

YIL/YEAR: 9  
SAYI/ISSUE: 17  
TEMMUZ-ARALIK /  
JULY-DECEMBER  
2022

# Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

**Cedric Molino MACHETTO - Çev. Doç. Dr. Ergin ERGÜL**

İktidarın Antropolojisi ve Devletin Soy Kütüğü Deleuze ve Guattari, İbn Haldûn ve Clastres'in Okuyucuları/  
*Anthropologie du Pouvoir et Généalogie de l'État. Deleuze et Guattari, Lecteurs d'Ibn Khaldûn et de Clastres*

**Doç. Dr. Şeref İBA**

Türk Parlamento Hukukunda "Yasama Tefsiri" / *Legislative Interpretation in Turkish Parliamentary Law*

**Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL - Arş. Gör. Cihan Necmi GÜNAL**

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye'de İdari Kültürün Şekillenmesine Etkisi / *The Effect of the Ombudsman Institution of Türkiye on the Formation of Administrative Culture in Türkiye*

**Dr. Öğr. Üyesi Handan BOYALI**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Uygulanan İyi Yönetim İlkelerinin Kamu Değeri Çerçevesinden Değerlendirilmesi / *Evaluation of the Good Governance Principles Applied in the Ombudsman Institution Decisions within the Framework of Public Value*

**Doç. Dr. Ali AYCI**

Değerlendirme ve İletişim Aracı Olarak Düzenleyici Etki Analizi: Arka Plan ve Türkiye'deki Uygulama Süreci / *Regulatory Impact Analysis as an Assessment and Effective Communication Tool: Background and Implementation in Türkiye*

**Öğr. Gör. Hülya KÜÇÜK BAYRAKTAR - Doç. Dr. Levent MEMİŞ**

Covid-19 Salgınında Metropol Yönetişel Yapılar ve Politikalar: İstanbul ve Seul Karşılaştırması / *Metropol Administrative Structures and Policies in the Covid-19 Pandemic: a Comparison of Istanbul And Seul*

**Dr. Öğr. Üyesi İsmail Cem KARADUT**

Demokrasi ve Teknokrasi İlişkisi: Koronavirüs Bilim Kurulu Örneği / *Democracy and Technocracy Relation: The Coronavirus Scientific Committee Case*

**Öğr. Gör. Dr. Arif GÜMÜŞ - Prof. Dr. Sebahattin BAYRAM - Doç. Dr. Hasan YILMAZ**

Historical Origin of Ombudsman: The Practice of Ombudsman in Assyrians / *Ombudsmanlığın Tarihsel Kökeni: Asurlularda Ombudsmanlık Uygulaması*

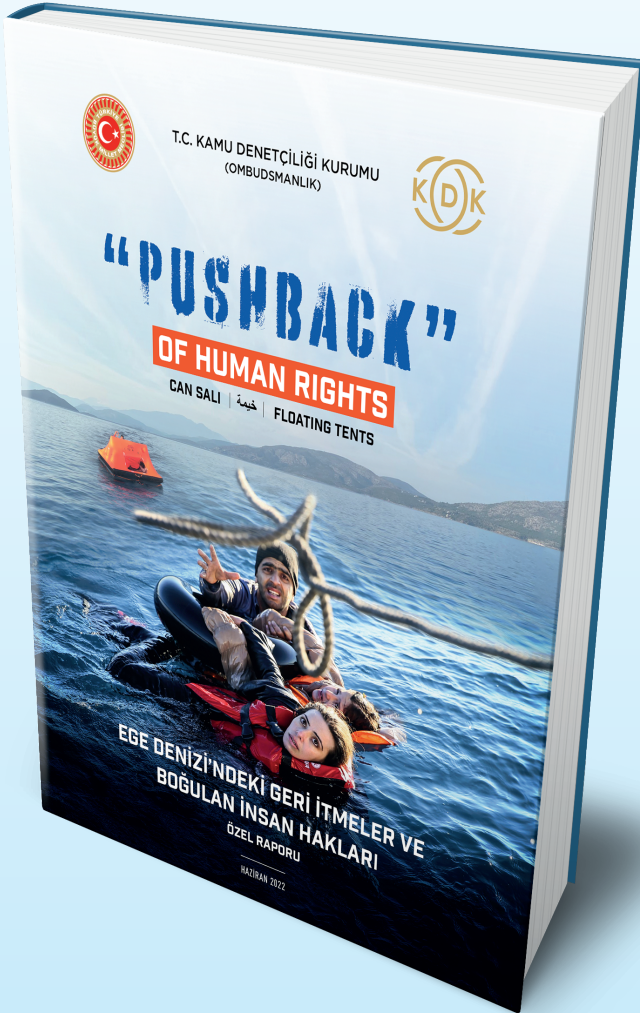
**Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN - Arş. Gör. Salıha MAZLUM**

