasının temel sebebi kültürel farklılıklardır. Özgürlük algısının daha yoğun olduğu ülkelerde Ombudsman'ın yetkisinin de daha geniş olduğu gözlemlenmiştir.

Ombudsmanlıkta en geniş yetkinin İskandinav familyasından olan İsveç, Norveç ve Finlandiya Ombudsmanlarına verildiği anlaşılmaktadır. Zira, her iki ülkede de yargı makamlarının birçok iş ve işlemleri Ombudsman tarafından denetlenebilmekte, Ombudsman adeta bir Savcı görünümünde olmaktadır. Kanımızca, böyle bir yetki genişliği doğru değildir. Ombudsmanlığın varoluş felsefesine de aykırılık taşımaktadır. Zira, Ombudsmanlık esasen uyuşmazlıkların yargı makamlarına intikal etmesini ve bu yolla hak sahibi olma sürecinin uzamasını engellemeye çalışır. Oysa, yargı makamlarının faaliyetlerinin denetlenmesi, adeta yeni bir Yüksek Mahkeme ihdasına yol açar ki, bu durum müesseseye fayda getirmekten çok zarar verir. Mahkemelerin işlemleri yavaşlar, bu yolla vatandaşın müesseseye olan güveni zedelenir ve nihayetinde başvurular azalır. Bunun yanında hemen hemen tüm devletlerde Ombudsman'ın Parlamento tarafından seçiliyor oluşu ve hatta her Parlamento seçimlerinin yenilenmesi ile birlikte Ombudsman'ın da yenilenmesi, esasında siyasi özellik taşıyan Ombudsman'ın yargı üzerindeki denetiminde objektif olamaması gibi olumsuz sonuçlar da doğurur. Yargı makamlarının denetim yetkisi, yine aynı familyadan olan Danimarka Ombudsmanı'na ise isabetli olarak verilmemiştir.

⁵² Gamze Yudum DEMİRAL, a.g.e., s. 92.

⁵³ Selami DEMİRKOL (2014). Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, S.15, s. 84.

Yine İsveç'te tek bir Devlet Ombudsmanı yerine on ayrı Ombudsman'ın görev yaptığı görülmektedir. Bu durum, kısmen faydalı olabilir. Zira, alanlarında uzmanlaşmış Ombudsmanların sadece mikro düzeydeki konularda faaliyet göstermesi daha hızlı ve yetkin sonuçların elde edilmesini sağlayabilir.

İngiltere ve Yeni Zelanda'nın başını çektiği Anglo Sakson hukuk sistemlerindeki Ombudsmanlıkta ise daha farklı hükümler göze çarpmaktadır. Örneğin Yeni Zelanda'da tüm iç hukuk yolları tüketildikten sonra Ombudsman'a başvurulabilmektedir. Bu fonksiyonuyla Ombudsman, adeta ülkedeki en üst yargı mercii pozisyonuna sokulmuştur. Yukarıda bahsetmiş olduğumuz gerekçelerle böyle bir sistemin de doğru olmadığı kanaatindeyiz. Anglo Sakson hukuk sistemlerinde de birden çok sayıda Ombudsman tayin edildiği ifade edilmelidir. Bu özelliklere bakıldığında bu hukuk sisteminin İskandinav hukuk sistemine daha çok benzerlik gösterdiği söylenebilir.

Kıta Avrupası hukuk sistemlerinde ise daha yalın bir yaklaşım görülmektedir. Yargı makamları isabetli olarak denetim kapsamı dışında tutulmuştur ve genellikle tüm konularda tek yetkili Ombudsman bulunmaktadır.

Son olarak AB Hukuku sisteminde de tek bir "Avrupa Ombudsmanı" atandığı görülmektedir. Bu kişi, Birlik üyesi devletlerin değil, Adalet Divanı dışında kalan Birlik organlarının iş ve işlemlerini denetlemek amacıyla görev yapar. İstatistiklere bakıldığında, şikâyet sayılarının yıllar bazında dengeli olduğu, bu yönüyle Birlik vatandaşlarının konuya ilişkin ortalama bir bilince sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede Ombudsman'a en çok Avrupa Komisyonu'nun işlemlerinin şikâyet edildiği görülmektedir. Başvurularda en çok da idari makamların şeffaf ve hesap verebilir olma özelliğinin yetersiz olduğu görülmüş ve Ombudsman tarafından en çok bu konularda soruşturma yapılmıştır.

Kanaatimizce ombudsmanlık müessesesinin kamu kurumlarındaki işlerliği, bütün hukuk sistemlerinde daha da arttırılmalıdır. Ombudsmanlığın tavsiye özelliğinin ağır bastığı sistemlerde dahi verilen kararların nitelikli olduğuna olan inancın halk nazarında tesis edilmesi gerekmektedir. Nitekim artan saygınlık, kurumdan beklentilerin yükselmesini sağlayacak ve bu durum kurumun tarafsızlık ve bağımsızlık adına olumlu yönde ilerlemesine imkân verecektir.

KAYNAKÇA

- AB (2019), "Avrupa Ombudsmanı", https://www.ab.gov.tr/_45639.html (Erişim Tarihi: 18.02.2019).
- AKINCI, Müslüm (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınları, İstanbul.
- ARSLAN, Süleyman (1986), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.19, S.1, ss. 157-172.
- ATAMAN, Taykan (1993), "İngiltere'de Ombudsman Kurumu", **Türk İdare Dergisi**, S.400, ss. 217-249.
- AVŞAR, B. Zakir (2007), **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**, Asil Yayınları, Ankara.
- BABÜROĞLU, Oğuz ve Nevra Hatipoğlu (1997), **Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği**, TÜ-SİAD Yayını, İstanbul.
- DEMİRAL, Gamze Yudum (2009), "Uluslararası Uygulamalar Işığında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara.
- DEMİRKOL, Selami (2014), "Kamu Denetçisi (Ombudsman) Kurumunun Etkinliğinin Sağlanması ve Yargıyla İlişkisi Hakkında Kıyaslamalı Bir Çalışma Taslağı", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S.15, ss. 73-99.
- EKLUNDH, Claes (2000), "Ombudsman – İsveç'te Parlamento Ombudsmanları", **Hukuk Kurultayı 2000**.
- ERDENGİ, T. B. (2009), **Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi SBE, Ankara.
- ERHÜRMAN, Tufan (1998), "Ombudsman", **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.3, ss. 87-102.
- ESGÜN, İbrahim Uğur (1996), "Ombudsman Kurumunun Türkiye İçin Gerekliliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.45, S.1, ss. 251-278.
- EUROPARTL (2019), "Emily O'REILLY Re-elected as European Ombudsman", <http://www.europarl.europa.eu/ireland/en/news-press/emily-o-reilly-re-elected-as-european-ombudsman> (Erişim Tarihi: 18.02.2019).
- EUROPEAN OMBUDSMAN (2017), "Annual Report 2017", <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/94827> (Erişim Tarihi: 17.02.2019).

- FENDOĞLU, Hasan Tahsin (2010), "Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık)", **SDE Analiz**, Ankara, ss. 1-20.
- GİŞİ, Selçuk (2017). "Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları ile Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, S.2, ss. 1-42.
- GÖKÇE, Ali Fuat (2012), "Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.17, S. 2, ss. 203-227.
- GREEK OMBUDSMAN (2016), "Greek Ombudsman", https://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2016/06/17/en_r.pdf (Erişim Tarihi: 18.02.2019).
- KAYA, Emre (2018), "Ombudsmanlık Kavramı ve Dünyada Ombudsmanlık Uygulamaları", **International Journal of Disciplines Economics & Administrative Sciences Studies**, C.4, S.8, ss. 153-173.
- KURUÜZÜM, İrfan (2008), **Ombudsman Kurumu, Türkiye'de Uygulanabilirliği ve Kültür ve Turizm Sektörü İçin Bir Uygulama Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ÖZDEN, Kemal (2010), **Ombudsman ve Türkiye'deki Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ÖZEKİCİOĞLU, Seda (2018), "Ombudsmanlık Mekanizmasının Gelişimi: Avrupa Birliği ve Türkiye Bağlamında Değerlendirilmesi", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, C.16, S.1, ss. 158-175.
- PARLIAMENTARY OMBUDSMAN OF FINLAND (2019), "Ombudsman Received over 5,500 Complaints in 2018", https://www.oikeusasiamies.fi/en_GB/-/oikeusasiamiehelle-yli-5500-kantelua-vuonna-2018 (Erişim Tarihi: 17.02.2019).
- THE DANISH PARLIAMENTARY OMBUDSMAN (2018), "Annual Report 2017", http://beretning2017.ombudsmanden.dk/english/annual_report_2017/ (Erişim Tarihi: 23.02.2019).
- USTA, Hasibe (2014), "Türkiye'de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu", **Denetim Dergisi**, S. 14, ss. 59-64.
- USTA, Sefa ve Abdulvahap Akıncı (2016), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Mekanizması Olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği", **Journal of Human Sciences**, C.13, S.2, ss. 2735-2749.

RONALD DWORKİN'İN HUKUK TEORİSİ ÇERÇEVESİNDE HAKKANİYET TEMELLİ İDARİ DENETİMDE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN (OMBUDSMAN) ROLÜ

The Role of the Turkish Ombudsman in the Legal Based Administrative
Audit in the Framework of Ronald Dworkin's Legal Theory

Rıdvan DEĞİRMENCİ*

Geliş Tarihi: 14.10.2019 Yayına Kabul Tarihi: 18.12.2019

Öz

Ronald Dworkin'in hukuk kuramı temel olarak bir yorum kuramıdır. Dworkin, hukuku normlar ve ilkelerin bütün olarak yorumlandığı bir sistem olarak kabul eder. Bir bütün olarak hukuk, özünde hakları koruyan ve ortak yaşamın devamlılığını sağlayan bir yapıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemekle görevlendirilmiştir. Bu anlamda idarenin eylem ve işlemlerini mevzu hukuk dışında hakkaniyet bakımından incelemesinde kullandığı ilkeler temel insan hakları ilkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. O halde, Dworkin'in hukuk anlayışı içerisinde yorumcunun aldığı rolle ombudsmanın hakkaniyet denetimi görevi arasında bir bağ kurulabilecektir. Ombudsmanın hakkaniyet denetimi görevini ifa ederken normlarla temel insan hakları ilkelerini birlikte yorumlaması ile Dworkin'in yorum teorisi arasındaki benzerlik makalenin temel konusudur.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Ronald Dworkin, yorum teorisi, idarenin denetimi, hakkaniyet.

Abstract

Ronald Dworkin's theory of law is basically a theory of interpretation. Dworkin considers law as a system in which norms and principles are interpreted as a whole. Law as a whole is essentially a structure that protects rights and ensures the continuity of common life. The Ombudsman is tasked with examining all actions, procedures, attitudes and behaviors of the administration in terms of compliance with law and equity within the understanding of justice based on human rights. In this sense, the principles used by the administration in the investigation of the actions and operations of the administration in terms of equity outside the law appear as basic human rights principles. Thus, a link can be established between the role of the interpreter in Dworkin's understanding of law and the role of the ombudsman's equity control. The similarity between Dworkin's theory of interpretation and the Ombudsman's interpretation of norms and fundamental human rights principles in the exercise of the task of fairness control is the main subject of the article.

Keywords: Ombudsman, Ronald Dworkin, theory of interpretation, supervision of administration, fairness.

* Kamu Denetçiliği Kurumu, Uzman, ridvan.degirmenci@ombudsman.gov.tr,

ORCID ID: 0000-0002-8408-1033.

GİRİŞ

Antik Yunandan itibaren tartışılan hakkaniyet temelli adaletin sağlanması, modern zamanlarda da hukukçuların üzerinde en çok tartıştığı mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Pozitif hukuk kuramı adalet kavramını metafizik bularak hukukun incelemesi gereken bir mesele olmaktan çıkarmaya çalışsa da¹ ikinci dünya savaşı öncesi ve sırasında yaşanan insanlık dramları, normatif sistemin adalet temel değeri ile kavranmaksızın meşru ve geçerli addedilmesi durumunda nasıl trajediler doğurabileceğini göstermiştir. Nitekim bu trajedilerin en önemlilerinden birisi soykırım suçunu işleyen Nazi subaylarının yargılamalar sırasında yaptıkları savunmada, eylemlerinin kanuna uygun olduğunu ve bu sebeple suç olarak nitelendirilmeyeceğini iddia etmeleriydi. Bu savunmanın trajedisi normatif hukuk bilimi için çok önemli hukuk eserlerinin ortaya çıkarılmasına vesile olan pozitif hukuk teorisinin çöküşünü ilan etmesidir. Nitekim ikinci dünya savaşı sonrası global düzlemde pozitif hukuk teorisyenlerinin teori dışında bıraktıkları adalet ve insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti görüşü benimsenmiştir².

Diğer yandan iki kutuplu dünyanın ardından liberal öğretinin sosyalist sistem karşısında galebe çalması, insan haklarına dayalı adalet anlayışının küresel ölçekte hakim kılınması gerektiğine dair yaygın bir kanı oluşmasına vesile olmuştur³. Bu

¹ Kelsen adalet mefhumunu metafizik bir kavram olarak görmekte ve hukukun bilimselliğini sarsması sebebiyle hukukî bilişin dışına çıkarmaktadır. Kelsen'e göre İnsanlık adalet nedir sorusuna cevap vermeye değil bu soruyu geliştirmeye mahirdir. Bu sebeple Kelsen saf hukuk kuramı incelemesini normativist bir zeminde ele almış ve adalet dahil olmak üzere tabii hukuk akımının üzerine bina edildiği kavramları teorisinin dışında bırakmıştır. Kemal Gözler, Tabii Hukuk ve Hukukî Pozitivizme Göre Adalet Kavramı, **Muhafazakar Düşünce Dergisi**, Yıl 4, Sayı 15, Kış 2008, s. 79-89 ; Hans Kelsen, Adalet Nedir, (Çev. Ali Acar), **TBB Dergisi**, Yıl 2013, Sayı 107, s. 431-454, , s. 431.

² Ceza hukuku felsefesine büyük katkılar sunan Gustav Radbruch dahi savaş öncesi pozitivist hukuk teorisini olarak eserlerini kaleme almıştır. Ancak insanlığın temel değerlerini sarsan eylemlerin yasal dayanağının bulunması durumunda ortaya çıkacak trajedileri önlemek için adalet temel değeri üzerine bina edilen bir hukuk kuramı inşa etmiştir. Hukukun amacını adaleti tesis etmek olarak belirleyen Radbruch bu amaca hizmet etmeyen yasanın gerçek bir yasa olmadığını ifade etmiştir. Sevtap Metin ve Altan Heper (2015), **Ceza Hukuku Felsefesine Katkı: Radbruch Formülü**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2015, s. 34.

³ Her ne kadar bu kanının oluştuğu yıllarda Balkanlar, Ortadoğu, Kafkasya ve Orta Asya Müslümanları zulme uğramış ve dünya bu zulümlere sessiz kalmış olsa da bu bahis makalenin konusu olmadığından detaylandırılmamaktadır. Ancak burada tarihi serencam aktarıırken bu zulümlerin görmezden gelmesi de düşünülemez. Bu anlamda Aliya İzzetbegović Bosna savaşında Müslümanlara yönelik katliamı akıl tutulmasının bir neticesi olarak ifade ederek; kendisinin ortaya koyduğu hoşgörü temelli adalet ve hürriyet düşüncesini aklın sonucu olarak tanımlamaktadır. Zühtü Arslan (2018), **Aliya İzzetbegović'in Düşüncesinde Üç Kavram: Adalet, Hukuk ve Hürriyet**, Saraybosna Üniversitesi'nde 19 Ekim 2018 tarihinde düzenlenen "Aliya İzzetbegović ve Onun Hukuk ile Devlet Anlayışı" konulu Konferans için hazırlanan konuşma metnidir. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/baskan/baskanin-konusmalari/> Erişim Tarihi: 29/09/2019.

itibarla soğuk savaş sonrası dünyada ortaya çıkan anayasacılık hareketleri demir perdeden kalan ülkelerde kurumsallaşmış, denetlenebilir ve hesap verilebilir bir idari oluşumun sağlanması hususunda yeni adımların atılmasını gerekli kılmıştır⁴.

Bu süreç; elbette Avrupa ölçeğinde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin daha etkili kılınması ve Avrupa Birliği'nin gerek üye gerekse katılım için müzakerelere aşamasında olan ülkeler için belirli demokratik standartlar öngörmesi ile daha demokratik bir idari ve hukuki sistemin oluşmasına yönelik ilerlemeci bir anlayışla yürütülmüştür⁵. Bu anlamda insan hakları teorisinin gerek AİHM kararları gerekse ulusal yargı mercileri tarafından verilen kararlarla ve bunun yanında öğretinin katkıları ile çok geniş bir yelpazede geliştiği gözlemlenmektedir. Bugün insan hakları teorisinin içerisinde değerlendirilmeyen pek az konu olduğu, özel hukuk sözleşmelerinde dahi insan hakları teorisinin geliştirdiği standartlardan söz edilebildiğini görmekteyiz⁶.

Tüm bu standartların esasında ulusal ve uluslararası karar alıcıların hakkaniyet olarak adaleti arama çabalarında yol gösterici bir kılavuz işlevi gördüğü muhakkaktır. İdare, bugün yalnızca temel kamu hizmetlerini gören bir yapıda değildir. Ruhsattan izne, regülasyon faaliyetlerinden lisanslamaya, pek çok alanda işlem tesis eden ve bireylerin hayatına doğrudan müdahale eder konumdadır⁷. Liberteryenlerin⁸ sınırlı devlet arzusu gerçekleşmemiştir. Ancak demokratik hukuk devletinde idarelerden beklenen denetlenebilir ve şeffaf olma beklentileri başka bir boyuta evrilmiştir.

⁴ "20. yüzyılın sonunda-21. yüzyılın başında-özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri tarafından devralınan fikirler her şeyden önce (ve son totaliter geçmişe bir tepki olarak) evrensel olarak kabul edilen insan hakları koruma standartlarını ve özellikle İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması için Avrupa Sözleşmesi (bu yazının içinde bundan sonra "Sözleşme" olarak anılacaktır) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihat hukukunda geliştirilenleri içermektedir..." Egidijus Küris (2007), Anayasal Değerlerin Evrenselleşmesi Üzerine (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Anayasal İchtihatları ve AİHM Kararları Bağlamında), *Anayasa Yargısı Dergisi*, Sayı 24, s. 200.

⁵ AİHM'in gelişim seyri için bkz. Yaşar Salihpaşaoğlu (2009), Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türkiye: Bazı Rakamlar ve Gerçekler, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, Sayı. 1-2, ss. 253-281, s. 257-260.

⁶ Hakların özelliklerine göre özel kişilere karşı ileri sürülebilecek hakların varlığını kabul etmektedir. Örneğin zorla çalıştırma yasağı veya kişinin yaş ve cinsiyetine uygun işte çalışma hakkı özel kişilere karşı da ileri sürülebilecektir. Kemal Gözler (2018), *İnsan Hakları*, Ekin Kitabevi, Bursa, s.188.

⁷ Yükselbaba, modern hukukun yaratımını "yasakoyucu modern" kavramı ile açıklamakta ve modern toplumda yasaların düzenleyici etkisinin her alanda hissedildiğini ifade etmektedir. Ülker Yükselbaba (2016) Postmodernizm ve Hukuk, *İÜHF*M, Cilt 74, Sayı 1, s. 141.

⁸ Liberteryenler, dört temel ilke üzerinde düşüncelerini inşa etmektedir. kendinin sahibi olan ve sorumluluklarını yerine getiren birey, minimal devlet anlayışı veya devletin işlevlerinin özel şirketler aracılığı ile yerine getirilmesi, serbest piyasamın korunması ve barışın tesisidir Özlem Kırılı, *Liberteryenizm*, Orient Yayınevi, Ankara 2015, s. 40.

Hukuk devleti ilkesi başlangıçta idarenin ve daha sonra yasamanın, üst hukuk normlarına aykırı olarak düzenleme yapmalarına mani olmak için birtakım hukukî müesseselerin oluşmasını gerekli kıldı. İdarî yargı ve daha sonra anayasa yargısının yaygınlaşması esasında mecrasından sapma gösteren idari işlemler ile parlamento işlemlerinin yargı yerlerince denetlenmesini sağladı. Ancak yeni kamu yönetimi⁹ anlayışında idarelerin hukukîlik denetiminin yalnızca yargı mercilerince yapılmasının hukuk devleti ilkesini gerçekleştirmediğini gösterdi¹⁰. Bu sebeple idarelerin, işlem tesis etmeden evvel hukukî iş ve işlemin hakkaniyete dayalı adalet anlayışı çerçevesinde değerlendirme yapması beklentisi arttı.

Bu beklenti karşılanabilir bir beklenti midir? Gerek idareciler gerekse yargı mercileri somut bir vakada hakkaniyete dayalı adil bir çözümün varlığını tespit edebilirler mi? Dworkin'in yargılama kuramı bu sorulara bir cevap bulma yolunda serdedilen fikirlerden oluşmaktadır. Dworkin'in haklar teorisi hukuku normatif bir sistemden ziyade bir ilkeler bütünü içerisinde kavramaktadır. Bu ilkelerin izlenmesi sonucunda somut vakada adil olanın bulunabileceği iddiasındadır. Bu iddiasını da Yargıç Herkül ismini verdiği farazi bir hakim üzerinden kanıtlamak arzusundadır¹¹.

Dworkin'in yıllar evvel Yargıç Herkül üzerinden ürettiği argümanlar, günümüzde idarenin hakkaniyet temelli denetimi görevi verilen ombudsmanın rolünün incelenmesinde bizlere yardımcı olabilecektir. Gerçekten, idarenin hukuka ve hakkaniyete uygun işlem tesis etmesini sağlamak ve hukuka ve hakkaniyete aykırı işlem tesisini tespit ettiğinde idarenin kendiliğinden söz konusu işlemi dü-

⁹ Özer yeni kamu yönetimi anlayışını şu şekilde ifade etmektedir: "...Bu şartlar altında değerler, yapılar ve kamu sektörleri tüm dünyada yaşanan gelişmelerden derinden etkilenmektedir. Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerle sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır. Genelde bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi olarak adlandırılmıştır." Mehmet Akif Özer (2005), Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 59, s. 3.

¹⁰ Bu yalnızca hukuk devletinin değil demokrasinin de bir gereği olarak aktarıldı. Henry S. Richardson (1999), Administrative Policy-making: Rule of Law or Bureaucracy? içinde **Recrafting The Rule Of Law** Edited by David Dyzenhaus Oxford Publishing, s. 330.

¹¹ "...Dolayısıyla yargıcın takdir hakkını kullanması ve kanun metninin yorumlanması hukuk biliminin önemli kilometre taşlarını oluşturmaktadır. Söz konusu durumlar açısından hakimin hukukî belirsizlik durumunda tam bir serbestliğe ve keyfiliğe sahip olup olmadığı konusu, hukukun uygulanabilmesi ve adaletin yerine getirilmesi açısından da tartışılmalı alanları oluşturmaktadır. Ronald Dworkin kendi hukuk teorisi içinde, söz konusu sorulara verdiği tutarlı cevaplar ve hukukun uygulanmasına getirdiği metotlar ile sadece hukuk felsefesi alanında değil, tüm hukuk alanında hak ettiği yeri almış ve hukuk felsefesinin diğer hukuk dalları açısından ne kadar önemli olduğuna böylece dikkat çekmiştir." Balkan Demirdal(2014), Ronald Dworkin'in Hukuk Teorisi Işığında Yargıçların Rolü, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 18, Sayı, 3-4, s. 789-820, s. 791.

zeltmesi için tavsiye kararı vermekle mükellef olan ombudsman, pozitif hukuk normlarının yanı sıra hakkaniyet temelli hukukî ilkeleri de ölçü norm olarak kullanılmaktadır. Elbette diğer ülke örneklerinde olduğu gibi tüm bu denetimin esas dayanağı insan haklarını özümsemiş bir idare ile ülkenin yönetimi arzusudur¹². Bu itibarla çalışmada Dworkin'in Yargıç Herkül metaforu üzerinden geliştirdiği hak temelli hukuk kuramının ombudsmanın hakkaniyet denetimi ödevine yol göstericiliği tartışılacaktır.

1. RONALD DWORKİN'İN HUKUK KURAMI KAPSAMINDA HAKKANİYET DENETİMİ

1.1. Ronald Dworkin'in Hukuk Kuramının Kapsamı

Dworkin, bir İngiliz hukukçu olarak teorisi ile yirminci yüzyıl hukuk felsefesini etkilemiş önemli bir düşünürdür. 1970'li yıllarda olgunlaştırdığı teorisi ile ne pozitivist bir hukuk kuramcısı ne de tabii hukuk savunucusu olarak bir tarafta yer almıştır. Dworkin'in esas amacı pozitif hukuk normlarının uygulanmasında ortaya çıkan yorum sorunlarının aşılmasını sağlayarak; temel hakların korunduğu ancak sistematik bir normatif düzen olma vasfını yitirmeyen bir hukuk kuramı inşa etmektir¹³.

Dworkin'in hukuk kuramı, tabii hukuk ve pozitif hukuk teorilerini kapsamakta ve bir yargılama kuramı inşa etmektedir. Dworkin, öncelikle bir kurallar

¹² 5982 sayılı Kanun'un kabulü sırasında Anayasa Komisyonu'nun raporunda yer alan ifadeler Kurumun kuruluş amacını açıklar niteliktedir: "Öte yandan, maddeyle, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması öngörülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetlerini incelemekle görevlendirilmektedir. Pek çok Avrupa ülkelerinde işletilen bu müessesenin, idarenin işleyişi konusunda standartlar oluşturacağı, ilkeler belirleyeceği ve önemli katkılar sunacağı düşünülmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumuna ilişkin diğer hususların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmaktadır. Bilindiği gibi konuyla ilgili Kanun daha önce yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, anayasal dayanağının bulunmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sorun, Anayasa normu düzeyinde ve kurulu iktidarı bağlar şeklinde çözüme kavuşturulmaktadır." **Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanı İstanbul Milletvekili Recep Tayyip Erdoğan ve 264 Milletvekilinin; 7/11/1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/656)** <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss497.pdf> Erişim Tarihi: 29/09/2019.

¹³ Dworkin haklar kuramına yaklaşımını izah ederken; teorisinin modern hukukî pozitivist teorisinin kurucusu olan Bentham'ın eleştirdiği biçimde haklara metafizik bir nitelik atfetmediğini izah eder. Dworkin hakları bireylerin ellerinde tuttuğu siyasal kozlar olarak ifade eder ve hukuk onların kazanımlarını ya da arzularını korumadığında haklarını ileri sürerek kendilerini korumaktadırlar. Ronald Dworkin (1978), **Taking Rights Seriously**, Harvard University Press, (Türkçesi; Hakları Ciddiye Almak, Dost Kitabevi, 2007, Ankara, Çev: Ahmet Ulvi Türkbağ; çalışmada çevirisi kullanılmamıştır), s. xi.

sistemi olarak hukuku ele almaktadır. Ona göre hukuk pozitif hukuk kuramcılarının ifade ettiği üzere bir normlar sistemidir. Ancak onlardan farklı olarak hukuku yalnızca normların değil ilkelerin de oluşturduğunu ifade etmektedir¹⁴.

Dworkin, ilkeler ve normları bir arada düşünerek hak temelli bütüncül bir hukuk kurgusu oluşturmaya çalışmaktadır¹⁵. Klasik doğal hukuk teorisyenlerden farklı olarak tabii hakları devletin ve hukukun dışında ve üzerinde konumlandırmak yerine; hak temelli hukuki ilkeler ve normlar çerçevesinde bir kuram oluşturma çabasıdadır. Elbette bu çaba yalnızca Dworkin'in ortaya koyduğu bir çaba değildir. Kelsen'in yalnızca norm temelli, normun geçerliliği ve etkililiği dışında herhangi bir metafizik kriteri hukukun içerisinde barındırmadığı teorisi geride bırakılarak, Hart tarafından hukukun temel ilkeler üzerine bina edildiği yeni bir teori de inşa edilmiştir.

Hart'a göre hukuk birincil ve ikincil normlardan oluşmaktadır¹⁶. Birincil normlar temel hukuki ilkeler olmakla birlikte bu ilkeler normatif olarak uygulanabilir ve sistematik olmaktan uzaktır. Söz konusu ilkeleri sistemleştirerek bir hukuk yaratan ise ikincil normlardır. Değiştirme, yargılama ve tanıma kuralı olarak isimlendirdiği ikincil normlar esas olarak birincil normları düzenleyen, onları sistematik hale getiren kurallardır¹⁷. Hart da tıpkı Dworkin gibi, bütüncül bir hukuk sistemi inşa etme çabası içerisindeydi.

Bu iki yaklaşım temelde belirli farklılıklar meydana getirmektedir. Öncelikle Hart, hukukun sistematikleştirilmesini tanıma kuralı¹⁸ etrafında tanımlamak-

¹⁴ Dworkin, yargıların ilkeler üzerinde hareket ederek bireylerin haklarını koruduğu hukuk teorisi tasarlamaktadır. David Dyzenhaus (2007) *The Rule of Law as the Rule of Liberal Principle*, , İçinde **Ronald Dworkin**, Ed. Arthur Ripstein, Cambridge University Press, s. 61.

¹⁵ *"Dworkin'in hukuk felsefesi hukuk düzenini bir bütünlük içerisinde ele alarak somut kurumsallaşma modeli önermektedir. Temsili demokrasi siyasal yapılanması içerisinde özgürlükçü bir toplum düzeni gerçekleştirilecek, liberal ekonomi benimsenecek, ideal bir ahlaksal eşitlik anlayışı düzeni hedeflenecektir*¹⁴. *Üstat bu anlayışını Fondation of Liberal Equality adlı yapıtında açıkça dile getirmektedir . Hukuk düzenlerinin amacı bireyin esenliğidir. Toplumdaki her birey doğal haklarından eşit bir biçimde yararlanma konumundadır. Hukuk düzenlerinin işlevi bu hak ve özgürlükleri sistemleştirmekten ibarettir. Eşit yararlanma olgusu ahlaksal bir ilkedir. Eşit konumda olan birey, 'diğer eşit bireyin hak ve özgürlüğüne saygı gösterirken ahlaksal bir sorumluluğu sergilemektedir. Ahlaksal sorumluluğu, tıpkı Fransız Devriminin ilkelerinde olduğu gibi 'kardeşlik-fraternité' bilincine dayandırmak gerekir. Kardeşlik bilinci eşitlik bilincini doğurmaktadır. Bu tür bir sorumluluk toplumsal yarar açısından da önem taşır. Birbirine saygı düzen sağlar, kaosu ortadan kaldırır"*Niyazi Öktem(2011), Ronald Dworkin ve Hukuk Felsefesi, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 28, s. 90.

¹⁶ H.L.A. Hart (2012), **Concept Of Law**, Oxford University Press, Third Edition, s. 94 v.d. Roger Cotterell (2018) **Hukukbiliminin Politikası**, (Çev. Saim Üye), Pinhan Yayıncılık, İstanbul, s. 150.

¹⁷ Cotterell, a.g.e, s. 151.

¹⁸ Hart, 2012, s. 94.

tadır. Bu anlamda tanıma kuralı çerçevesinde kabul edilen birincil kural hukuk sisteminin içerisine dahil edilmektedir. Bu durumda Hart, kanun koyucunun temel aktör olarak yer aldığı bir hukuk kuramı inşa etmektedir. Tanıma kuralının içeriği belirsiz olmakla birlikte, hangi normun sistem içerisinde hangisinin dışarıda olacağı meselesi tanıma kuralı etrafında belirlenmektedir. Diğer taraftan bir vakaya ilişkin hukuk sistemi içerisinde norm yer almadığında vakayı çözüme kavuşturmakla görevli yargıcın görevi ne olacaktır? Hart'a göre bu durumda yargıcın geniş bir takdir alanı söz konusudur ve yargıç norm bulunmadığında kendisi kanun koyucu imiş gibi norm ihdas etme yetkisine sahiptir¹⁹.

Dworkin ise ilkelerin hukuk içerisine dahilini tanıma kuralı gibi bir normatif inşa etrafında kurgulamamaktadır. İlkelerin hukukun dışarısında kabul edildiği bir pozitif düzeni kabul etmez. Daha doğrusu bir tanıma kuralı kabul edilecekse bunun ilkeleri de içeren bir yapıda kurgulanması gerektiğini ifade eder²⁰. Zira Dworkin, zor davalarda²¹ hukukun sistematik olarak bir vakayı çözüme kavuşturabilmesi için ilkelerin somut olaya uygulanmasının zorunlu olduğunu ifade eder. Bu durumda pozitivist kuramcıların kabul ettiği üzere norm olarak kabul edilmeyen ilkenin doğrudan uygulanması hukukun metafizik olarak kurgulanması sonucunu doğurmaz²². Ancak hangi ilkenin öncelikli uygulanacağı ve ilkeler arasında ortaya çıkabilecek çelişkilerin nasıl giderileceği bir mesele olarak ortaya çıkar. Bu durumda Dworkin, yasa koyucu yerine, bir yargılama kuramı inşa ederek yasa uygulayıcıya misyon yüklemektedir²³. Dworkin bir "Yargıç Herkül" tasavvuru ile idealindeki hukuk uygulayıcısını resmetmektedir.

¹⁹ Hart, hukukta düzenlenmemiş ve bu sebeple hukuku belirsiz ve tamamlanmamış bırakan durumlarda yargıcın, Bentham'ın da savunduğu gibi, kanun koyucu gibi hareket ederek kanun uyumsuzluğu çözüme kavuşturma yetkisine sahip olduğunu belirtir ve bu tezinin Dworkin ile aralarında en keskin çelişki olduğunu ifade eder. Hart, a.g.e., s. 272.

²⁰ Dworkin 1978, s. 43.

²¹ Zor dava hukukun adilliğinin sınıdığı, pozitif normların adil olanı belirlemede yetersiz kaldığı ve ilkelere başvurulması gereken davalardır. Pozitivizmin ifade ettiği üzere zor davalarda tarafların haklarını belirleme hususunda hakimlerin takdir yetkisi olduğunu Dworkin kabul etmez. Zor davalarda dahi hakimin görevi tarafların haklarını belirlemektir. Dworkin, a.g.e., s. 81.

²² Pozitivistler ise aynı fikirde değildir. Neticede ilke ahlaki bir değer içerir. Pozitivizm ise hukuk ve ahlakın ayrılması gerektiğini savunurlar. Ancak bu husus da tartışmalıdır. Zira bazı pozitivist düşünürler hukuk ve ahlakın keskin bir şekilde ayrılması gerektiğini düşünürken, bazıları hukukla ahlakın asgari bir ilişkisinin olması gerektiğini savunmaktadırlar. Meselenin ayrıntılı bir şekilde analizi için bkz. Gülriz Uygur (2003), Hukuki Pozitivizmin Değişen Yüzü Mü?, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, Sayı 3, s. 155.

²³ Kasım Akbaş (2015), Ronald Dworkin, Pozitivizm ve Doğal Hukukun Eleştirisinden Bir Yargılama Kuramına; içinde Çağdaş Hukuk Düşüncesine Giriş, İthaki Yayınları, İstanbul, s. 198.

1.2. Ronald Dworkin'in Hukuk Kuramında Yorumcular

Dworkin'den önce hukuku uygulayıcı temelli teorikleştiren akımlar mevcuttur. Alman tarihçi hukuk okulu, hukukun kaynağını halkın ruhu olarak belirlediğinde halkın ruhundan hukuku damıtma ödevi ve yetkisinin hukukçularda olduğunu söylemişti²⁴. Bu durumda hukukçular yalnızca hukuku uygulayan yorumlayan değil; kaynağından hukuku damıtarak bizatihi kanun koyucu vazifesini gören bir konuma yerleşti. Alman tarihçi hukuk okulu, modern hukukun oluşumunda kısmen etkili de olsa, demokratik parlamenter sistemlerde kanun koyucu yine de parlamento merkezli olarak konumlandı. Ancak hukukçuların hukuk üzerindeki etkisi azalmadığı gibi, Amerikalı hukukî realistler hukukçuların uygulamadaki etkilerinin hukukun belirlenmesinde oldukça güçlü olduğunu ifade ettiler²⁵.

Dworkin ise, hukuku hak temelli bir pozitif düzen olarak tasarladı. Ancak Dworkin, diğer pozitivist kuramlardan farklı olarak hukukun pozitivist boyutu oluşurken hakları koruyacak temel ilkelerin hukuktan dışlanmasına karşı çıktı. Sanılanın aksine ilkelerin hukuktan dışlanmayacağını ve hukukun belirlenmesinde normlardan daha etkili olduğunu ortaya koymaya çalıştı²⁶. Bu iddiasını temellendirirken zor davalar adını verdiği, bir hukuk sisteminde haklara dair temel algıyı oluşturan davalarda çözümün ilkelerin uygulanması ile bulunduğunu ifade etti²⁷. Söz konusu davaları çözüme kavuşturan ise yargılama süreci ve yargısal aktörlerdi. O halde, ilkeler ve normların hakları koruyacak şekilde temellendirilmesinin hukuk uygulayıcılarından âri düşünülmemesi gerektiği kanısında idi²⁸.

²⁴ "... Uygarlığın gelişmesi ile birlikte, toplumun faaliyeti gittikçe fazlalaşır ve aksi halde ortak olarak yapılıcak ne varsa, belirli zümrelerin uğraşına terk edilir. Böyle bir ayrım zümre olarak (bir noktadan sonra) hukukçular da ortaya çıkar. Hukuk dili giderek mükemmelleşir ve bilimsel bir yönelim kazanır ve daha önce toplumun ortak bilincinde yer alan hukuk, artık hukukçuların (bilincine) geçer ve böylece toplum, hukuk etkinliği konusunda artık hukukçular tarafından temsil edilir. Bu andan itibaren hukuk daha yapay ve karmaşık bir hal alır, zira artık ikili bir varlığa sahiptir. İlki, bütün toplumun hayatının bir parçası olarak, ki bunun varlığı yok olmaz; ikincisi de hukukçuların elinde ayrı bir disiplin olarak. ...toplumsal yaşantıyla olan bağımlı politik unsur ve onun bilimsel varlığını da teknik unsur olarak tanımlayacağız." Friedrich Carl von Savigny (2018) Çağımızın Yasama ve Hukuk Bilimi Konusundaki Görevi Üzerine, (Çev. Ali Acar), Pinhan Yayıncılık, İstanbul, s. 43-44.