The Role of the Ombudsman in the Protection of Public Value in the Context of Good Governance Principles / *İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Ombudsmannın Kamu Değerinin Korunmasındaki Rolü*



KAMU DENETÇİLİĞİ  
KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)

# EGE DENİZİ'NDEKİ GERİ İTMELER VE BOĞULAN İNSAN HAKLARI ÖZEL RAPORU



# Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 17 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2022



KAMU DENETÇİLİĞİ  
KURUMU

T.C.  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
HAKEMLİ DERGİ

# Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 17 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2022

T.C.  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Dr. Ümit ŞAHİN

Editör

Dr. Nurullah GÜNGÖR

Editör Yardımcısı

Selman EROL

Editör Kurulu

Mehmet SARI

Dr. Ümit ŞAHİN

Dr. Nurullah GÜNGÖR

Selman EROL

ISSN

2148-256X

Baskı Adedi  
500

Yayın Türü

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

Yönetim ve İletişim

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

e-posta: [egitim@ombudsman.gov.tr](mailto:egitim@ombudsman.gov.tr)

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

Ajans Dış Pınarı

Birlik Mh. 465. Cd. No: 1/5 Çankaya / ANKARA

Tasarım: Pınar COŞGUN

Genel Ağ: [www.duspinari.com](http://www.duspinari.com)

E-Posta: [bilgi@duspinari.com](mailto:bilgi@duspinari.com)

Baskı

-----

Ombudsman Akademik Dergisinde yayımlanan yazılardaki görüşler yazarına aittir.  
© Her hakkı saklıdır. Dergide yer alan yazı, makale, illüstrasyonların elektronik ortamlar da dahil olmak üzere çoğaltılma hakları sadece Kamu Denetçiliği Kurumu'na aittir. Yazıların tamamının veya bir bölümünün çoğaltılması yasaktır.  
Yazılar ancak kaynak gösterilerek alıntılanabilir.



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

# Ombudsman Akademik

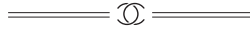
## OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 17 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2022

### DANIŞMA KURULU

- Prof. Dr. Ahmet GÖKCEN Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Ahmet NOHUTÇU İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler 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. Ender Ethem ATAY Özyeğin Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Gülnur AYBET Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Haluk ALKAN İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi
- Prof. Dr. Hamza ATEŞ İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı/YÖK Üyesi
- Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
- Prof. Dr. Hasan TUNÇ Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
- Prof. Dr. Hüseyin HATEMİ İstanbul Ticaret Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN Üsküdar Üniversitesi Kurucu Rektörü
- Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
- Prof. Dr. Metin GÜNDAY Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Nihat BULUT İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi

- Prof. Dr. Ramazan ŐENGÖL Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Recep BOZDOĖAN Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Őafak Ertan ŐOMAKLI Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi
- Prof. Dr. Ulvi SARAN Bürokrat
- Prof. Dr. Yavuz ATAR Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
- Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Yusuf Őevki HAKYEMEZ Anayasa Mahkemesi Üyesi
- Prof. Dr. Zakir AVŐAR Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletifim Fakóltesi Dekanı
- Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi
- Prof. Dr. Cenker GÖKER Ankara Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
- Prof. Dr. Oktay KOŐ Sinop Üniversitesi Boyabat İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi
- DoÇ. Dr. Ergin ERGÖL Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakóltesi
- DoÇ. Dr. Ő. Esra ŐUHADAR İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakóltesi



## BU SAYININ HAKEMLERİ

- Prof. Dr. Süleyman KARAÇOR Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi
- Prof. Dr. Remzi KUZUOĞLU Aksaray Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi
- Prof. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Naci KARKIN Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Mustafa Kemal ÖKTEM Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Halil Rahman BAŞARAN İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Azize Serap TUNCER Çankırı Karatekin Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi
- Prof. Dr. Alper ÖZMEN Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Şerif ÖNER Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Oğuzhan ERDOĞAN Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Ağlasun Meslek Yüksekokulu
- Doç. Dr. Mehmet ELA Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Mehmet Burhanettin COŞKUN Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN Gümüşhane Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. İrge ŞENER Çankaya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. İrfan ERTEKİN Siirt Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Harun KIRILMAZ Sakarya Üniversitesi İşletme Fakültesi
- Doç. Dr. Ergin ERGÜL Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Doç. Dr. Cenay BABAOĞLU Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Doç. Dr. Birden GÜNGÖREN BULGAN Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Osman NACAK Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Burcu ÖZDEMİR OCAKLI Ankara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi
- Dr. Muhammet Serdar ERBAŞ Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi





## ÖN SÖZ

Değerli okuyucular;

İlk yayınıımızdan bugüne dergimiz dolu dolu **16 sayı, 9 yıl, 138 hakemli makale, 203305 makale indirilmesi ve 118 TR Dizin atfı** ile meşaleyi ön sıralarda taşımaktadır.

Bu itibarla her sayıda olduğu gibi bu sayımızda da hem akademik hem de kamusal bir perspektifle nitelikli makalelere dergimizde yer verdik. Özellikle kamu yönetimi, iyi yönetim, ombudsmanlık ve sosyal bilimler alanında mihenk taşı olmuş konulardaki çalışmalarını yayınlamak bizleri ziyadesiyle memnun etmektedir. Nitekim okuyucularımızın da aynı düşünce ve amaç altında birleştiklerini bizlere ulaşan geri bildirimlerden anlıyoruz.

Ombudsman Akademik dergimizin kadrosu gün geçtikçe zenginleşmektedir. Bu sayede, her sayıda daha kapsamlı ve güncel gelişmelerle hukuku temel alan, adaleti merkezine yerleştiren, hak perspektifli bir bakış açısının peşinden koşmaktayız.

Kamu Denetçiliği Kurumu olarak yayınlamış olduğumuz özel raporlarla topluma bütüncül bir bakış açısıyla yaklaşarak çözüm merkezli bir anlayış geliştirmekteyiz. Yalnızca yurt içi değil yurt dışında da insan haklarını ihlal eden olaylara seyirci kalmamaktayız. Bu itibarla medeniyetimizden aldığımız güçle “İnsanı yaşat ki devlet yaşasın” düsturu, ülkemizdeki her güzide kurum gibi KDK'nin da değişmez bir refleksi haline gelmiştir. Sessiz insanların sesi olmaya, nerede bir mağdur, mazlum varsa ona dayanak olmaya devam etmekteyiz.