²⁵ Hukukî realistler 1930'lu yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde hukukun normativist tarafı ile mahkemelerde uygulanan tarafı arasındaki çelişiklere vurgu yaparak hukuk incelemelerinin mahkeme kararları esas alınarak çözüme kavuşturulduğunu belirtmektedir. Dworkin, a.g.e., s. 80 v.d.

²⁶ Dworkin, 1978, s. 82 v.d.

²⁷ Dworkin, kitabın "Zor davalar" başlıklı bölümünde yargı tarihindeki pek çok önemli davanın ilkeler esas alınarak çözüme kavuşturulduğunu belirtmektedir. Dworkin, a.g.e., s. 80 v.d.

²⁸ Dworkin a.g.e., s. 105. "...hukuk güvenliğine sahip olabilmemizi sağlayan da hakimin takdir yetkisinin ilkelerle sınırlı olması yani Dworkin'in terminolojisiyle güçlü takdir olmamasıdır.." Türkbağ, 2011, 71-82. s. 74.

Dworkin'in kuramında pozitivist kuramcılardan farklı olarak haklar merkezi bir yer tutmaktadır. Bu itibarla yorum faaliyeti sırasında uygulayıcı, hakların ihlal edilip edilmediğini resen gözetmek durumundadır. Tıpkı Radbruch'un teorisinde olduğu gibi uygulayıcıların hakları ihlal eden bir normu uygulamaları kanunun emrini yerine getirme olarak addedilemez²⁹. Bir yönetim hakları ciddiye almıyor ise hukuku da ciddiye almıyor demektir³⁰ ve bu durumda söz konusu norm görmezden gelinmelidir.

Keza normun düzenlemediği alanda ilkenin olaya uygulanması yükümlülüğü yargıç için bir zorunluluktur. Dworkin teorisinde hukukta boşluk söz konusu değildir ve bu sebeple hakimin takdir yetkisinden bahsedilemez³¹. Bir somut vakada uygulanacak norm bulunmadığında hukukun içerisinde bulunan ilke olaya uygulanacaktır. İlkenin olaya uygulanması ise yargıcın takdirinde olmayıp; somut vakada tek bir noktada bulunan adil durumun saptanmasını amaçlayacaktır. Dworkin'e göre hiçbir vaka çözümlenemez ve adil denge kurulamaz değildir. Doğru yanıtın olanaklılığı mevcuttur ve hakimin ödevi söz konusu noktada norm ve ilkeleri uygulayarak adaleti tesis etmektir³².

Adaletin tesisinde adil dengeyi gözetecek olan yargıcı "Yargıç Herkül" olarak adlandırarak açıklamaya çalışır. Yargıç Herkül felsefi bir hakimdir ve insanüstü beceri, öğrenme, sabır ve dirayete sahiptir³³. Herkül, bu insan üstü yetileri ile adalet ve hakkaniyet temelli bir hukuk yorumu oluşturacaktır. Herkül hakkaniyete dayalı adil olan tek doğru cevabı, ilkeler ve normların bütünlüğünde oluşturduğu hukuk anlayışı ile bulabilecektir. Herkül, bu anlamda zor davalarda takdir

²⁹ Gustav Radbruch (2013), Yasal Haksızlık ve Yasa Üstü Hukuk, Çev. Altan Heper, Sevtap Metin, içinde; **Ceza Hukuku Felsefisine Katkı: Radbruch Formülü**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2013, s.75-101, s. 91.

³⁰ Dworkin, 1978, s. 205.

³¹ Dworkin bir somut vakaya kuralın uygulanması için gerekli olan yorumda hakimin takdir yetkisini kullanmasını tabi karşılar. Ancak somut vakaya uygulanacak norm bulunmadığında hakimin hukuk yaratma yetkisinin olmadığını; zira adil olmanın belirlenmesi için ilkelere başvurulması gerektiğini ve bu sebeple normun yokluğundan bahsedilemeyeceğini düşünmektedir. Sevtap Metin (2003) Ronald Dworkin'in Teorisinde Yorum Yaklaşımı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt LXI, Sayı 1-2, s. 51. Ayrıca bakınız Gülriz Özkök (2002) Ronald Dworkin'de Adalet ve Haklar, **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arşivi**, Cilt 5, s. 104.

³² Brian Bix (2004), Doğal Hukuk, Modern Gelenek, (Çev. Ertuğrul Uzun), **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt : 6, Sayı : 2, s. 333.

³³ Dworkin'in Herkülü, ilkelerin belirlenmesi için insan üstü öğrenme, sabır ve dirayet yeteneklerine sahiptir. Dworkin (1978) s. 105. Diğer yandan Herkül, anayasal meselelerle uğraşırken hukuka bütüncül bakmakta ve ilkelere dayalı olarak yorum yapmaktadır, iş yükü baskısı altında değildir, toplum baskısından uzakta ve Olimpos'ta meslek yaşamını sürdürmektedir. Ronald Dworkin (1986) **Law's Empire**, Harvard University Press, (Türkçesi; Hukukun Hükümranlığı, Nora Kitap, 201, Çev. Ertuğrul Uzun; çalışmada çevirisi kullanılmamıştır.), s. 380.

yetkisini kullanmaz, ilkelerden hareketle insanüstü yetileri sayesinde hukukun hükümranlığını inşa eden bir yorum faaliyetinde bulunur. Hukukun hükümranlığını inşa eden Herkül, yeni bir hukuk oluşturmaz. Zira adil olan nokta somut olayın yargılanması içerisinde ve Herkül ilkeler ve normların bütünleştirildiği zihninde adil olanı bulup çıkarır.

Dworkin Herkül'ü Minerva'ya³⁴ benzetmektedir. Minerva zamanlar ve mekanlar arasında salınıp durarak tarihin içerisinde en doğru olanı keşfetmektedir. Herkül de normlar ve ilkeler etrafında bir yargılama faaliyeti yürüterek adil olanı bulma çabasıdadır³⁵. Peki Herkül adil olanı belirlerken hakkaniyet temelli yaklaşımı nasıl bir metotla gerçekleştirmektedir?

1.3. Yorumcular ve Hakkaniyet Denetimi

Dworkin ilkelerin tarihsel süreçte zor davalarda yargıçlara yol gösterdiğini ifade etmektedir. Örneğin, 1889 yılında New York mahkemesinin verdiği kararla büyükbaşını öldüren kişinin ölen kişinin mirasından yararlanmamasını, hiç kimse- nin kendi hileli davranışından yararlanamaması ilkesi ile çözüme kavuşturulduğu örneğini verir³⁶. Diğer bir örnek ise 1960 yılında New Jersey eyaletinde mahkemenin, bir otomobil üreticisinin hatalı araç satması sebebiyle bir kişinin kazaya karışması durumunda, otomobil üreticisinin sorumluluğunun yalnızca hatalı aracı tamir etmekle sorumluluktan kurtulmayacağı, tehlikeli bir araç üreten firmanın sorumluluğunun geniş tutulması yönünde karar verdiği ifade edilmiştir³⁷.

Herkül'den beklenen somut uyumsuzlukta adil olanı belirlemesidir. Bu durumda hakkaniyet temelli yorum Herkül'ün birincil ödevidir. Herkül bunu yaparken elbette bir normu yorumlamak durumundadır. Herkül yorumunda yasa koyucunun niyetini araştırmak durumunda değildir. Zira, normun oluşturulduğu yer olan yasama organında dikkate alınan mesele, siyasi bir öncelik içerebilir, parlamenterler farklı kanaat ve beklentilerle yasanın içeriğini oluşturmuş olabilirler³⁸.

³⁴ Minerva veya Athena Klasik Yunan Mitolojisinde Baş Tanrı Zeus ve Hikmet Tanrıçası Metis'in kızıdır. Efsaneye göre Tanrı Zeus'un başından doğmuştur ve Zeka Tanrıçası olarak bilinmektedir. Tarihin her döneminde zekanın,, yiğitliğin ve adalatten yana olmuştur. Şefik Can (2011), *Klasik Yunan Mitolojisi*, Ötüken Yayıncılık, s. 64-65.

³⁵ Bir köprü inşasında, mühendis içten dışa doğru çalışır ve bu durumda hangi sorun ile karşılaşacağını bilmez. Bir sorunla karşılaştığında ise metalürjinin ve pratik fiziğin temel ilkelerine giderek o sorunu çözmeye çalışır. Herkül metaforu ile hukukta yapmaya çalıştığı şey de benzerdir. Hukukun belirli birtakım meşrulaştırıcı ilkeler bannırdığını söyler. Ronald Dworkin (2006) *Justice in Robes*, Harvard University Press, s. 53-57.

³⁶ Dworkin, 1978,23.

³⁷ Dworkin, a.g.e, s. 23.

³⁸ Dworkin, 1986, s 313.

Herkül bir hikaye tamamlayıcısıdır. Geçmişte parlamento tarafından yazılmaya başlanan bir hikayenin bütününe haklı çıkarma gayretindedir³⁹. Bu sebeple hakkaniyet çerçevesinde normatifliğin demokratik hukuk devleti ile uyumlu olmasını sağlayacak bir yorum yapmak durumundadır. Yorum yaparken ise geçmiş yargı kararlarından ve hukuk kültüründen beslenir. Bu sebeple Herkül yasa-yı yorumlarken metafizik olan bir değer değil, hukuk kültürünün inşa etmeye çalıştığı adil bir karar noktası belirlemeye çalışmaktadır.

Dworkin hukukun yorumdan ibaret olduğunu ifade ederek uygulayıcının aktif bir rol oynadığını baştan kabul etmiştir. Bu sebeple, uygulayıcının bakış açısı ile hukuk kültürü hukukun somutlaşmasını etkileyecek temel unsurlardır. Dworkin Yargıç Herkülün zor davalarda aldığı kararlarda tarafların hakları olduğunu ve bu sebeple her bir hakkı muhafaza edecek biçimde karar alması gerektiğini ifade eder⁴⁰.

Esasında Dworkin Herkülle birlikte liberal hukukun temellerinde yer alan çelişkili durumların üstesinden gelmeyi arzulamaktadır. Hukukta yorumda hakim takdir yetkisinin varlığı ve bunun sınırı zor davalarda Herkül'ün karşılaştığı problemlerdir. Herkül yok olmak üzere olan küçük bir balık türünün neslinin yok olmasını önlemek için türlerin geleceğini koruma altına almayı amaçlayan bir yasanın iç işleri bakanına baraj inşaatını durdurma yetkisi verip vermediği gibi çelişkili durumları tartışmak durumundadır⁴¹.

Dworkin, hukukun yoruma dayanan bir kavram olduğunu belirtir. Verilen her bir yargı kararının tartışmalardan kurtulamayacağını da bilincindedir⁴². Ancak Dworkin, bütünlük olarak hukuku savunur ve hakların korunması için ilkelerle normların bir arada yorumlandığı bir metodun geliştirilmesini zaruri görür. Herkül'ün siyaset yapıyor iddiası ile suçlanması, sahtekar veya kibirli olduğu suçlamalarına aldırılmaksızın ilkelerle normların bir arada yorumlandığı, ilkelerin normları önceliği bir yorum teorisi geliştirmeye çalışır⁴³.

³⁹ Dworkin, a.g.e., s. 338.

⁴⁰ Dworkin, a.g.e.,s. 313.

⁴¹ Dworkin, a.g.e.,s. 313.

⁴² Dworkin, a.g.e, s. 410.

⁴³ Dworkin, s. 258 v.d.

2. OMBUDSMAN VE HAKKANİYET TEMELLİ İDARİ DENETİM

2.1. Hukuk Devleti ve İdare

Demokratik devletlerde idarenin takdir yetkisinin sınırlı olduğu ve bu yetkinin hakkaniyet çerçevesinde kullanılıp kullanılmadığına dair bağımsız otoritelerce denetim yapılması esastır⁴⁴. Ancak idarenin günümüzde gelmiş olduğu noktada oldukça muazzam bir yapı sergilemektedir. İdarenin geçmişte hiç olmadığı kadar geniş yetkilerle, personel ve mali yapı ile donanması karşısında demokrasinin işlerliğini yitirmeden onu denetlemesi beklentisi çelişkili bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığının geleneksel tanımında birbirinden ayrı ve birbirini denetleyen konumda tasavvur edilen erklerden yürütmenin yalnızca yargı kararları ile veya sınırlı bir alanda parlamento tarafından denetimi hukuk devleti prensibinin anlamlı bir şekilde tatbiki için yetersiz kalmaktadır.

Halihazırda hukuk devleti prensibi yalnızca yargısal denetimin etkin şekilde yürütüldüğü ve hakim bağımsızlığının teminat altında alındığı bir düzlemde kavranmamaktadır. Elbette geleneksel yaklaşımın unsurları hala önemini korumaktadır. Ancak artık idarelerden beklenen insan hakları teorisi ve hukuk devleti prensibinin çağdaş yorumunun benimsenmesinin sağlanmasıdır⁴⁵. İyi yönetim ilkelerine tüm idarelerce uyulması, toplumun dezavantajlı gruplarına hassas davranılması, kadın erkek fırsat eşitliğinin sağlanması, çocukların korunması ve insan hakları alanında işbirliği yapılması gibi modern kamu yönetiminin temel ilkelerinin her yönetim tarafından kabulü ve tatbiki beklenmektedir⁴⁶.

Günümüzde idarenin hesap verilebilirliği dikkate almakla birlikte diğer temel iyi yönetim ilkelerini ne derece önemseydiği tartışmalıdır. Diğer taraftan yargı ve

⁴⁴ Çağdaş demokrasilerde iktidarn seçimler yolu ile dikey olarak denetlenmesinin yanı sıra devlet içinde yatay hesapverilebilirlik mekanizmalarının kurumsallaşması gerekmektedir. Bu kurumlar devlet içinde örgütlenmekte, görevlerinin ifası sırasında bilgi isteme kamuya açıklamalarda bulunma, cezalandırma gibi yöntemler kullanmakta, yasal olarak iktidarı kullananları denetleme görevleri kendilerine verilmektedir. Ergun Özbudun (2017) **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2017, s. 80.

⁴⁵ Hukuk devleti ilkesi öncelikle iktidarn yasaları ve temel hakları ihlal etmeksizin hükümet etmesini, bu durumdan bir sapma göstermesi durumunda yozlaşmanın önlenmesi bağımsız ve tarafsız yargının müdahil olmasını gerektirmektedir. Zühtü Arslan (2001) *Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük* Sarkacı, **Doğu Batı Dergisi**, Cilt 13, s. 89.

⁴⁶ "Birçok demokratik ülke geçmişte hukuka aykırı eylemleri ile maruf ve yasama ve yargı erkleri karşısında oldukça güçlü olan yürütme erki ile yönetilmektedir. Ancak bu ülkelerde yükselen değişim dalgası ve demokratik bilinç demokrasi kültürü ve insan hakları anlayışının idarelere yerleşmesi hususunda girişimde bulunmaktadır. Bu girişimlerde erkler arası çatışmadan ziyade uzlaşımçı bir anlayışın hakim kılınması daha çok tercih edilmektedir ve bu anlamda ombudsmanlık kurumu bu anlamda idarenin söz konusu kazanımları elde etmesi hususunda çaba sarfetmektedir". Linde C. Reif. (2004), **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Right System**, Springer, Dordrecht, s. 58 v.d.

denetim organlarınca yapılan denetlemenin ardından işlem tesisinin mümkün hale getirilmesi kamu hizmeti talep eden vatandaşları hak kaybına uğratacağı muhakkaktır. O halde, anayasal ve yasal olarak kabul edilen iyi yönetim ilkelerinin icrası ve idari uygulamalarla ihlalinin önüne geçilmesi için her bir idari ajanın insan hakları temelli hukuk ve adalet anlayışını özümsemesinin sağlanması gerekmektedir. İdareler denetlenebilir idari işlemler icra etmenin yanında, denetlenseler de hak ihlalleri tespit edilemeyecek işlemler tesis etmenin kaygısında olmalıdır.

Yukarıda yer alan ifadeler temenni niteliğinde değildir. İnsan haklarına saygılı hukuk devleti Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin anayasal ilkesidir. Bu ilkenin hayata geçirilmesi için pek çok hukuki tedbir alınmıştır. Bunların bir kısmı yargısal tasarruf olmakla birlikte, büyük bir kısmı yürütmenin söz konusu ilkeyi hayata geçirmesinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Anayasanın 40'ncı maddesinde düzenlenen başvuru merciinin gösterilmesi, 90'ncı maddesinde düzenlenen uluslararası anlaşmaların iç hukuka etkisi, 125'nci maddesindeki idari işlemlere karşı yargı yolunun kapsamının genişletilmesi idarenin insan haklarına uygun bir biçimde görev ifa etmesini sağlayacak tedbirler olarak değerlendirilebilir. En nihayetinde 2010 anayasa değişikliği ile iki önemli anayasal hak ihdas edilmiştir. İlki Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkının tanınmasıdır. İkincisi ise kamu denetçisine başvuru hakkıdır. Söz konusu hakkın anayasal olarak kabulü ile idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerin görülmesi Kamu Denetçiliği Kurumuna anayasal bir görev olarak tanınmıştır.

2.2. Ombudsmanlık Kurumu ve İdarenin Denetimi

İdarenin denetimi, hukuk devleti ve demokratik bir toplum idaresi için kurgulanan modern anayasal düzenin temel sorun alanlarından birisidir. Bireyin karşısında geniş yetkilerle donanan, maddi ve manevi gücü, personel yapısı ve profesyonel kimliği ile idare hayatın her alanında faaliyet yürütmektedir. Bu durumda modern hukuk kuramları idarenin denetlenip denetlenemeyeceği, denetimin sınırı, kamu yararı ve bireysel yarar arasında adi bir denge kurulabilir mi gibi sorun alanlarını aşmaya yönelik birtakım çıkarımlar yapmakta, teoriler inşa etmektedir⁴⁷.

⁴⁷ Modern hukuk kuramları hukukun doğası yerine demokrasi insan hakları ve hukukun birleştiği yerde sorunu çözmeye odaklanmıştır. Rawls'ün Adalet Teorisi, Dworkin'in yargılama kuramı, Habermas'ın iletişimsel eylem kuramı bu amaca matuf olarak oluşturulmuştur.

Demokrasi teorisi ile birlikte ilerleyen idare hukuku, idarenin belirli ilkeler çerçevesinde hukuk ile bağlanmasını amaçlamaktadır. İdarenin yasallığı ilkesi⁴⁸ ile birlikte değerlendirildiğinde ise, parlamentonun idareyi denetlediği ve böylelikle insanlarca değil kanunlarca yönetilen bir toplum yaratma amacının gerçekleşmesinin hedeflendiği saptanmaktadır. Ombudsmanlık, idari denetim vazifesini üstlenerek kurumsallaşmasını tamamlaması ve ardından yaygınlık kazanması, 1970 sonrası demokrasi teorisinin dönüşümü ile eş zamanlı bir seyir izlemektedir⁴⁹. Esasında idarenin denetlenmesi ile ilgili pek çok kurum mevcuttur. Bir idareden söz ediliyor ise evvelen orada belirli bir normatif sistem ve hiyerarşinin varlığı gerekmektedir. Bu durumda o hiyerarşi içerisinde sıralı amirler astların normatif sisteme uyup uymadığını her an denetlemekle vazifelidirler. Diğer yandan idari yargı ve yer yer anayasa yargısı da idarenin hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Bu denetimlerin ortak özelliği ise hukuka aykırılık tespit edildiğinde, aykırılığın giderilmesi için doğrudan aksiyon alabilme kapasiteleri ile donanmış olmalarıdır.

Ombudsmanlık ise klasik denetim yollarından farklı bir alanda evrilmiştir⁵⁰. Elbette kurumsal olarak kök saldıği İsveç'teki pratiği kıta Avrupası'ndan ve diğer devletlerden farklıdır. Ancak kıta Avrupası'nda parlamento adına idareyi halk adına denetleme görevini edinmiştir. Denetim sonucu ortaya çıkan durum ise idaredeki kötü uygulamaların önüne geçilerek vatandaşın idareden iyi yönetim ilkelerine uygun bir kamu hizmeti edinmelerini sağlamaktır. Esas olarak ombudsmanın kurumsallaştığı Avrupa ülkelerindeki misyonu idarenin denetlenmesi görevini haiz hukuk kurumlarına bir alternatif olmak değil, iyi yönetim ilkelerini

⁴⁸ İdarenin yasallığı ilkesinin iki boyutu bulunmaktadır. İlk olarak idari işlem bir kanuna dayanmalıdır; ikinci olarak idari işlem kanunlara aykırı olmamalıdır. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan (2018), *İdare Hukuku Derleri*, Ekin Kitabevi, Bursa, s. 71.

⁴⁹ "Avrupa'da (ombudsmanlık) konsepti geçen yüzyılda muazzam bir dinamizm ile gelişti. İlk bağımsız ombudsmanlık kurumu 1809 yılında İsveç'te kuruldu. Uzun bir süre tek olarak kaldı. İlk olarak Finlandiya 1919 yılında ombudsman fikrini cumhuriyet anayasasına adapte etti. Yine de, yeni bir yasal zemin hazırlayarak daha sonra kurulanlara örnek olmasını sağlayan ve (kurumun) popülaritesini artıran Danimarka oldu. Bu yapı 1963 yılında Norveç, 1967 yılında Birleşik Krallık tarafından kabul edildi. Sonrasında (ombudsman) fikri Avrupa geneline yayıldı. Orta ve Doğu Avrupa'da olduğu gibi Portekiz, İspanya, Yunanistan'da totalitarizmin yıkılması ve ortaya çıkan demokratikleşme süreci ombudsman fikri için yeni teşvikler sağladı. Hukuk devleti ve insan hakları temel konseptlerini birleştiren ombudsman figürü yeni bir düzeye çıkarıldı. Bir çok yeni devletin Avrupa Konseyine girmesine etkisi ile pek çok (ombudsman) kurumu oluştu." Gabrielle Kucsko- Stadelmayr (2008), *European Ombudsman Institutions*, Springer, New York, s. 2.

⁵⁰ Ombudsmanlık diğer idari denetim yollarına bir alternatif değil; onlardaki eksikliği tamamlamak için kurumsallaşan bir denetim türüdür. "...Parlamento denetiminin, parti disiplini ve yasama-yürütme ilişkileri sebebiyle işlevsiz kalması; idarenin iç denetiminin hiyerarşik yapı ve dayanışma duyguları gibi sebeplerle vatandaş için bir güvence olmaktan uzaklaşması; yargı denetiminin yavaş işlemesi, pahalı niteliği ve bu denetimin sadece dava açılmasına bağlı olarak hukuka uygunlukla sınırlı kalması gibi sebepler, bu arayışı haklı kılmaktadır..." Ender Ethem Atay (2014) *Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu*, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı 1, s. 27.

geliştirerek insan haklarına saygılı bir idare oluşmasına yardımcı olmaktadır. Nitekim Avrupa Birliği ombudsmanlığı ile söz konusu ilke tüm Avrupa için ortak bir ideal halini almış; ortak bir ombudsman ile insan haklarına saygılı, iyi yönetim ilkelerine haiz ortak bir Avrupa idaresi kurma hedefi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır⁵¹.

Türkiye’de ombudsmanlığın kurumsallaşması fikri erken olgunlaşsa da hayata geçirilmesi oldukça zaman almıştır⁵². 1961 Anayasası ile Türkiye’de idarelere belirli özerk alanlar belirlenmiş ve her bir kurumun özerk iktidar alanınının oluşması sağlanmıştır. Bu anlayış 1980 Anayasası’na da sirayet etmiş ve kuvvetler ayrılığı prensibinin yanı sıra yürütmenin belirli birtakım parçalarının sivil siyasete hesap verebilmesinin önüne geçilmek istenmiştir.

2010 referandumu ile birlikte Türkiye demokratik toplum ve demokratik siyasetin önünde duran anayasal ve yasal engelleri aşma konusunda büyük ilerlemeler kaydetmiştir. Ombudsmanlık kurumu da anayasal boyutta düzenlenerek idarenin parlamentoya bağlı bir başdenetçi ve denetçiler tarafından denetlenmesinin önü açılmıştır. Dünya uygulamasında da⁵³ parlamento ile organik bağı olan ombudsman, ülkemizde de parlamentoya bağlı ancak idareden ayrı bir tüzel kişiliğe haiz kuruluş olarak kurumsallaşmış; vatandaşın şikayeti üzerine millet adına denetim yapmakla görevlendirilmiştir.

⁵¹ “Avrupa’daki bu etkileyici dağılım, ülkeler arasındaki farklı yasal yapıların karşılaştırılmasında büyük bir şevk uyandırmasına neden oldu. Ombudsmanlık fikri, gelişimi boyunca yalnızca büyük bir dağılım göstermedi, aynı zamanda önemli bir tipolojik çeşitlilik de ortaya koydu: İsveç ve Fin ombudsman kurumları, yürütme organının tamamını, yargı alanını bile kontrol etmeyi amaçlamaktadır ve dahası hakimleri ve kamu görevlilerini itham etmeye yetkilidirler. Danimarka ve Norveç kurumları sınırlı bir yetkiye sahiptir ve bu nedenle yönetimi yalnızca tavsiye ve raporlar gibi “yumuşak” yaptırımlarla kontrol edebilirler. Bu “yumuşak yaptırımlar” olarak adlandırılanlar, bireyin devletteki bürokratik örgütler karşısında “felç olma” hissini en aza indirmek için öncelikle hızlı, esnek ve ekonomik bir eylem sağlamayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla tek bir İskandinav sisteminden bahsedilemez. Güney, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ombudsmanlar, demokratikleşmeyi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS) etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla kuruldukları için yeni yetkiler ile güçlendirilmiştir. Yetkilerine göre, bu ombudsmanlar resmen “klasik ombudsmannın” aksine “insan hakları ombudsmannı” veya “hibrid ombudsman” olarak belirlenmiştir.”Stadelmayr,a..g.e., s. 2-3.

⁵² Ombudsmanlık kurumunun Türkiye’de kurulması ve uygulanabilirliğine ilişkin tartışmalar 1968 yılında başlamakla birlikte hayata geçirilmesine ilişkin girişimler uzun süre akim kalmıştır. Kurumun kurulması ile ilgili teorik ve kanonik çalışmaların seyirinin detaylı anlatımı için bkz. Hamza Günaydın (2017), **Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği**, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s. 104 v.d.

⁵³ İkinci dünya savaşı sonrası dünya genelinde kurumsallaşan ombudsman müessesesi bugün 130’dan fazla ülkede faaliyet göstermektedir. Oğuzhan Erdoğan (2018), **Çevre Ombudsmanlığının Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir İnceleme, içinde; Türkiye’de Çevre Politikaları**, Nobel Yayıncılık, Ankara, s. 235.

2.3. Ombudsmanın Hakkaniyet Denetimi ve Dworkin'in Hukuk Kuramı

Türkiye'de ombudsmanlığın bilfiil göreve başlaması 2013 yılı Mart ayına rastlamaktadır. 2014 yılı Mart ayından itibaren yerel yönetimlerle ilgili şikayetleri de almaya başlaması ile Kurum, tam kapasite ile anayasa ve 6328 sayılı Kanun kapsamında kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. Kurumun idarenin işlemlerini insan haklarına dayalı adalet anlayışı içerisinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından denetleme görevini yerine getirirken dayandığı hukukî argümanlar önem arz etmektedir.

İdarenin icraîliği ilkesi gereğince, bir idari işlem yargı mercilerince iptal edilmedikçe, işlemi yapan makam geri almadıkça hukuk aleminde icraî bir nitelik taşımaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumunun görevi ise işlemi yapan idari mercilere hukuka veya hakkaniyete aykırı bulunduğu işlemin geri alınmasını veya değiştirilmesi hususunda tavsiyede bulunmaktır⁵⁴. Bir idari işlemin hukuka uygunluk bakımından incelenmesi Kamu Denetçiliği Kurumu ile birlikte idari yargının da görevidir. Nitekim Türk idari yargı sistemi de 152 yıllık tecrübesi ile idari işlemlerin hukuki denetimini yapmaktadır. İdari yargının bu zaman dilimi içerisinde geliştirdiği içtihatlar şüphesiz her kuruma olduğu gibi Kamu Denetçiliği Kurumuna da rehberlik etmektedir. Diğer yandan mali hususlarda Sayıştay kararlarının da Kuruma yol gösterdiği bir gerçektir⁵⁵. Ancak anayasal olarak yargı mercileri yerindelik denetimi yapamazlar. Zira bu husus Anayasa'nın 125'inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde

⁵⁴ 6328 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde Kanun'un amacında şu ifadeler yer almaktadır "Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır." Kurumun tavsiye kararlarının çeşitliliği ise 28.03.2013 28601 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in 32'inci maddesinde "İnceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılması hâlinde tavsiye kararı verilir. Kararda idare hakkında aşağıdaki tavsiyelerden bir veya birkaçına yer verilir: a) Hatalı davranıldığının kabulü. b) Zararın tazmini. c) İşlem yapılması veya eylemde bulunulması. ç) Mevzuat değişikliğinin yapılması. d) İşlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi. e) Uygulamanın düzeltilmesi. f) Uzlaşmaya gidilmesi. g) Tedbir alınması. (2) Kurum, birinci fıkrada yer alan tavsiyeler dışında başka bir tavsiye kararı da verebilir. (3) İlgili merci, tavsiye doğrultusunda tesis ettiği işlemi, aldığı önlemleri veya tavsiye edilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir." şeklinde açıklanmıştır.

⁵⁵ 2018/9218 Maaş Farkı Ödenmesi Talebi İle İlgili Başvuru Hakkında Verilen 07.01.2019 Tarihli Tavsiye Kararı'nda şu paragraf yer almaktadır: "20. Nitekim Sayıştay 4. Dairesinin 18.11.1997 tarihli ve 28494 sayılı Kararında: Maliye Bakanlığının değişik birimlerinde memur olarak çalışmaktayken açılan sınavı kazanarak müfettiş yardımcılığı kadrosuna atanan kişilerin görev değişikliklerinin 657 sayılı Kanunun 169 uncu maddesi kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığına ve ilgililere yeni görevlerinin gerektirdiği zam ve tazminat farklarının kıst olarak ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına karar verilmiştir."

kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.” ifadeleri ile açıkça düzenleme altına alınmıştır. Diğer yandan idari yargı yalnızca idarenin idari işlemlerini denetlerken, ombudsman idarenin tüm eylem, işlem, tutum ve davranışlarını incelemekte; bu anlamda idari yargının yanı sıra adli yargının görev alanına giren ve hatta yargısal bir uyuşmazlık olamayacak meseleler ile ilgili inceleme ve araştırma yapma salahiyetine sahiptir⁵⁶.

Bu durumda idari ve adli yargı kararlarının kamu denetçiliği kurumu kararlarına görevini yaparken belirli ölçüde rehberlik ettiği muhakkaktır. Nitekim Kurum kararlarında Danıştay ve Yargıtay kararlarına pek çok atıf bulunduğu gözlenmektedir⁵⁷. Ancak tüm bu içtihat geçmişinin yanı sıra Kurumun vizyon ve misyonuna ışık tutması için uluslararası sözleşmelerin temel alındığı insan hakları metinlerinin ve uluslararası yargı mercii kararlarının Kuruma rehberlik ettiği gözlenmektedir⁵⁸. Kurumdan beklenen idarenin her türlü işleminin insan haklarına ve hakkaniyete uygunluk temelli bir denetime tabi tutulmasıdır. Bu sebeple Kurum kuruluşundan bugüne dek uluslararası sözleşmeleri ve güncel insan hakları kuramının geldiği yeri kararlarında işlemektedir. Zira hukukta adaletin tesisi için iki temel kavram esas alınarak bir sorgulama yapmak gerekmektedir ki bu kavramlar meşruiyet ve hakkaniyettir⁵⁹. Bu sebeple hakkaniyetin tespiti için uluslararası insan hakları kurumlarının yorumu Kurum tarafından dikkate alınmaktadır.

⁵⁶ Bir idari işlemin idari yargıda dava konusu olabilmesi için işlemin kesin ve icrai bir işlem olması gerekmektedir. Oysa ombudsmanlık, idarenin her türlü eylem ve işlemi ile tutum ve davranışını da inceleme konusu yapmakla görevli ve yetkilidir. 6328 sayılı Kanun’un birinci maddesi “Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, **idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını**; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.” şeklinde düzenlenmiştir.

⁵⁷ Yıllık izin hesabında Adalet Bakanlığında geçen hizmet süresinin de dikkate alınması talebini içeren 2016/5684 başvuru numaralı ve 20/06/2017 tarihli kararında Kurum Yargıtay’ın 9. Hukuk Dairesinin 23/01/2013 tarih, E.2010/38537, K.2013/2673 sayılı Kararına atıfta bulunarak başvuramın işçi statüsünde çalıştığı sırada memuriyette geçen sürelerinin de izin hesabında dikkate alınması gerektiği hususunda idareye tavsiyede bulunmuştur.

⁵⁸ Başvuramın; eşi ile birlikte ailesinin ikamet ettiği illerde durumlarna uygun bir cezaevine nakil talebini içeren 2018/17332 Başvuru Numaralı ve 28/05/2019 tarihli kararında Kurum AİHM’in Vitman Kararına atıfta bulunarak mahkumların ailelerinin ziyaretlerini zorlaştıracak veya imkansız hale getirecek şekilde hapsedilmelerinin AİHS’in 8’inci maddesinde düzenlenen aile hayatına saygı hakkını ihlal ettiğinin ifade edildiği vurgulanmıştır. Bu itibarla somut olayda başvuramın eşi ile görüşebilmesini sağlayacak şekilde nakil edilmesi talebinin reddedilmesini hukuka ve hakkaniyete aykırı bularak Başvuramın, eşiyile birlikte ailelerinin ikamet ettiği illerdeki durumlarna uygun ve kapasitesi müsait infaz kurumlarından birine nakledilerek mağduriyetlerinin giderilmesi hususunda Adalet Bakanlığı’na tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

⁵⁹ Süleyman Dost (2019), Uluslararası Hukukta Adalet, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 45.

Ombudsmanlığın kurumsal olarak işleme başlaması ile birlikte Türkiye'nin çetrefilli bir sürecin içerisinde geçmesi eş anlı bir tarihsel seyir izlemektedir. Bu seyirden kuruma düşen pay ise, diğer pek çok yargı kurumunun karşılaştığı üzere, Dworkin'in zor davalar olarak betimleyebileceği meselelerin kurumun önüne gelmesidir. Kurumsallaşmasının hemen ardından gezi olayları⁶⁰ ve 1 Mayıs eylemleri ile ilgili kararlar veren Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının gerekçelerinde uluslararası insan hakları teorisi çerçevesinde özgürlük-güvenlik dengesini kurmaya çalışmış, idari işlem ve eylemler ile bunların dayanağını teşkil eden mevzuatı hukuka ve hakkaniyete uygunluk cihetinden ele almıştır⁶¹.

Diğer yandan Türkiye'nin kronik pek çok sorununun da bu süreçte Kurumun önüne geldiği gözlenmektedir. Kamuda çalışan kişilerin başörtüsü takmalarına ilişkin uygulanan yasaklar, polislerin istihdam biçimleri, aile mazereti sebebiyle nakil talebi gibi pek çok sorun alanı Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan şikayetlere ilişkin karar verilerek çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır⁶². Söz konusu kararlar; genel olarak daha önce yargı mercileri nezdinde veya kamuoyunda uzun süre gündemde kalan meselelere ilişkindir. Ancak Kurum, kararlarını oluştururken güncel siyasi ve ideolojik tartışmalar yerine insan hakları perspektifinden hareketle kararlarını gerekçelendirmiştir⁶³.

⁶⁰ Kurum kararında, şikayet konusu toplumsal olaylara müdahale eden kolluk personelinin müdahalesini ölçsüz bulan Kamu Başdenetçisi, kolluğun müdahale esnasında uluslararası sözleşmelerde koruma altına alınan hakları ihlal etmemesi için orantılı güç kullanması gerektiğini, bu hususta sürekli eğitime tabi tutulmalarının zarur olduğunu, kolluk görevlilerinin toplumsal olaylarda müdahalesinin etkin bir inceleme ve soruşturmaya tabi tutulması gerektiğini dile getirmiştir. Ayrıca kolluğun müdahalesinde güç kullanımının ve biber gazı kullanımının mevzuatta açık, net, öngörülebilir şekilde düzenlenmesi gerektiğini vurgulamıştır (KDK, 2013/310 başvuru numaralı 03/12/2013 tarihli karar).

⁶¹ Kuruma yapılan başvuruda, İstanbul Valiliği'nin 1 Mayıs Emek ve Dayanışma Günü dolayısıyla yasa dışı gösterileri önlemek amacıyla İstanbul'da ulaşım seferlerinin iptal edilmesi şikayet konusu yapılmıştır. Şikayet konusuna ilişkin incelemelerini tamamlayan Kamu Başdenetçisi İstanbul Valiliği ve İçişleri Bakanlığı tarafından Taksim Meydanı'nın devam eden inşaat çalışmaları sebebiyle kutlamalara kapatılmasının hukuka uygun bulunmuştur. Ancak şikayet konusu olan seyahat özgürlüğünün Taksim Meydanı'nda uygulanan tedbirin gereği olarak sınırlandırılmasının güvenlik gerekçesi ile aşırı şekilde sınırlandırılması, hakkaniyete aykırı bulunmuş, söz konusu seyahat özgürlüğü sınırlandırılmasının anayasasının sözüne ve ruhuna aykırı olduğunu dile getirmiş, bu sınırlamanın yaşanan olayların gerektirdiği makul ölçekten daha fazla kısıntıya uğrattığı ve bu durumun hakkaniyete aykırı olduğunu tespit etmiştir (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/33). Bu noktada 'makul ölçek' kavramına yer veren Kamu Başdenetçisi, güvenlik gerekçesi ile kolluğun faaliyetlerinin mühim olduğunu vurgulamış ancak söz konusu kavramı merkeze alarak bu faaliyetlerin 'insan hakları' ve 'insan onuru'na layık şekilde örgütlenmesinin ve uygulanmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Bu gerekçelerle İstanbul Valiliği'ne hatalı davranıldığının kabulü ve şikayet konusu uygulamaların tekrarlanmasının önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda 'Tavsiye Kararı'nda bulunmuştur (KDK Tavsiye Kararı, Karar No: 2013/33).