Değerli okuyucular;

Bu kapsamda, Ermenistan Silahlı Kuvvetlerinin 27 Eylül-10 Kasım 2020 tarihlerinde gerçekleştirdiği saldırılar sonucu ortaya çıkan ve pek çok masum sivilin zarar gördüğü insan hakları ihlallerine dikkat çeken “Azerbaycan-Ermenistan Savaşı'nda Ermenistan Silahlı Kuvvetleri tarafından Gerçekleştirilen İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor”,

“Karabağ İnsan Hakları İnceleme Raporu (14-19 Eylül 2021)”;

Geri itme mağduru çok sayıda insanın yaşadığı insan hakkı ihlallerinin tespiti ve geri itilen kişilerin mağduriyeti karşısında “Ege Denizi’ndeki Geri İtmeler ve Boğulan İnsan Hakları Özel Raporu”;

Kamu Denetçiliği Kurumu Tarafından Ukraynalı Mültecilere İlişkin Olarak Macaristan’a Gerçekleştirilen Çalışma Ziyareti Raporu 2022 yılında hazırlanmıştır.

Bu sayımızın ilk makalesi Cedric Molino Machetto’nun kaleme aldığı, Ergin ERGÜL’ün çevirisini yaptığı “İktidarın Antropolojisi ve Devletin Soy Kütüğü. Deleuze ve Guattari, İbn Haldun ve Clastres’in Okuyucuları” adlı çalışmadır. Eserde “Kabile toplumlarını devlet toplumlarının ataları statüsüne indirgemeden devletin soy kütüğü nasıl tasavvur edilebilir?” sorusuna yanıt için İbn Haldun’un temel kavramları dayanak yapılarak felsefi ve çok boyutlu bir bakış açısı geliştirilmesi amaç edinilmiştir.

Dergimizin ikinci çalışması Şeref İBA’nın “Türk Parlamento Hukukunda Yasama Tefsiri” adlı makalesidir. Çalışmada Türk parlamento hukukunda, süreç içerisinde yasama kuvvetinin, yürütme ve yargıya karşı üstünlüğünün temel araçlarından birisi haline gelen yasama tefsiri, karşılaştırmalı parlamento ve anayasa hukukundaki gelişim çizgisi ve uygulamaları ele alınmıştır.

Bir diğer makalemiz Ramazan ŞENGÜL ve Cihan Necmi GÜNAL’ın birlikte yazdığı “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de İdari Kültürün Şekillenmesine Etkisi” adlı çalışmadır. Makalede yönetsel işleyiş sürecindeki aktif katılım neticesinde aldığı kararlar ve oluşturduğu yaklaşımların kurumu Türkiye’de idari kültürün gelişiminde etkili bir aktör konumuna getirmesi beklenmektedir. Bu çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu kararları içerik analizi yöntemi ile incelenerek Türkiye’deki idari kültürün şekillenmesine etkisi incelenmiştir.

Dördüncü makalemiz ise Handan BOYALI’nın “Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında Uygulanan İyi Yönetim İlkelerinin Kamu Değeri Çerçevesinden Değerlendirilmesi” adlı çalışmasıdır. Makalede kamu yönetimi literatürünün önemli konuları arasında gösterilen kamu değeri yaklaşımı ele alınmıştır. Kuramsal ve kavramsal boyutları ile ele alınan kamu değeri kavramı

hakkında gerekli bilgilendirmeler yapılmış ve kamu yönetimi disiplinine kazanımı değerlendirilmiştir. Ardından Kamu Denetçiliği Kurumu'ndaki alınan kararlarda iyi yönetim ilkeleri kamu değeri bağlamında incelenmiştir.

Ali AYCI tarafından kaleme alınan “Değerlendirme ve İletişim Aracı Olarak Düzenleyici Etki Analizi: Arka Plan ve Türkiye'deki Uygulama Süreci” adlı makalede 2006 yılından itibaren DEA'ya ilişkin çıkarılan mevzuat ve altyapı çalışmalarına rağmen DEA'nın etkin uygulanmasında kritik eksikliklerin tespit edilmesi amaçlanmıştır.