⁶² Başörtüsü karar ile ilgili bkz. Karar No: 2013/2, Karar Tarihi: 20/09/2013. Polislerin mesailerine ilişkin bkz. Karar No: 2013/171, Karar Tarihi: 30/12/2014. Aile birliği sebebiyle nakil talebi için bkz: 2018/13083 Karar Tarihi: 28/02/2019.

⁶³ Kurum kararlarının gerekçe kısmı " **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE** üst başlığı altında yer alan **A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme.**" başlıkları altında güncel insan hakları teorisi çerçevesinde yapılan değerlendirmelerden oluşmaktadır.

Kurum yalnızca şikayet başvurusu yapılan meseleleri değil; yapmış olduğu özel rapor çalışmaları ve yıllık olarak hazırladığı raporlarla da insan hakları temelli idari yaklaşımın yerleşmesine katkı sunmaktadır. Kurumun resmi internet sitesinde üç adet özel rapor hazırladığı görülmektedir⁶⁴. Son olarak hazırlanmış olduğu “Türkiye’deki Suriyeliler” başlıklı rapor, tarihin gördüğü en büyük mülteci krizinin idarece nasıl organize edildiği incelenmiş ve bu bağlamda söz konusu krizde icraî nitelikte rol alan idarelere insan hakları perspektifi ile önerilerde bulunmuştur⁶⁵.

Kurumun hak temelli yorum eğiliminde olduğunun bir diğer göstergesi ise kararların tavsiye bölümünde yer alan ifadelerdir. Kurum pek çok kararında idari işleme dayanak teşkil eden mevzuatın değiştirilmesini, eğer söz konusu dayanak hüküm idarenin düzenleyici işlemi değil de bir yasa hükmü ise; bu yasa hükmünün dahi gözden geçirilerek yapılacak taslak çalışmalarında tavsiye kararının dikkate alınması hususunda tavsiye kararı verdiği görülmektedir⁶⁶. Bu anlamda Dworkin’in yargıç Herkül metaforunda belirttiği üzere, yorumcunun mevzuattan ilkeye varan bir hukuk perspektifi içerisinde; insan haklarını ciddiye alarak hareket etme beklentisi Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarında gerçekleşmiştir denilebilir⁶⁷.

SONUÇ

Dworkin; yorumu esas alan teorisi ile yargıçların ilkeler ve normları bir bütün olarak tasavvur eden hukuk anlayışı benimsemelerini ve böylelikle hakları korumaları gerektiği kanaatindedir. Pozitivist hukuk anlayışına karşı hak savunusunu merkeze alan bu teori; esas olarak insan hakları odaklı görev ifa eden tüm kurumların hukukla olan ilişkisini betimleyebilecek kapsamdadır.

⁶⁴ <https://www.ombudsman.gov.tr/ozel-raporlar/index.html> linkinden Kurumun tüm özel raporlarına ulaşılabilmektedir. Erişim Tarihi: 02/10/2019.

⁶⁵ Toplam 17 başlıkta sıralanan öneriler; mevzuat durumunda idarelerin yürüttüğü kamu hizmetlerinin standartlarının iyileştirilerek insan hakları temelinde yaklaşılacak mülteci ve sığınmacıların yaşam standartlarının yükseltilmesini amaçlamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kamu Denetçiliği Kurumu, **Türkiye’deki Suriyeliler Özel Rapor**, Ankara, 2018.

⁶⁶ “...2) Başvuruya konu hususta 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu’nda engellilere yönelik istisna/muafiyet düzenlemesi yapılması hususunda, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına TAVSİYEDE BULUNULMASINA... karar verildi.” **2018/10649 başvuru numaralı, 18/01/2019 tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı**.

⁶⁷ Kurumun idari işlemin yasal dayanağının değiştirilerek idari uygulamanın hak temelli kurgulanmasına dair tavsiye kararları bu anlamda tekil örnek teşkil etmemektedir. Anayasa Mahkemesi de bireysel başvuru kararlarında, ihlalin kaynağını teşkil eden yasa maddesinin değiştirilmesi hususunda çalışma yapılması için meclise bildirmektedir. Mahkeme son olarak hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararının verilmesi durumunda müsadere tedbirinin uygulanması hususunda yasa-belirsizlik olması sebebiyle uygulamada hak ihlallerinin ortaya çıktığını, bu itibarla söz konusu husus ile ilgili yasama organınca bir düzenleme yapılması gerektiğini belirterek kararını TBMM’ye bildirme gereği duymuştur. Anayasa Mahkemesi Kararı, Süleyman Başmeşyan Başvurusu, Başvuru Numarası: 2015/6164, Karar Tarihi: 20/06/2019.

En nihayetinde 1960 sonrası yaygın olarak kurumsallaşan ombudsman kurumlarının görevleri de insan haklarını geliştirmek ve iyi yönetim ilkelerinin temel alındığı bir idari işleyişin sağlanmasına katkı sağlamaktır. O halde Dworkin'in teorisinin pratik iz düşümü ombudsmanın üstlendiği rolde görülebilir. Nitekim ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumunun (ombudsmanlık) yasal zemininde, idarenin yargısal denetiminde anayasal olarak yerindelik denetiminin yasaklanmasına benzer bir anlayış yer almamış; Kurumun yumuşak yaptırımlarla idareye yol gösterici fonksiyonunun artması için yerindelik denetimini de kapsayacak şekilde idarenin her türlü eylem, işlem, tutum ve davranışını hukuka ve hakkaniyete uygunluk bakımından denetlemesi görevi verilmiştir.

Kurum anayasal ve yasal görevini yaklaşık altı yıldır sürdürmektedir. Görevinin ifası sırasında Dworkin'in kuramı kapsamında zor dava olarak addedilebilecek pek çok meseleyi gündemine almak durumunda kalmıştır. Bu meseleler ile ilgili verilen kararlara bakıldığında, normatif düzenin yanında insan hakları teorisinin uluslararası anlamda günümüzde geldiği noktayı ilkesel olarak benimseyen bir anlayış ile hareket edildiği gözlenmektedir. Türk Ombudsmanı, hakkaniyet denetimi ile yalnızca mevzuat eksenli değerlendirme yapmamakta, mevzuatı aşarak ilke temelli bir inceleme yapmaktadır.

Ombudsman, Dworkin'in yorum teorisini açıklamak için kullandığı metafor olan "Yargıç Herkül" değildir. Dworkin'in muhayyilesinde Herkül görevini Olimpos'ta icra etmektedir. Oysa ombudsman, geçmişten bugüne idari anlamda pek çok sorunu olan, yasama ve idarenin düzenleyici işlemleri bu sorunların aşılmasına çalışıldığı, idarenin iyi işleyişine yönelik pek çok yeni düzenleme yapılan bir ülkede altı yıllık bir kurumsal tecrübe ile idareye tavsiyede bulunarak iyi yönetim ilkelerine dayalı insan hakları temelli bir idari anlayış yerleştirme gayretindedir. Gerçek zorluklarla mücadele ederek insan haklarının korunmasını sağlamaya çalışmaktadır. Bunu yaparken normatif düzenlemeleri aşarak idari işlem, eylem, tutum ve davranışlarını insan hakları temelli ilkeler etrafından değerlendirmektedir. Hakkaniyet olarak adaleti metafizik bir bağlamdan çıkararak müşahhaslaştırmakta ve idarelere yol gösterici bir kamusal rol edinmektedir.

KAYNAKÇA

- ARSLAN, Zühtü (2001), Devletın Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı, **Doğu Batı Dergisi**, Cilt 13.
- ATAY, Ender Ethem (2014), Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi Ve Kamu Denetçiliği Kurumu, **Ombudsman Akademik Dergisi**, Sayı 1, ss. 1-31.
- AKBAŞ, Kasım (2015), **Ronald Dworkin, Pozitivizmin ve Doğal Hukukun Eleştirisinden Bir Yargılama Kuramına**; içinde Çağdaş Hukuk Düşüncesine Giriş, İthaki Yayınları, İstanbul.
- BİX, Brian (2004), Doğal Hukuk, Modern Gelenek, (Çev. Ertuğrul Uzun), **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt : 6, Sayı : 2, ss. 291-343.
- CAN, Şefik (2011), **Klasik Yunan Mitolojisi**, Ötüken Yayıncılık.
- COTTERELL, Roger (2018), **Hukukbilimin Politikası**, (Çev. Saim Üye), Pinhan Yayıncılık, İstanbul.
- DEMİRDAL, Balkan (2014), Ronald Dworkin'in Hukuk Teorisi Işığında Yargıçların Rolü, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 18, Sayı, 3-4, ss. 789-820.
- DOST Süleyman (2019), **Uluslararası Hukukta Adalet**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- DWORKİN, Ronald (1978), **Taking Rights Seriously**, Harvard University Press.
- DWORKİN, Ronald (1986) **Law's Empire**, Harvard University Press.
- DWORKİN, Ronald (2006) **Justice in Robes**, Harvard University Press.
- DYZENHAUS, David (2007), The Rule of Law as the Rule of Liberal Principle, , İçinde **Ronald Dworkin**, Ed. Arthur Ripstein, Cambridge University Press.

- ERDOĞAN, Oğuzhan (2018), Çevre Ombudsmanlığının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir İnceleme, **içinde; Türkiye'de Çevre Politikaları**, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- GÖZLER, Kemal (2018), **İnsan Hakları**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal ve Gürsel Kaplan (2018), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2008), Tabii Hukuk ve Hukukî Pozitivizme Göre Adalet Kavramı, **Muhafazakar** Düşünce Dergisi, Yıl 4, Sayı 15, s. 79-89.
- GÜNAYDIN, Hamza (2017), **Paris Prensipleri Çerçevesinde Ulusal İnsan Hakları Kurumu Modeli Olarak Ombudsmanlık: Türkiye Örneği**, İstanbul Şehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- GÜRKAN, Ülker (1967), **Hukukî Realizm Akımı**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- HART, H.L.A. (2012), **Concept Of Law**, Oxford University Press, Third Edition.
- KELSEN, Hans (2013), Adalet Nedir, (Çev. Ali Acar), **TBB Dergisi**, Sayı 107, s. 431-454.
- KIRLI, Özlem (2015), **Liberteryenizm**, Orient Yayınevi, Ankara.
- KUCSKO- STADELMAYER, Gabrielle (2008), **European Ombudsman Institutions**, Springer, New York.
- KÜRİS, Egidijus (2007), Anayasal Değerlerin Evrenselleşmesi Üzerine (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Anayasal İçtihatları ve AİHM Kararları Bağlamında), **Anayasa Yargısı Dergisi**, Sayı 24, ss. 197-213.
- METİN, Sevtap (2003), **Ronald Dworkin'in Teorisinde Yorum Yaklaşımı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt LXI, Sayı 1-2, 35-83.
- METİN, Sevtap ve Altan Heper (2015), **Ceza Hukuku Felsefesine Katkı: Radbruch Formülü**, Tekin Yayınevi, İstanbul.

- ÖKTEM, Niyazi (2011), Ronald Dworkin ve Hukuk Felsefesi, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt 28, ss. 83-96.
- ÖZBUDUN, Ergun (2017), **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ÖZER, Mehmet Akif (2005), Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 59, ss. 3-46.
- ÖZKÖK, Gülriz (2002), Ronald Dworkin'de Adalet ve Haklar, **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi**, Cilt 5.
- RADBRUCH, Gustav (2013), Yasal Haksızlık ve Yasa Üstü Hukuk, Çev. Altan Heper, Sevtap Metin, içinde; **Ceza Hukuku Felsefesine Katkı: Radbruch Formülü**, Tekin Yayınevi, İstanbul, 2013.
- REİF, Linde C. (2004), **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Right System**, Springer, Dordrecht.
- RICHARDSON, Henry S. (1999), Administrative Policy-making: Rule of Law or Bureaucracy? içinde **Recrafting The Rule Of Law** Edited by David Dyzenhaus Oxford Publishing.
- SALİHPAŞAOĞLU, Yaşar (2009), Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Türkiye: Bazı Rakamlar ve Gerçekler, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 13, Sayı. 1-2, ss. 253-281.
- SAVİGNY, Friedrich Carl von (2018), **Çağımızın Yasama ve Hukuk Bilimi Konusundaki Görevi Üzerine**, (Çev. Ali Acar), Pinhan Yayıncılık, İstanbul,
- UYGUR Gülriz (2003), Hukuki Pozitivizmin Değişen Yüzü Mü?, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 52, Sayı 3, ss. 145-176.

KARARLAR

Anayasa Mahkemesi Kararı Süleyman Başmeydan Başvurusu, Başvuru Numarası: 2015/6164, Karar Tarihi: 20/06/2019.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2018/9218 başvuru numaralı 07.01.2019 tarihli Tavsiye Kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2016/5684 başvuru numaralı ve 20/06/2017 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2018/17332 başvuru numaralı ve 28/05/2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013/2, başvuru numaralı 20/09/2013 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013/171 başvuru numaralı 30/12/2014 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2018/13083 başvuru numaralı 28/02/2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2018/10649 başvuru numaralı 18/01/2019 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013/310 başvuru numaralı 03/12/2013 tarihli kararı.

Kamu Denetçiliği Kurumu 2013/33 numaralı kararı.

İNTERNET KAYNAKLARI

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanı İstanbul Milletvekili Recep Tayyip Erdoğan ve 264 Milletvekilinin; 7/11/1982 Tarihli ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/656) <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss497.pdf> Erişim Tarihi: 29/09/2019.

ARSLAN Zühtü (2018), Aliya İzzetbegoviç'in Düşüncesinde Üç Kavram: Adalet, Hukuk ve Hürriyet, Saraybosna Üniversitesi'nde 19 Ekim 2018 tarihli-

de düzenlenen “Aliya İzzetbegoviç ve Onun Hukuk ile Devlet Anlayışı” konulu Konferans için hazırlanan konuşma metnidir. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/baskan/baskanin-konusmalari/> Erişim Tarihi: 29/09/2019.

<https://www.ombudsman.gov.tr/ozel-raporlar/index.html>

Kamu Denetçiliği Kurumu, Türkiye’deki Suriyeliler Özel Rapor, Ankara, 2018 <https://www.ombudsman.gov.tr/suriyeliler/rapor.html> Erişim Tarihi: 14/10/2019.

KARAR ÖRNEKLERİ



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 95802452-101.07.04-E.5424

BAŞVURU NO : 2018/11018

KARAR TARİHİ : 01/03/2019

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN

:

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ

:

BAŞVURUYA KONU İDARE

:

BAŞVURUNUN KONUSU

:

Türkiye Noterler Birliği

Başvuranın noter işlemleri ücretlerinin kredi kartı/banka kartı ve internet aracılığı ile ödenebilmesi imkanı sağlanması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ

:

12.9.2018

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1) Kurumumuza başvuruda bulunan ..., kamu hizmetine ilişkin pek çok ödemenin internet üzerinden yahut kredi kartı/banka kartı ile yapılabilmesine rağmen noterlik işlemlerinin sadece nakit ödeme ile yapılabildiğini, kusurlu ödemelerde para üstü ödenmesinde sıkıntı yaşanabildiğini belirterek vatandaşa ödeme kolaylığı sağlamak için noter işlemlerinde kredi kartı/banka kartı ve internet ortamında ödeme yapılabilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılmasını ve yeni açılacak noterliklerde bu hususun ön şart olarak zorunlu tutulmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2) Şikâyet başvurusunun çözüme kavuşturulması amacıyla Türkiye Noterler Birliği'nden 03/10/2018 tarih E.16608 sayılı ve 20/11/2018 tarih E.19358 sayılı yazılarımız ile bilgi ve belge talep edilmiş olup ilgili idarenin 26/10/2018 tarih 29503 sayılı ve 21/01/2019 tarih 2913 sayılı cevabi yazılarında özetle;

2.1) Noterlik Kanununun 114 üncü maddesi uyarınca, noterlik işleminin gerektirdiği giderin ilgisinden avans olarak alınacağı, tahakkuk edecek miktara mahsup edileceği, işlemin derhal bitirilmesi mümkün olmayan hallerde, alınan avansa karşılık, ilgisine pulsuz bir makbuz verileceği, ayrıca noterler tarafından tahsil edilen harç ve vergilerin tahsili, saklanması ve yatırılması ile ilgili hükümlere Noterlik Kanunu 119 uncu maddenin Uygulanmasıyla İlgili Yönetmelikte yer verildiği,

2.2) Anılan Yönetmeliğin 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasında noterlerin ilgililerden harç, vergi ve resim karşılığı tahsil ettikleri parayı noterlik dairesinde veya bankada bulundurmamak zorunluluğunda olduğunun hükme bağlandığı, bu hükümden anlaşılacağı üzere noterliklerde, çoğunluğu devlete ait harç ve damga vergilerinden oluşan tahsilatların dairede veya bankalarda saklanması hususunda noterlere seçimlik hak tanındığı, **noterlerin, tahsil ettikleri bu paraları; dairede bulundurmaları halinde, bunu nakit olarak saklamaları,** bankaya yatırmaları halinde ise denetime imkân verecek ve yevmiye defteri kayıtlarına uygun olacak şekilde **hesapta tam olarak bulundurmalarının zorunlu olduğu,**

2.3) Kredi kartı ile harç ve vergilerin tahsili halinde, paranın aynı anda hesaba geçirilmemesi nedeniyle banka mevcudu ile yevmiye defteri kayıtları arasında oluşacak uyumsuzluğun noterin sorumluluğuna yol açacağından, hâlihazırda noterliklere ait harç, vergi ve ücretlerin kredi kartı ile tahsili mümkün bulunmadığı,

2.4) Türkiye Noterler Birliği Strateji, İletişim ve İnsan Kaynakları Müdürlüğünün 27/11/2018 tarih ve 956 sayılı yazısı ile konuya ilişkin Bankalarla görüşmeler yapıldığı ve Yönetim Kuruluna bu konuda bilgi verildiği, bu kapsamda Türkiye'de faaliyet, gösteren 10'dan fazla banka ile (bir kısmıyla birden çok defa olmak üzere) konuya ilişkin yapılan görüşmelerde, **bankalar tarafından ödemenin banka veya kredi kartı ile tahsil edilmesi halinde, ödemenin (42) günlük süre sonrasında noterlik hesaplarına intikal ettirilebileceği ve belirli oranlarda komisyon talep edildiğinin bildirildiği,**

2.5) İlgiliden tahsil edilen ödemelerin büyük kısmının maliyeye belirli sürede yatırılması zorunlu olan harç ve vergilerden oluştuğu, ayrıca 2018 yılında tüm noterlik dairelerince tahsil edilip

Hazineye intikal ettirilen; Harç bedeli 826.267.915,18-TL, Damga vergisi 380.859.047,63-TL,
Değerli kağıt bedeli 755.809.346,18-TL,
Tescil belge bedeli 1.067.725.544-TL,
PTT ücreti (posta ücreti+ Kep posta ücreti) 72.284.747,98-TL
KDV 331.556.563,91-TL

bulunduğu göz önüne alındığında; toplam miktar üzerinden Bankaların talep ettiği komisyon tutarının noterlerce karşılanamayacağı gibi Bankaların da komisyon almaktan vazgeçemedikleri bildirildiğinden bankalarla yapılan görüşmelerde somut bir sonuca varılamadığı tarafımıza bildirilmiştir.