Diğer bir makalemizde ise “COVID-19 Salgınında Metropol Yönetmelik Yapılar ve Politikalar: İstanbul ve Seul Karşılaştırması” konusu Hülya KÜÇÜK BAYRAKTAR ve Levent MEMİŞ tarafından ele alınmıştır. Kentsel alanda Covid-19 ile ortaya çıkan duruma yönelik büyükşehir belediyelerinin geliştirdikleri örgütlenmeler ve politikalar incelenerek ülkelerin yönetmelik yapısı İstanbul ve Seul kentleri özelinde analiz edilmiştir.

Yedinci makalemizde İsmail Cem KARADUT'un kaleme aldığı “Demokrasi ve Teknokrasi İlişkisi: Koronavirüs Bilim Kurulu Örneği” adlı çalışmadır. Makalede, Bilim Kurulu gibi teknokratik örgütlerin, özellikle doğal afetler, salgın gibi zor dönemlerde kamu politikalarına/siyasalarına meşruiyet sağlayabilmelerinin yanında onları yönlendirebildikleri görülmüş ve bunun ileriki dönemler için de iyi uygulama olarak bir örnek olabileceği hususu ele alınmıştır.

Diğer bir makalemizde ise “Ombudsmanlığın Tarihsel Kökeni: Asurlularda Ombudsmanlık Uygulaması” Arif GÜMÜŞ, Sebahattin Bayram ve Hasan YILMAZ tarafından hazırlanmıştır. Bu çalışmada ombudsmanlığın kökenin çok daha eskiye, Anadolu'da güçlü bir ticaret sistemi kuran Asurlulara kadar uzandığı ortaya konmuştur.

Sayımızın son makalesinde Emrah FİRİDİN ve Saliha MAZLUM “İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Ombudsmanın Kamu Değerinin Korunmasındaki Rolü”nü değerlendirmişlerdir. Çalışmada, ombudsman tarafından bir değerlendirme ölçütü olarak kullanılan iyi yönetim ilkelerinin kamu değerinin korunmasında önemli bir etken olduğu üzerinde durulmuştur.

Ombudsman Akademik Dergimizin 17. sayısında da yine zengin bir içerik oluşturduk. Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, makaleleri ile çalışmalarımıza katkı sağlayan tüm akademisyenlere, araştırmacılara ve Dergimizin hazırlık aşamasında önemli katkıları olan Nurullah GÜNGÖR, Selman EROL, zlem YURTAŐAN, Duran AKKAN ve emeği geçen herkese teőekkürlerimi sunuyorum. Dergimizin herkese faydalı olmasını temenni ediyorum. Bir sonraki sayıda buluşmak umuduyla iyi okumalar diliyorum. 31/12/2022

**Şeref MALKOÇ**  
**Kamu Başdenetçisi**

# İÇİNDEKİLER

## ÇEVİRİ

### İKTİDARIN ANTROPOLOJİSİ VE DEVLETİN SOY KÜTÜĞÜ DELEUZE VE GUATTARİ, İBN HALDÛN VE CLASTRES'İN OKUYUCULARI

Anthropologie du Pouvoir et Généalogie de l'État. Deleuze et Guattari, Lecteurs d'Ibn Khaldûn et de Clastres ..... 13  
*Cedric Molino MACHETTO - Çev. Doç. Dr. Ergin ERGÛL*

## ARAŞTIRMA

### TÛRK PARLAMENTO HUKUKUNDA "YASAMA TEFSİRİ"

Legislative Interpretation in Turkish Parliamentary Law ..... 43  
*Doç. Dr. Şeref İBA*

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÛRKİYE'DE İDARİ KÛLTÛRÜN ŞEKİLLENMESİNE ETKİSİ

The Effect of the Ombudsman Institution of Turkey on the Formation of Administrative Culture in Türkiye ..... 63  
*Prof. Dr. Ramazan ŞENGÛL - Arş. Gör. Cihan Necmi GÛNAL*

### KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARINDA UYGULANAN İYİ YÖNETİM İLKELERİNİN KAMU DEĞERİ ÇERÇEVESİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Good Governance Principles Applied in the Ombudsman Institution Decisions within the Framework of Public Value ..... 79  
*Dr. Öğr. Üyesi Handan BOYALI*