3) Şikayet konusu uyumsuzluğun çözümü amacı ile Maliye Bakanlığınca tahsil edilen birçok vergi ödemelerinin (Motorlu Taşıtlar Vergisi vb.) kredi kartı ile ödenebilmesi hususunda bankalarla iş birliği yapıldığı dikkate alındığında; **başvuru konusuna örnek teşkil etmesi için bankalar ile yapılan anlaşmalarda ödemenin banka yahut kredi kartı ile yapılması durumunda ödemenin hesaba geçmesi için vade süresi yahut komisyon bedeli hususlarında nasıl bir anlaşmaya gidildiğine ilişkin Maliye Bakanlığı'ndan** 29/01/2019 tarihli ve E.2116 sayılı yazımız ile görüş talep edilmiş olup, ilgili idarenin 13/02/2019 tarih E.22424 sayılı ve 20/02/2019 tarih ve 27412 sayılı cevabi yazısında;

3.1) 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 41 inci maddesinde mükelleflerin vergi borçlarını daha kolay ödemelerini sağlamak amacıyla özel ödeme şekilleri öngörüldüğü, Maliye Bakanlığının tayin edeceği yerlerde, nev'ilerini belirleyeceği amme alacaklarının bankalar ve postaneler aracılığıyla vergi tahsil alındısı düzenlemek suretiyle nakden, kredi kartı ve çekle ödenebileceği hükme bağlandığı, bankalarca tahsil edilen veya banka kartı, kredi kartı ve benzeri kartlar kullanımı karşılığı olarak ödenmesi gereken paraların Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına aktarılma süresinin tahsil edildikleri tarihten itibaren azami 7, kredi kartı ile yapılan ödemelerde, işlem tarihini takip eden günden itibaren azami 20, postaneler vasıta kılınmak suretiyle yapılan ödemelerde, yapılan ödemelerin ilgili vergi dairelerine intikal ettirilmesi süresinin ödemenin yapıldığı tarihten itibaren azami 10 gün olduğunun hüküm altına alındığı,

3.2) Diğer taraftan, anılan madde hükmü ile kredi kartıyla yapılan ödemelerde paranın Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasına aktarılma süresi işlem tarihini takip eden günden itibaren azami 20 gün, banka kartıyla yapılan ödemelerde ise azami 7 gün olarak belirlenmiş olmakla birlikte, Bakanlığa alacak türleri ve/veya bankalar itibarıyla farklı süreler vermeye, kredi kartı/banka kartı ya da benzeri kartlar ile yapılacak ödemelerde komisyonuz veya komisyon bedeli karşılığı ödeme yapılması şekillerinden birini veya her ikisini birlikte kullanılmaya, komisyon bedeli alınmaksızın yapılacak ödemelerde ödeme tarihini vade tarihinden azami 20 gün öncesine kadar belirlenecek bir tarih ile sınırlamaya yetki verildiği,

3.3) Dolayısıyla, Bakanlıkça 6183 sayılı Kanununun 41 inci maddesine göre yapılacak ödemelerde, maddede belirtilen aktarım sürelerinden daha uzun bir süre belirlemek suretiyle bankalarla anlaşma yapılmasının mümkün bulunmadığı, bu kapsamda ilgili bankalar ile Bakanlık arasında yapılan protokollerde, kredi kartı ile yapılan ödemelerde işlem tarihini takip eden günden itibaren 20, banka kartı ile yapılan ödemelerde işlem tarihini takip eden günden itibaren 3 gün içinde tahsil edilen tutarların ilgili vergi dairelerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki hesaplarına aktarılması yönünde anlaşma sağlandığı,

3.4) Anılan maddenin verdiği yetkiye istinaden bankalarla nakit ve kredi kartıyla tahsilatı düzenleyen iki ayrı protokol yapıldığı;

3.4.1) Nakit tahsilat protokolü çerçevesinde; Bakanlığın uygun gördüğü amme alacaklarının vergi dairesi adına yetkili kılınmış bankaların yurt genelindeki şubelerine vergi tahsil alındısı ile ödenebildiği ve ödemenin vergi tahsil alındısının düzenlendiği tarihte yapıldığı kabul edilerek, vergi dairesinin hesabının bulunduğu şube tarafından bankanın bütün şubelerince o vergi dairesi adına tahsil edilen tutarların, mutabakat sağlandıktan sonra; Pazartesi günü yapılan tahsilat Perşembe, Salı ve Çarşamba günü yapılan tahsilat Cuma, Perşembe ve Cuma günü yapılan tahsilat Salı günü, bu günlerin resmi tatile rastlaması halinde izleyen ilk iş günü akşamına kadar Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası şubeleri nezdindeki ilgili vergi dairesi hesabına nakden veya Elektronik Fon Transferi (EFT) ile aktarıldığı ve banka tarafından, tahsilata ilişkin işlemlerde mükellef, vergi sorumlusu veya bunlar adına işlem yapan kişilerden haberleşme masrafı, komisyon veya her ne adla olursa olsun herhangi bir bedel talep etmeden tahsilatı gerçekleştirildiği,

3.4.2) Kredi kartı ile tahsilat protokolü çerçevesinde ise; Bakanlığın uygun gördüğü amme alacaklarının, vergi dairesi adına Bakanlıkça uygun görülen bankaların ödeme kanalları aracılığı ile tahsil edildiği ve ödemenin yapıldığı tarih tahsilat tarihi olarak kabul edilerek, bankalar tarafından kredi kartıyla tahsil edilen tutarların, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası şubeleri nezdindeki ilgili vergi dairesi hesabına kredi kartı ile tahsilat işleminin gerçekleştirildiği tarihi takip eden günden itibaren

20 gün içerisinde Elektronik Fon Transferi (EFT) ile aktarıldığı ve bankanın, kredi kartıyla yapacağı tahsilatlar için kart hamilinden ve Başkanlıktan komisyon veya başka ad altında herhangi bir ücret talep etmeden tahsilatı gerçekleştirdiği yönünde bilgi verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

4) 2709 sayılı T.C. Anayasası'nın; “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.” hükmü,

5) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesine göre; “(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. (2) Ancak; a) (Mülga: 2/7/2018 - KHK/703/110 md.), b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.”

6) 1512 sayılı Noterlik Kanununun “Noterlerin Alacağı Ücret, Vergi, Harç ve Resimlerin Tahsil Şekli” başlıklı Onbirinci Kısımda düzenlenen;

6.1) “Giderin avans olarak alınması” başlıklı 114 üncü maddesinde; “Noterlik işleminin gerektirdiği gider ilgisinden avans olarak alınır, tahakkuk edecek miktara mahsubedilir. İşlemin derhal bitirilmesi mümkün olmayan hallerde, alınan avansa karşılık, ilgisine pulsuz bir makbuz verilir.”

6.2) “Kesin giderin alınması” başlıklı 115 inci maddesinde; “(Değişik: 16/11/1989 - 3588/9 md.) Kesin giderin dökümü, işleme ait kağıtların dairede kalan aslı ve örnekleri ile ilgisine verilen asıl nüshasına, asıl nüsha dairede kalmışsa verilen örneklerden birine yazılır ve Maliye ve Gümrük Bakanlığınca bastırılacak seri numaralı özel makbuzdan iki nüsha düzenlenir. Gider dökümü asıl ve örnekler için ayrı ayrı gösterilir. Makbuzun birinci nüshası masraflı ödeyen ilgisine verilir; ikinci nüshası dairede saklanır.”

6.3) “Makbuz karşılığında tahsil ve noter hissesi” başlıklı 118 inci maddesinde; “Noterliklerde yapılan işlemler ve düzenlenen kağıtlar dolayısıyla özel kanunları uyarınca ödenmesi gereken vergi, resim ve harçlar ile değerli kağıt bedelleri makbuz karşılığında tahsil olunur.

Şu kadar ki, noterler tahsil ettikleri vergi, resim ve harç tutarları üzerinden yüzde üç oranında noter hissesi alırlar.

Bu hissenin noterlere ödenmesi, beyiye aidatlarının ödenmesine ilişkin hükümler dairesinde yapılır.”

6.4) “Harç, vergi ve resim bedellerinin yatırılması” başlıklı 119 uncu maddesinde; “(Değişik birinci fıkra: 16/11/1989 - 3588/11 md.) Noterler 118 inci madde uyarınca tahsil ettikleri vergi, resim ve harçlar ile değerli kağıt bedellerini aşağıda yazılı süre içinde ilgili vergi dairesine bir beyanname ile bildirmek ve aynı süre içinde yatırmakla yükümlüdürler.

Beyannameler her ayın 1 ile 15 inci ve 16 ile sonuncu günlerine ait iki devre için hazırlanır ve her ayın 15 inci ve son gününü takibeden 7 iş günü içinde ilgili dairelere verilir...”

6.5) “Zamlı yatırma” başlıklı 120 nci maddesinde; “Noterler 119 uncu maddede gösterilen süre içinde vergi, resim ve harçlar ile değerli kağıt bedellerini ilgili daireye yatırmadıkları veya bu süre içinde posta veya banka aracılığı ile ilgili daireye havale etmedikleri takdirde, yatırma için tanınan son günü izleyen ilk 30 gün içindeki yatırmalarda % 10, müteakıp her 30 gün için ise ayrıca % 2 gecikme zammı öderler...”

7) Noterlik Kanununun 119'uncu maddesi ile ilgili 119'uncu maddenin Uygulanmasıyla İlgili Yönetmeliğin;

7.1) “Harç, vergi ve resimlerin yatırma süresi” başlıklı 5 inci maddesinde; “Noterliklerce ilgisinden makbuz karşılığı tahsil olunan vergi ve resimler, bir beyanname ile birlikte her ayın 1 ile 15 nci ve 16 ile sonuncu günlerine ait iki dönem için 15 nci ve sonuncu günleri izleyen 7 iş günü içinde ilgili dairelere yatırılır.”

7.2) “Geç yatırma halinde yapılacak işlem” başlıklı 9 uncu maddesinde; “Kanunda gösterilen süreler içinde harç, vergi ve resimleri ilgili dairelere yatırmayan, banka veya posta havalesi ile göndermeyen noter veya noter vekillerinden, noterlik kanununun 120 nci maddesine göre gecikme zammı alınır. Bu zam Türkiye Noterler Birliği hesabına yatırılır. Noterden tahsilatı yapan memur gecikme varsa durum Noterlik Kanununun 120 nci maddesinin son fıkrası hükmü saklı kalmak kaydı ile Türkiye Noterler Birliğine bildirmekle yükümlüdür.

Noterler ilgililerden harç, vergi ve resim karşılığı tahsil ettikleri parayı noterlik dairesinde veya bankada bulundurmamak zorunluluğundadırlar.”

düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

8) Başvuranın iddiaları, İdarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan “Tavsiye Karar Önerisi” Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden

9) Başvuran, 1 no'lu paragrafta açıklandığı üzere noter işlemlerinde kredi kartı/banka kartı ve internet ortamında ödeme yapılabilmesi amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılmasını ve yeni açılacak noterliklerde bu hususun ön şart olarak zorunlu tutulmasını talep etmektedir.

10) 1512 sayılı Noterlik Kanunu'nun 1 inci maddesinde açıkça belirtildiği üzere noterler, hukuki güvenliği sağlamak ve anlaşmazlıkları önlemek için işlemleri belgeleyerek kamu hizmeti gören kişilerdir. Hukuki işlemlere resmiyet kazandırmak amacıyla işlemleri belgelendiren noterler, hukuki güvenliği sağladıklarından, ileride doğması muhtemel uyuşmazlıkların önüne geçmekte ve kurdukları işlem güvenliği ortamı sayesinde doğabilecek uyuşmazlıkların çözümünü kolaylaştırmaktadırlar (AKİL, C. Noterin İlgilileri Aydınlatma Yükümlüğü, Ankara Barosu Dergisi, 2012/3, s.220). Hukuki işlemleri belgelendiren noterler, işlemlerini kağıt ortamında yapmakta iken, 21. yüzyılın getirdiği teknoloji gelişmeleri artık işlemlerin elektronik ortamda yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Nitekim hukukumuzda da elektronik ortamda yapılan maddi hukuk ve usul hukuku işlemlerinde yaşanan hızlı gelişmeler etkilerini noterlik işlemlerinde de göstermiş ve elektronik noterlik sistemi oluşturulmuştur (ÖZBEK, M . Elektronik Ortamda Düzenlenen Noter Senelleri, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, S.22. 2016, s.2219,2220). Elektronik noterlikler, noterlik hizmetlerine erişimin gelişmesine büyük bir

katkısı sağlamaktadır. Hukuk sistemimizde de 1512 sayılı Noterlik Kanununa eklenen 198/A maddesiyle, elektronik noterlik işlemleri kanuni düzenlemeye kavuşturulmuştur.

11) Yüzyılımızın getirdiği teknoloji gelişmeleri etkilerini bankacılık sektöründe de göstermiş, klasik ödeme aracı olarak kullanılan, evrensel değer ölçüsü olan paranın yerini kredi kartları almaya başlamıştır. Günümüzde bireysel bankacılığın en önemli unsurlarından biri olan kredi kartları, çağdaş bir ödeme aracı olarak tüm toplumlarda yaygın kullanım alanı bulmuş neredeyse tüm mal ve hizmet alımlarında ödemeler kredi kartları ile yapılır hale gelmiştir. Dolayısıyla kredi kartları bireysel para yönetiminin ve ekonomik yaşamın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.

12) Somut dosya kapsamında başvuran, gelişen teknoloji karşısında noterlik işlem ücretlerinin yalnızca nakit olarak ödenmesi uygulamasının kaldırılarak kredi kartı/banka kartı ve internet ortamı ile ödeme imkanının sağlanması talebinde bulunmakta olup, **idare tarafından** Noterlik Kanununun 114 üncü maddesinde noterlik işleminin gerektirdiği giderin ilgisinden avans olarak alınacağı, 119'uncu Maddenin Uygulanmasıyla İlgili Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde de Noterlerin ilgililerden harç, vergi ve resim karşılığı tahsil ettikleri parayı noterlik dairesinde veya bankada bulundurmamak zorunluluğunda olduğunun hükme bağlandığı, dolayısıyla noterlerin, tahsil ettikleri bu paraları; dairede bulundurmaları halinde, bunu nakit olarak saklamaları, bankaya yatırmaları halinde ise denetime imkân verecek ve yevmiye defteri kayıtlarına uygun olacak şekilde hesapta tam olarak bulundurmalarının zorunlu olduğu, kredi kartı ile tahsil halinde, paranın aynı anda hesaba geçirilmemesi nedeniyle banka mevcudu ile yevmiye defteri kayıtları arasında oluşacak uyumsuzluğun noterin sorumluluğuna yol açacağı gerekçe gösterilerek kredi kartı vd. ile tahsilatın mümkün olmadığı belirtilerek başvuranın talebi reddedilmiştir.

13) Başvuru konusunun çözüme kavuşturulması amacı ile başvuruya emsal teşkil etmesi bakımından motorlu taşıtlar vergisi, trafik para cezaları, geçiş ücreti, cep telefonu harcı gibi ödemelerin kredi kartı vd. ile ödenmesine imkan sağlayan Gelir İdaresi Başkanlığından konuya ilişkin görüş talebinde bulunulmuş olup, ilgili idare tarafından 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 41 inci maddesi kapsamında **mükelleflerin vergi borçlarını daha kolay ödemelerini sağlamak amacıyla özel ödeme şekilleri öngörüldüğü, Maliye Bakanlığının tayin edeceği yerlerde, nev'ilerini belirleyeceği amme alacaklarının bankalar ve postaneler aracılığıyla vergi tahsil alındısı düzenlemek suretiyle nakden, kredi kartı ve çekle ödenebileceğinin hükme bağlandığı,** Kanunda belirtilen süreler içerisinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdindeki hesaplarına aktarılacak şekilde komisyonuz veya komisyon bedeli karşılığı ödeme yapılması, komisyon bedeli alınmaksızın yapılacak ödemelerde ödeme tarihini vade tarihinden azami 20 gün öncesine kadar belirlenecek bir tarih ile sınırlaması yönünde Bakanlığa yetki verildiği, bu yetki kapsamında bankalarla nakit ve kredi kartıyla tahsilatı düzenleyen protokoller yapıldığı ve protokol gereği bankalar tarafından, kart hamilinden ve Başkanlıktan nakit veya kredi kartıyla yapılan tahsilatlar için komisyon veya başka ad altında herhangi bir ücret talep edilmeden tahsilatın gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Diğer yandan adalet hizmetlerinin elektronik ortamda yürütülmesi amacıyla oluşturulan Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sisteminde de (UYAP), dava ve diğer yargılama işlemleri elektronik ortamda gerçekleştirilmekte, elektronik imza sahibi olan vatandaşlar, UYAP Vatandaş Bilgi Sistemi üzerinden yargılama harçları ve gider avansını elektronik ortamda mahkeme veznesinin bağlı olduğu banka hesabına kredi kartı ve benzeri ödeme araçlarıyla aktararak dava açabilmektedir (<https://www.uyap.gov.tr/MSayfalar.aspx?Git=Dava-Acmada-Kredi-Karti-Donemi>).

14) Söz konusu tüm bu işlemlerde vatandaşın işini kolaylaştırmak, adalete erişimi hızlandırmak adına ödemelerde kredi kartı ve banka kartı kullanımı mümkün hale getirilmişken, 4 milyondan fazla kredi kartı ve 136 milyondan fazla banka kartı kullanılan ülkemizde noter işlemlerinde mevzuat hükümleri gerekçe gösterilerek bu kolaylığın sunulmaması hakkaniyete uygun görülmemektedir. Kaldı ki noterlik işlemlerinde de gelişen teknolojiye uyum yolunda elektronik noterlik sistemine geçiş sağlanmışken bu konuda da gereken hassasiyet gösterilerek bu kolaylığın sağlanması beklenmektedir.

15) Nitekim Türkiye Noterler Birliği Disiplin Kurulu Başkanlığı'nın 2015/102 Karar Sayılı Disiplin Kurulu Kararında noterliğindeki işyerinde POS cihazı kullanmaya başlayan bir noter hakkında meslek etiğine uygun olmadığı değerlendirilen davranışı nedeniyle disiplin soruşturması açılmış olup, ilgili noter savunmasında "...para tahsilatı yapan birçok kurum ve kuruluşlarda, resmi dairelerde POS makinası kullanılırken, Noterlik Kanununun birtakım maddeleri ileri sürülerek bu cihazın noterlerde kullanılmasının yasaklanmasının doğru olmadığını, kredi kartı ile para tahsilinin bir dünya gerçeği ve gereği olduğunu, işlem sahiplerine para ödemede kolaylık sağlayan, sahte para alımını engelleyen, veznedere görevli kişilerin işini kolaylaştıran bu cihazın kullanılmasının bir ihtiyaç olduğunu, bu cihazı kullanmadaki amacının haksız rekabet yapmak değil, para alışverişinde kolaylık sağlamak ve işlem sahiplerine yardımcı olmak olduğunu, ayrıca POS cihazı ile tahsil ettiği parayı da her defasında vezneye nakit olarak yatırdığını..." beyan etmiştir. Söz konusu Disiplin Kurulu Kararında; "Noterliklerde kredi kartı kullanılarak POS cihazı ile ödeme yapılması konusu, bazı noterler tarafından çeşitli ortamlarda gündeme getirilmiş, bu konu Türkiye Noterler Birliğinin Genel Kurullarında tartışılmıştır. Bu tartışmalar neticesi Noterliklerde POS cihazı kullanılması ve ödemelerin kredi kartı ile yapılması hususu kabul görmemiştir. **Bu kullanım için gerekli yasal alt yapının henüz oluşmadığı, gerek mali, gerek hukuki açıdan sakıncaları bulunduğu hususu kabul görmüş ve kredi kartı ile ödeme yapılması bu tartışmaların yapıldığı bütün Genel Kurullarda kabul edilmemiştir. Ancak Türkiye Noterler Birliği Yönetimine bu konuda çalışmalar yapması için tavsiye kararları alınmıştır.**" ifadelerine yer verilerek disiplin işleminin ilgilisi noterin POS cihazı kullanılmasına izin verilmesine ilişkin talebi, **POS cihazının kullanılmasının, kredi kartı ile para tahsilinin çağın bir gereği ve gerçeği olduğu kabul edilmekle birlikte** Türkiye Noterler Birliği Yönetim Kurulunun 24/11/2005 tarih ve 114 sayılı kararı gereğince POS makinesi kullanılmasının noterlik uygulamaları doğrultusunda kabulüne imkan görülmediğinden reddedilmiş ve uyarıya disiplin cezası verilmesine karar verilmiştir (bkz. https://noterlikrehberi.net/rehber/idh_topic30210.html).

16) Türkiye Noterler Birliği'nden edinilen bilgi ve belgelerden; Türkiye Noterler Birliği Genel Kurulu tarafından Yönetime bu konuda çalışmalar yapması için verilen tavsiye kararı kapsamında Bankalarla görüşmeler yapıldığı, bu kapsamda Türkiye'de faaliyet, gösteren 10'dan fazla banka ile konuya ilişkin yapılan görüşmelerde, bankalar tarafından ödemenin banka veya kredi kartı ile tahsil edilmesi halinde, ödemenin (42) günlük süre sonrasında noterlik hesaplarına intikal ettirilebileceği ve belirli oranlarda komisyon talep edildiğinin bildirildiği bu nedenle bir neticeye varılamadığı ifade edilmiş olmakla birlikte yukarıda sözü edilen disiplin soruşturmasına konu olan işlemde ilgili noterin POS cihazının kullanımını mümkün hale getirdiği, bununla birlikte Disiplin Kurulunca da POS cihazının kullanılmasının, kredi kartı ile para tahsilinin çağın bir gereği ve gerçeği olduğu kabul edildiği dikkate alındığında bilişim çağına uyum sağlanarak vatandaşlara alternatif ödeme şekillerinin kamu hizmetinin bir gereği olarak sunulması beklenmektedir.

17) Yukarıda yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; noterlik işlemlerinde masrafların kredi kartı/banka kartı ve internet ortamı ile ödeme imkanı tanınmamasının içerisinde bulunduğumuz teknoloji çağında kabul edilebilir olmadığı, gerekli yasal alt yapı oluşturulduğu takdirde hem vatandaş için hem de noterlik veznesinde görevli personel için kolaylık sağlayacağı, daha da önemlisi sahte para alımı gibi hususların önüne geçilebileceği dikkate alınarak bu kapsamda noterlik işlemleri masraflarının kredi kartı/banka kartı ve internet ortamı ile ödenebilmesi, açılacak yeni noterliklerde POS cihazı kurulumunu teşvik edici önlemler alınması hususunda çalışmalar yapılması, gerekirse komisyon ücretinin kullananlar üzerine bırakılması gibi yöntemlerle bu imkanların sağlanabileceği değerlendirilmiş olup, idarenin eylem ve işlemlerinin hakkaniyete uygun olmadığı kanaat ve sonucuna varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

18) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup, ilgili idareler tarafından Kurumumuzca istenen bilgi ve belge talep yazımıza gereken hassasiyet ile süresinde cevap verilmiştir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

19) 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca tavsiye kararı üzerine otuz gün içinde herhangi bir işlem tesis edilmez veya eylemde bulunulmaz ise durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır. Buna göre; ilgili idarenin eylem ve işlemlerine karşı (varsa) dava açma süresinden arta kalan sürede Danıştay'da yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle; başvurunun **KABULÜNE,**

Noterlik işlemlerinin nakit olarak ödenmesinin yanı sıra kredi kartı/banka kartı ve internet aracılığı ile de ödenebilmesine ilişkin mevzuat da dahil olmak üzere gerekli çalışmaların yapılması hususunda **TÜRKİYE NOTERLER BİRLİĞİ'NE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Türkiye Noterler Birliği'nce bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA ve TÜRKİYE NOTERLER BİRLİĞİ'NE** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 94019529-101.07.04-E.7009

BAŞVURU NO : 2018/11613

KARAR TARİHİ : 15/03/2019

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN

:

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ

:

BAŞVURUYA KONU İDARE

: Sinop Valiliği Çevre Ve Şehircilik İl
Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU

: Başvuranın Sinop ili Saraydüzü ilçesine
bağlı Aşağı Darıçay köylülerine ve
kendisine tarımsal iskan
sağlanması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ

: 29.9.2018

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran, Boyabat Barajı yapımı nedeni ile kamulaştırılan Sinop ili Saraydüzü ilçesine bağlı Aşağı Darıçay köylülerini temsilen müracaatta bulunduğunu, 2011 yılında 68 aileye tarımsal iskân sağlanacağını bildirildiğini, idareye yapılan başvurulardan sonuç alamadıklarını, Samsun 2. İdare Mahkemesinin E:2012/981, K:2013/1414 sayılı kararına rağmen idarenin bu karara uymadığını belirterek; Sinop ili Saraydüzü ilçesine bağlı Aşağı Darıçay köylüleri (68 hane) adına kendilerine tarımsal iskân sağlanmasını talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Şikâyet başvurusunun çözüme kavuşturulması amacıyla Sinop Valiliği Çevre Ve Şehircilik İl Müdürlüğünden 18/10/2018 tarih ve E:17443 sayılı yazımız ile bilgi ve belge talep edilmiş olup, adı geçen idarenin 12/11/2018 tarih ve 4924 sayılı cevabi yazısında özetle;

2.1. Söz konusu Boyabat Barajı yapımının Kepez Barajı adı altında seksenli yıllarda gündeme geldiği, buna paralel olarak 1998 yılında iskan, etüt ve hak sahiplik çalışmaları yapılarak hak sahiplik kararları alındığı, ancak baraj yapımının gecikmesi nedeniyle hak sahibi aileler arasında ölüm, doğum veya

yeni evlenmeler nedeniyle değişikliklerin olacağı gerekçesiyle, ileriki yıllarda hukuki bir sorunla karşılaşılmaması için barajın yapımına başlandığı tarihte yeniden iskan etüt ve hak sahipliği çalışmaları yapılacağından önceden hak sahibi yapılmış ailelerin hak sahipliklerinin; Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Arazi ve İskan Dairesi Başkanlığının 11/04/2003 tarih ve 11702 sayılı yazı ile iptal edilmesi talimatı üzerine, Vezirköprü Mahalli İskan Komisyonununun 05/08/2003 tarih ve 2003/1 nolu kararı ile Kepez Barajından dolayı hak sahibi olan ailelerin hak sahipliklerinin iptal edildiği,

2.2. Daha sonra, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile Boyabat Elektrik Üretim ve Ticaret Ltd. Şti. arasında 25.10.2007 tarihinde imzalanan 'Boyabat Barajı ve Hidro Elektrik Enerji Üretim Tesislerinin Su Kullanım Hakkı Ve İşletme Esaslarına İlişkin Anlaşma' Ankara 56. Noterliğinin aynı tarih ve 13954 sayılı yevmiye no ile tescil edilerek yapılmasına karar verildiği,

2.3. Boyabat Barajı yapımından dolayı geçim imkânını kaybeden ve hak sahibi olmak isteyen ailelerden başvuru tarihleri arasında toplam 185 başvuru yapıldığı, İnceleme Komisyonunununun 26.04.2010 tarihinde yapmış olduğu komisyon çalışması neticesinde 5543 Sayılı İskan Kanunu kapsamında 59 ailenin hak sahibi olmasına, yasal koşulları sağlamadığı gerekçesi ile 126 ailenin ise hak sahibi olmamasına karar verildiği,

2.4. 2010 yılından sonra Vezirköprü Mahalli İskan Komisyonununun 05/08/2003 tarih ve 2003/1 nolu kararı ile Kepez Barajından dolayı hak sahiplikleri iptal edilen ailelerin bir kısmının mahkeme kararı ile Mülga 2510 Sayılı İskan Kanunu Kapsamında devlet eliyle tarımsal iskana hak kazandıkları, tarımsal iskana hak kazanan ailelerin bir kısmının kendi talepleri doğrultusunda devlet eliyle şehirsal iskana geçtikleri, hali hazırda 15 adet tarımsal 20 adet şehirsal iskan bekleyen aile bulunduğu, başvuru sahibi ... da mahkeme kararı ile hak sahipliğini kazanmış olup devlet eliyle tarımsal iskan bekleyen hak sahipleri arasında yer aldığı,

2.5. Aşağıdakiçay köyünden 28, Takılı köyünden 5 olmak üzere toplam 33 aileye 5543 Sayılı İskan Kanununun 9. Maddesinin birinci fıkrası, ç bendi kapsamında konut kredisi verilerek şehirsal iskanlarının sağlandığı,

2.6. Gerek 5543 Sayılı İskan Kanunu kapsamında, gerekse Mülga 2510 Sayılı İskan Kanunu kapsamında hak sahibi olan ailelerin bir kısmının almış oldukları kamulaştırma bedellerini ilgili mevzuat gereği İskan Gelirleri Hesabına yatırmadıkları için hak sahipliklerinin iptal edildiği, bir kısmının ise mahkemelerinin devam etmekte olup, kazandıkları takdirde hak sahibi olabilecekleri, bu nedenlerle hak sahibi aile sayısının artıp eksilebildiği,

2.7. Devlet eliyle tarımsal iskan hak kazanan ailelerin iskanlarının Çorum İli, İskilip İlçesi, Çukurköy, Kayaağızı ve Yerliköy köylerinde sağlanabilmesi için mülkiyeti Maliye Hazinesine ait alanların tespit edildiği, ve 5543 Sayılı İskan Kanunu amaçlarında kullanılmak üzere Bakanlığa ön tahsisinin sağlandığı ayrıca Yozgat İli, Çekerek İlçesinde yaptırılan ve boş bulunan iskan konutlarının da Boyabat Barajı ve HES Projesi iskan çalışmalarında kullanılmasının kararlaştırıldığının Bakanlıktan alınan 12-02-2015 tarih ve 4104 sayılı yazı ile bildirildiği,

2.8. Ancak geçen süre içerisinde Bakanlıkla yapılan telefon görüşmelerinde Çorum ve Yozgat İlinde düşünölen iskan alanlarının olumsuz olduğu bildirilerek Sinop İli dahilinde mülkiyeti Maliye Hazinesine ait taşınmazların araştırılmasının istenildiği, 15-07-2014 tarih ve 66257776-430-2840 sayılı yazı ile Bakanlığın talimatının yerine getirildiği,

2.9. 15-07-2014 tarih ve 66257776-430-2840 sayılı yazıya istinaden Müdürlüklerine Millî Emlak ve Tapu Müdürlüklerinden gönderilen cevabi yazı ve eklerinde yer alan, mülkiyeti Maliye Hazinesine ait taşınmaz listelerinin incelenmesinde sadece Boyabat Malmüdürlüğünden gönderilen yazıda Boyabat İlçesi Cemalettin Köyü, ... parsel nolu 2.110.000,00 m2 yüzölçümlü tarla vasıflı, mülkiyeti köy tüzel kişiliğine ait bir adet taşınmazın bulunduğunun göröldüğü,

2.10. Müdürlükleri teknik elemanlarınca söz konusu taşınmaz üzerinde yapılan inceleme neticesinde hazırlanan 10/03/2015 tarihli teknik raporda Boyabat İlçesi Cemalettin Köyü, ... parsel nolu, 2.110.000,00 m2 yüz ölçümlü tarla vasıflı ve köy tüzel kişiliğine ait taşınmazın tarıma ve yerleşime uygun olmadığı belirtilmiştir, raporun 16-03-2015 tarih ve 30661965-465-879 sayılı yazı ile Bakanlığa gönderildiği,

2.11. Daha sonra iskan için arazi araştırmalarının 2018 yılında muhtelif günlerde ...'ın (... Köyü Kültür ve Sosyal Yardımlaşma Derneği Başkanı) kendilerinin teklif ettikleri, gerek Çankırı İlinde gerekse Sinop İli dahilinde mülkiyeti maliye hâzinesine ait araziler üzerinde yapıldığı, bu güne kadar iskana uygun arazi bulunmadığı,

2.12. En son Bakanlıktan alınan 18.09.2018 tarihli ve 95852920-460[460]-F. 161449 sayılı yazıda yer alan talimat üzerine yeniden mülkiyeti maliye hâzinesine ait taşınmazlar üzerinde araştırmalar yapıldığı ve 10.10.2018 tarihli ve 30661965-460-L 4136 sayılı yazıları ile tapunun Sinop İli, Saraydüzü İlçesi, Merkez Mahallesi, Ada No:..., Parsel No: ...de kayıtlı Maliye Hâzinesine ait tarla vasıflı taşınmazın 5543 Sayılı İskan Kanunu amaçlarında kullanılabilmesi için tahsisinin Bakanlık adına yapılmasının istendiği, bu yazıda bahsi geçen tahsis taleplerinin 03/11/2018 tarih ve 89574178-401-E.5077 sayılı yazı ile Bakanlığa gönderildiği, tahsis işlemi gerçekleştirildiğinde söz konusu alanda iskan çalışmalarının ilgili mevzuat çerçevesinde başlatılacağı,

3. 2.12. no'lu paragrafta belirtilen hususlar üzerine konunun hangi aşamada olduğu hususu ve Müdürlüklerince tesis edilen işlemlere ilişkin açıklamaların Sinop Valiliği Çevre Ve Şehircilik İl Müdürlüğünden istendiği 29/01/2019 tarih ve E:2114 sayılı yazımız akabinde, adı geçen idarenin 12/11/2018 tarih ve 4924 sayılı cevabi yazısında özetle;

3.1. Sinop Valiliği Millî Emlak Müdürlüğünün 11/12/2018 tarih ve E:6012 sayılı yazısı ile Saraydüzü ilçesi Merkez Mahallesi ... ada ... parsel nolu, 51.687,16 m2 yüzölçümlü tarla vasıflı taşınmazda Boyabat-Kepez Barajı yapımı nedeniyle mülga 2510 sayılı İskan Kanunu ve 5543 sayılı İskan Kanunu kapsamında şehirsiz iskana hak kazanan ailelerin iskanlarının sağlanmasının uygun olacağı kanaatine varıldığından bu taşınmazın 5543 sayılı İskan Kanunu amaçlarında kullanılmak üzere tahsisinin Müdürlüklerince talep edildiği ve Sinop Valiliği Millî Emlak Müdürlüğünün söz konusu yazısı ile "söz konusu 51.687,16 m2 yüzölçümlü taşınmazın Bakanlığa (Yapı İşleri Genel Müdürlüğüne) 2 (iki) yıl süreli ön tahsisinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 47 nci maddesi ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 101 inci maddesinin (ç) bendi uyarınca uygun görüldüğü, tahsis süresi içerisinde anılan taşınmazın belirtilen amaçta değerlendirilmemesi veya başka amaçlarla kullanılması durumunda, herhangi bir yazışmaya gerek kalmaksızın yapılan tahsisin kendiliğinden kalkmış sayılacağı"nın taraflarına bildirildiği,

3.2. 29/01/2019 tarih ve E:1132 sayılı yazıları ile ön tahsisi yapılan parselde yapılması planlanan imar planlaması kapsamında hazırlanacak olan İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporu Hazırlama İşi ile ilgili olarak Bakanlıktan (Yapı İşleri Genel Müdürlüğü) ödenek talebinde bulunulduğu, ödenek temini akabinde etüt raporu hazırlanması ve sonrasında imar planlaması aşamasına geçileceği,

4. 3.2. no'lu paragrafta belirtilen hususlar üzerine, ön tahsisi yapılan parselde yapılması planlanan imar planlaması kapsamında hazırlanacak olan İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporu Hazırlama İşi ile ilgili olarak Bakanlıktan (Yapı İşleri Genel Müdürlüğü) talep edilen ödenek ile ilgili bilgiler Yapı İşleri Genel Müdürlüğünden (Teknik Daire Başkanlığı) 13/02/2019 tarih ve E:3535 sayılı yazı ile istenilmiş olup, adı geçen idarenin 26.02.2019 tarih ve 44958 sayılı cevabi yazısında,

4.1. Söz konusu barajın (Boyabat-Kepez Barajı) yapımının 1980'li yıllarda gündeme geldiği ve mülga 2510 sayılı İskan Kanunu kapsamında mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce baraj yapımından etkilenen Çorum, Samsun ve Sinop illerine bağlı muhtelif yerleşim yerlerinde hak sahipliği çalışmaları yürütüldüğü, Baraj projesinin, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yatırım programından

çıkarılması sonrasında, ileride doğması muhtemel hukuki sorunların önlenmesi amacıyla 2003 yılında mülga Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün talebiyle Mahalli İskân Komisyonları tarafından, daha önceden hak sahibi olmuş bütün ailelerin hak sahipliklerinin iptal edildiği,

4.2. Projede yapılan değişiklikler sonrasında Enerji Piyasası Düzenleme Kurumundan üretim lisansı alan Boyabat Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. tarafından Boyabat Barajı ve HES adı ile baraj yapımına başlanmasıyla 5543 sayılı İskân Kanunu kapsamında yapılan hak sahipliği çalışmaları neticesinde; Çorum ilinden 125 aile (61 tarımsal iskân+64 şehirselskân) Samsun ilinden 43 aile (24 tarımsal iskân+19 şehirselskân) ve Sinop ilinden 59 aile (58 tarımsal iskân+1 şehirselskân) olmak üzere toplam 227 ailenin hak sahibi olarak tespit edildiği,

4.3. Bu süreçte daha önceden yapılan çalışmalarda hak sahibi olup 2003 yılında hak sahiplikleri Mahalli İskân Komisyonları tarafından iptal edilen aileler tarafından İdare Mahkemelerinde davalar açıldığı, Mahkeme tarafından "hak sahipliği iptalinin iptaline" karar verilen aileler için Mahalli İskân Komisyonları tarafından mülga 2510 sayılı İskân Kanunu şartlarına göre yeniden hak sahipliği kararları alındığı, dolayısıyla mahkeme kararlarının tamamına uyulduğu,

4.4. Boyabat Barajı ve HES yapımından etkilenen Çorum, Samsun ve Sinop illerine bağlı yerleşim yerlerinde yapılan hak sahiplik çalışmaları neticesinde, özellikle tarımsal iskân talep eden ailelerin, toplu olarak ve tarım arazisi verilmek suretiyle iskânlarının yapılmasını istedikleri, ailelerin çeltik tarımındaki geçmişleri göz önünde bulundurularak gerek kendileri gerekse de Bakanlıkca yapılan araştırmalar neticesinde Edirne ili, İpsala ilçesi, Koyuntepe köyünde; Samsun ili, Bafra ilçesi, Sarıköy Mahallesi; Amasya ili, Suluova ilçesi, Cürlü köyünde; Çorum ili, İskilip ilçesi Çukurköy, Kayaağzı ve Yerliköy köylerinde; Çankırı ili, Kızılırmak ilçesi, Hacılar köyünde bulunan alanlarda konut+tarım arazisi verilerek iskân edilmelerinin düşünüldüğü, bu bölgelerde gerek hazine arazileri gerekse devletin hüküm ve tasarrufu altındaki tüm uygun alanların ilgili kurumlarından araştırıldığı, ancak bütün bu alanlar için yapılan Bakanlıkca tahsis taleplerinin bazılarının sosyal, kültürel sorunlar ve asayiş problemleri nedeniyle bazılarının ise teknik ve kamu yatırımları planlama sahasında olmaları gibi olumsuzluklar nedeniyle uygulamaya alınmadığı,

4.5. Yeni yerleşim yeri tespit çalışmaları devam ederken, gerek mülga 2510 ve gerekse de 5543 sayılı İskân Kanunu kapsamında hak sahibi olup talep eden 235 aileye (mahkeme kararları ile hak sahipliğini kazananlarda dâhil) bütçe imkânları dâhilinde 5543 sayılı İskân Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi kapsamında kendileri tarafından bulunan konut veya tarım arazisi satın alınarak iskânlarının gerçekleştirildiği, 55 aile için ise Samsun ili Vezirköprü ilçesi Susuz köyünde konutlar yapılarak teslim edildiği,

4.6. Sinop ilinden kalan 34 ailenin (... dâhil) kendi talepleri ile tarımsal iskândan vazgeçerek şehirselskân olarak iskân edilmeyi istemeleri sonrasında yapılan araştırmalar neticesinde Sinop ili, Saraydüzü ilçesi, Merkez Mahallesiindeki imar planı dışında bulunan ... ada, ... parsel no.lu ve 51.687,16 m2 yüzölçümlü taşınmazın Bakanlıkca tahsisinin sağlandığı, SinopValiliğinin (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) 29.01.2019 tarihli ve E.1132 sayılı yazısı ile İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporu hazırlanması için talep edilen ödeneğin gönderilerek işin ihale edilmesi hususunda 15.02.2019 tarih ve E.39008 sayılı yazı ile talimat verildiği, yerleşim yeri ile ilgili kurum görüşlerinin olumlu gelmesi ve etüt çalışmalarının tamamlanması sonucu konut yapımına geçileceği,

hususları ifade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

5. 2709 sayılı T.C. Anayasası'nın "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2.maddesinde; "*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir*" hükmü,

5.1. “Mülkiyet Hakkı” kenar başlıklı 35’nci maddesinde; *“herkesin mülkiyet ve miras hakkına sahip olduğu, bu hakların ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği ve mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı”* hükmü,

5.2. “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36. maddesinde; *“Herkes, meşrû vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*

Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz” hükmü

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

5.4. “Mahkemelerin Bağımsızlığı” başlıklı 138. maddesinin son fıkrasında; *“Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”* hükmü bulunmaktadır.

6. İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nin 17 nci maddesinde; *“hiç kimsenin keyfi olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılamayacağı”* düzenlenmiştir.

7. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın “Mülkiyet Hakkı” başlıklı 17 nci maddesinde; *“mülkten yoksun bırakılma sonucunda, zamanında ödenecek adil tazminat”* koşuluna yer verilmiştir.

8. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1 No’lu Ek Protokol’ün “mülkiyetin korunması” başlıklı 1 nci maddesinde; *“Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir.”* şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir.

9. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5 inci maddesine göre; *“(1) Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. (2) Ancak; a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, ç) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.”* hükmü öngörülmüştür,

10. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında: *“Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz (30) günü geçemez...”* hükmü bulunmaktadır.

11. 5543 sayılı İskân Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“(1) Bu Kanunun amacı; göçmenlerin, göçebelilerin, yerleri kamulaştırılanlar ile millî güvenlik nedeniyle yapılacak iskân çalışmalarını, köylerde fiziksel yerleşimin düzenlenmesine ilişkin uygulamaya esas şartları ve alınacak tedbirleri, iskân edilenlerin hak ve yükümlülüklerini düzenlemektir.”* düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ YAHYA AKMAN’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

12. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan “Tavsiye Kararı Önerisi” Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden

13. Şikayet başvurusu, 1 no'lu paragrafta açıklandığı üzere, Boyabat Barajı yapımı nedeniyle yararlandığı hak sahipliğinin kaldırılmasına ilişkin 26.04.2010 tarih ve 34 sayılı Mahalli İskan Komisyon kararının iptali yönünde Samsun 2. İdare Mahkemesince verilen 05/12/2013 tarih ve E:2012/981, K:2013/1414 sayılı kararın gereğinin yerine getirilerek, Sinop ili Saraydüzü ilçesine bağlı Aşağı Darıçay köylülerine ve kendisine tarımsal iskan sağlanması talebiyle Kurumumuza başvurmuştur.

14. Bahsi geçen davanın Boyabat Barajı yapımı nedeniyle başvuranın yararlandığı tarımsal iskan hususunda hak sahipliğinin, *"iskan ettülerinin başlangıç tarihinden geriye doğru 3 yıl Sinop ili, Saraydüzü İlçesi Aşağıdarıçay Köyünde ikamet etmediği"* tespit edildiğinden bahisle kaldırılmasına ilişkin 26.04.2010 tarih ve 34 sayılı Mahalli İskan Komisyon kararının iptali istemiyle açıldığı, görülmektedir.

15. Samsun 2. İdare Mahkemesinin 05/12/2013 tarih ve E:2012/981, K:2013/1414 sayılı kararında, dava konusu uyumsuzluğun çözümünün, davacının iskan ettülerinin başlangıç tarihi olan 25.10.2007 tarihinden geriye doğru üç yıl Aşağıdarıçay Köyünde ikamet edip etmediği ile ilgili olduğu, davacının iskan ettülerinin başlangıç tarihi olan 25.10.2007 tarihinden geriye doğru üç yıl Aşağıdarıçay Köyünde ikamet etmediği hususunun nasıl tespit edildiğinin Mahkemenin 05.06.2013 tarihli ara kararı ile sorulması üzerine davalı idarece cevaben gönderilen yazıda, *" Saraydüzü Nüfus Müdürlüğü'nden alınan nüfus kayıt örneğinde davacının iskan ettülerinin başlangıç tarihinin takvim yılı başlangıcından önce "Güzeller Mah. ... sk. no: ... Gebze- Kocaeli" adresinde ikamet ettiğinin"* belirtildiğinin görüldüğü, davacının iskan ettülerinin başlangıç tarihinden önce geriye doğru üç yıl Aşağıdarıçay Köyünde ikamet edip etmediği hususunda anılan köyde muhtar veya köy halkı nezdinde bir araştırma yapılmadığı, belirtilen dönemlerde adı geçen köyde ikamet edip etmediğinin somut olarak ortaya konulmadığı, ayrıca davacının ihtiyacının bulunmadığı hususunda hiç bir araştırma yapılmadığının anlaşıldığı, davacıya İskan Kanunu kapsamında verilen hak sahipliğinin kaldırılması yönündeki dava konusu işlemden, eksik inceleme nedeniyle hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle, dava konusu işlemin iptaline karar verildiği, anlaşılmaktadır.

16. Somut olayda, Boyabat Barajı yapımından dolayı geçim imkânını kaybeden ve hak sahibi olmak isteyen ailelerden başvuru tarihleri arasında toplam 185 başvuru yapıldığı, İnceleme Komisyonunun 26.04.2010 tarihinde yapmış olduğu komisyon çalışması neticesinde 5543 sayılı İskan Kanunu kapsamında 59 ailenin hak sahibi olmasına, yasal koşulları sağlamadığı gerekçesi ile 126 ailenin ise hak sahibi olmamasına karar verildiği, 2010 yılından sonra Vezirköprü Mahalli İskan Komisyonunun 05/08/2003 tarih ve 2003/1 nolu kararı ile Kepez Barajından dolayı hak sahiplikleri iptal edilen ailelerin bir kısmının mahkeme kararı ile Mülga 2510 sayılı İskan Kanunu kapsamında devlet eliyle tarımsal iskana hak kazandıkları, tarımsal iskana hak kazanan ailelerin bir kısmının kendi talepleri doğrultusunda devlet eliyle şehirselleştirilerek iskana geçtikleri, hali hazırda 15 adet tarımsal 20 adet şehirselleştirilmiş iskan bekleyen aile bulunduğu, başvuru sahibi ...'ın da mahkeme kararı ile hak sahipliğini kazandığı ve devlet eliyle tarımsal iskan bekleyen hak sahipleri arasında yer aldığı, görülmektedir.

17. Anayasa'nın 138 inci maddesi ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile yargı kararlarının ne olursa olsun uygulanmamasından idare sorumlu tutulmuştur. İdarenin yargı kararlarını uygulaması Anayasal ve hukuki bir zorunluluktur.

18. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1 No'lu Ek Protokolün 1 inci maddesine (prg.5.) bakıldığında AİHM kararları ışığında üç temel ilkeyi işaret ettiği görülmektedir. Bunlar; **mülkiyete saygı, mülkiyetten yoksun bırakılmama, mülkiyetin kullanımının belli şartlarda devletlerce kısıtlanabileceği** ilkeleridir. Anayasamızın 35 inci maddesi de bu ilkelerle paralel şekilde hüküm ifade etmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 3/4/2014 tarih 2013/711 sayılı bireysel başvuru kararında, **AİHM'nin yargı kararlarının uygulanmasının geciktirilmesini yahut hiç**

uygulanmamasını mülkiyete saygı ve mülkten barışçıl yararlanma hakkına müdahale olarak kabul ettiği görülmektedir.

19. Somut olayın değerlendirilmesi neticesinde, Samsun 2. İdare Mahkemesinin 05/12/2013 tarih ve E:2012/981, K:2013/1414 sayılı kararı ile başvuranın Boyabat Barajı yapımı nedeniyle hak sahipliği sıfatından yararlanmasına karar verildiği bu sebeple başvuranın devlet eliyle **tarımsal iskân bekleyen hak sahipleri arasında yer aldığı,**

19.1. Bu süreçte Çorum, Yozgat, Samsun, Amasya, Sinop ve başvuranın teklif ettiği Çankırı illerinde iskan için arazi çalışmaları yapıldığı, ancak konuya ilişkin hazırlanan raporlarda bu illerde belirlenen taşınmazların tarıma ve yerleşime uygun olmadığı yönünde tespitler yapıldığı için konunun neticelendirilmediği ve mahkeme kararının uygulanamadığı,

19.2. İdarenin cevabi yazısında (4.6. pr), Sinop ilinden kalan 34 ailenin (... dâhil) kendi talepleri ile tarımsal iskândan vazgeçerek şehirselleşerek olarak iskân edilmeyi istemeleri sonrasında yapılan araştırmalar neticesinde Sinop ili, Saraydüzü ilçesi, Merkez Mahallesiindeki imar planı dışında bulunan ... ada, ... parsel no.lu ve 51.687,16 m2 yüzölçümlü taşınmazın Bakanlığa tahsisinin sağlandığı, Sinop Valiliğinin (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü) 29.01.2019 tarihli ve E.1132 sayılı yazısı ile İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporu hazırlanması için talep edilen ödeneğin gönderilerek işin ihale edilmesi hususunda 15.02.2019 tarih ve E.39008 sayılı yazı ile talimat verildiği, yerleşim yeri ile ilgili kurum görüşlerinin olumlu gelmesi ve etüt çalışmalarının tamamlanması sonucu konut yapımına geçileceği, hususlarının ifade edildiği,

19.3. Samsun 2. İdare Mahkemesinin 05/12/2013 tarih ve E:2012/981, K:2013/1414 sayılı kararının uygulanmasını teminen idare tarafından çalışmalar gerçekleştirildiği, ancak belirlenen taşınmazların konunun niteliği gereği teknik incelemeler sonucu tarıma ve yerleşime uygun olmadığı yönünde tespitler yapıldığından, çalışmaların neticelendirilememesi sebebiyle mahkeme kararının gereğinin süresi içerisinde yerine getirilmediği,

anlaşılmıştır.

20. Diğer yandan, idarenin cevabi yazısı ve eklerinden, Mahalli İskan Komisyonunun 25/12/2018 tarih ve 5 numaralı kararında,

20.1. 5543 sayılı İskân Kanununun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince oluşturulan Komisyonun, Boyabat Barajı nedeniyle kamulaştırmadan etkilenen ve geçim imkânlarını kaybeden ailelerden olup, 03/02/2017 tarih ve 16 nolu Mahalli İskan Komisyon Kararı ile devlet eliyle tarımsal olarak iskan edilmek amacıyla hak sahibi olan aile temsilcisi ...'ın Müdürlüklerine vermiş olduğu 13/12/2018 tarih ve 8279 sayılı dilekçesi ile iskan şeklinin değiştirilmesi talebi üzerine tarımsal iskanlarının iptal edilerek şehirselleşerek olarak iskan edilme durumlarını görüşmek ve karar altına almak üzere Saraydüzü İlçe Yazı İşleri Müdürü ..." in başkanlığında toplanıldığı,

20.2. Komisyonun Sinop İli Saraydüzü İlçesi Aşağııdırıçay Köyünden ... oğlu aile temsilcisi ... ve isimleri yazılı bulunan aile bireylerinin **hak sahipliklerinin devam ettirilerek** Mülga 2510 Sayılı İskân Kanunu ve 5543 Sayılı İskân Kanununun 9. maddesinin birinci fıkrası (ç) bendine göre **şehirselleşerek olarak iskan edilmelerine**, şehirselleşerek olarak verilecek taşınmazın 5 kişi adına eşit hisselerle tapuya tescil ettirilmesine ve daha önce alınan 03/02/2017 tarih ve 16 sayılı Mahalli İskan Komisyon Kararının iptal edilmesine karar verildiği,

hususlarının yer aldığı görülmektedir.

21. Yukarıda yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri ve tüm dosya kapsamı çerçevesinde; her ne kadar bahsi geçen mahkeme kararı gereği tarımsal iskân hususunda hak sahipliği kabul edilen başvuranın ve bu konudaki diğer hak sahiplerinin tarımsal iskânına yönelik iş ve işlemlerin tamamlanması uzun bir süreç gerektirse de, idarenin geçen süreç içerisinde bu yönde önemli çalışmalar yürüttüğü görülmekle birlikte bu iş ve işlemleri makul sürede tamamlamadığı, gelinen

süreçte başvuranın talebi üzerine hak sahipliğinin devam ettirilerek, hak sahiplerinin şehirselle olarak iskan edilmelerine karar verildiği dikkate alındığında; başvuranın ve başvuranla aynı durumda olan diğer hak sahiplerinin mağduriyetinin makul sürede giderilememiş olması sebebiyle mülkiyet haklarını ihlal ettiği değerlendirildiğinden, tarımsal/shehirsel iskân iş ve işlemlerinin tamamlanamamasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

22. İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup, idareden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, ayrıca idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde kanunlara uygunluk, makul sürede karar verme ve karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” ilkelerine **uygun davranmadığı** anlaşılmış olup idarenin bundan böyle bu ilkelere de uyması beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

23. 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 Samsun İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

VI. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvurana ve ilgili Komisyon kararında isimleri belirtilen diğer hak sahiplerine en kısa sürede şehirsel iskan sağlanarak mağduriyetlerinin giderilmesi hususunda **Sinop Valiliği Çevre Ve Şehircilik İl Müdürlüğü'ne TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanunun 20 ncı maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **Sinop Valiliği Çevre Ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nce bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,**

Kararın BAŞVURANA, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI'na ve SİNOP VALİLİĞİ ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK İL MÜDÜRLÜĞÜ'ne tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisine karar verildi.

e-imzadır

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelerine dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve “insanı ya-şat ki devlet ya-şasın” ifadesi ile anlam kazanan “hak”, “hukuk”, “adalet” ve “vicdan” kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kamıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden “haklar kültürünün” gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Dergimize; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türünde gönderilen her türlü özgün yayın kabul edilmektedir.

OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Ombudsman Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 sayı çıkarılan, bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve makalelerin yayımlandığı hakemli ve süreli bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanının da taranmaktadır.
2. Dergide yayınlanacak makalelerin dil ve anlatımı bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
3. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
4. Derginin yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.
5. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özeti alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın il-kelerine uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alın-mayabilir.
10. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler Kamu Denetçiliği Kurumu-nun ve Ombudsman Akademik Dergisinin görüşleri değildir. Tüm makalelerde ileri sürülen görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
11. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Kamu Denet-çiliği Kurumu ve Ombudsman Akademik Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Derginin ismi olmadan hiçbir şe-kilde çoğaltılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tara-fından değerlendirilerek iade edilebilir.
12. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunlu-ğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethi-cs)'nin Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlara uygunluk aran-maktadır.
13. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.
14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakem-ler "Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan Harcama Pusulasını" ıslak imzalı olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorun-dadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: dergi@ombudsman.gov.tr

OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgül ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0"cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

Metin içerisindeki atıflar; yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar; (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(ları)sı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Gazetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise 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.

MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar dergipark üzerinden gönderilir. <http://dergipark.gov.tr/> adresinden "**Ombudsman Akademik**" dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır. Bundan sonraki süreçlerde dergipark üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış ka-pak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir hake-me de gönderilebilir. Gönderilen yazıların kime ait olduğu konusunda hakemlere, hakemlerin kimlikleri konusunda da yazarlara bilgi verilmez.
4. Hakemlerden gelen değerlendirme raporları doğrultusunda makalenin yayımlanmasına, yazardan düzeltme istenmesine ya da makalenin geri çevrilmesine karar verilecektir. Yazardan düzeltme istenmesi durumunda, düzeltmenin en geç 1 ay içinde yapılarak dergimize ulaştırılması gerekmektedir.
5. Hakem süreçleri başarı ile sonuçlanan ve yayın portföyüne alınan yazılar Editörler Kurulu'nun belirlediği sıraya göre yayımlanır.

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU ÖRNEK KARARLARININ YAYIMLANMA GEREKÇESİ VE USULÜ

Dergimizin her sayısında, bilimsel çalışmaların ardından Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen örnek kararlar da eklenebilir. Örnek kararların dergiye eklenmesinin gerekçeleri şunlardır.

1. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının özellikle akademik camiada tanıtımını yapmak, verilen kararlarımız hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamak.
2. "Ombudsman Akademik" hakemli dergisinin hayata geçirilmesinde de önemli bir neden olan, Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal görevi yanında verdiği kararlara ilişkin bilimsel çalışmalar üretilebilmesi konusunda akademisyenlere fikir vermek.
3. Dostane çözüm kararlarından örnekler konularak Kurumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.