### DEĞERLENDİRME VE İLETİŞİM ARACI OLARAK DÛZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: ARKA PLAN VE TÛRKİYE'DEKİ UYGULAMA SÛRECİ

Regulatory Impact Analysis as an Assessment and Effective Communication Tool: Background and Implementation in Türkiye ..... 107  
*Doç. Dr. Ali AYCI*

## **COVID-19 SALGININDA METROPOL YÖNETSEL YAPILAR VE POLİTİKALAR: İSTANBUL VE SEUL KARŞILAŞTIRMASI**

Metropol Administrative Structures and Policies in the Covid-19 Pandemic: a Comparison of Istanbul and Seul .....131

*Öğr. Gör. Hülya KÜÇÜK BAYRAKTAR - Doç. Dr. Levent MEMİŞ*

## **DEMOKRASİ ve TEKNOKRASİ İLİŞKİSİ: KORONAVİRÜS BİLİM KURULU ÖRNEĞİ**

Democracy and Technocracy Relation: The Coronavirus Scientific Committee Case .....169

*Dr. Öğr. Üyesi İsmail Cem KARADUT*

## **HISTORICAL ORIGIN OF OMBUDSMAN: THE PRACTICE OF OMBUDSMAN IN ASSYRIANS**

Ombudsmanlığın Tarihsel Kökeni: Asurlularda Ombudsmanlık Uygulaması .....197

*Öğr. Gör. Dr. Arif GÜMÜŞ - Prof. Dr. Sebahattin BAYRAM - Doç. Dr. Hasan YILMAZ*

## **THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN THE PROTECTION OF PUBLIC VALUE IN THE CONTEXT OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES**

İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Ombudsmanın Kamu Değerinin Korunmasındaki Rolü....217

*Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN - Arş. Gör. Saliha MAZLUM*

## **KARAR ÖRNEKLERİ**

Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin çocukken yargılaması başlamış kişiler açısından uygulanmasına ilişkin bazı hususlarda Yönetmeliğin ilgili maddelerinde değişiklik yapılması talebi hakkındadır.....237

Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin çocukken yargılaması başlamış kişiler açısından uygulanmasına ilişkin bazı hususlarda Yönetmeliğin ilgili maddelerinde değişiklik yapılması talebi hakkındadır.....245

## **YAYIN KURALLARI**

Ombudsman Akademik Dergisi Yayın Kuralları .....239

# İKTİDARIN ANTROPOLOJİSİ VE DEVLETİN SOY KÜTÜĞÜ DELEUZE VE GUATTARI, İBN HALDÛN VE CLASTRES'İN OKUYUCULARI\*

Anthropologie du Pouvoir et Généalogie de l'État. Deleuze et Guattari, Lecteurs d'Ibn Khaldûn et de Clastres

Cedric Molino MACHETTO\*\* - Çev. Doç. Dr. Ergin ERGÛL\*\*\*

Geliş Tarihi: 15.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 17.11.2022

## Öz

Kabile toplumlarını devlet toplumlarının ataları statüsüne indirgemeden devletin soy kütüğü nasıl tasavvur edilebilir? Bu soruda söz konusu olan, siyasal iktidarın soy kütüğüdür. İbn Haldûn'un eserinde iktidar, politik olanı biyolojik olana bağlayan bir ontolojinin tamamlayıcısıdır. Gilles Deleuze ve Félix Guattari, Pierre Clastres'in devletli toplumlar ile devletsiz toplumlar arasındaki radikal ayrımına karşı çıkarılarken, İbn Haldûn'dan "sosyal güç dayanışması" (asabiyet) kavramını ödünç alırlar ve bu da onların devletlerin aralarındaki ve kendi dışlarındaki ilişkiyi ortaya koymalarına imkân verir. Bu makalede biz, Deleuze ve Guattari'nin "Bin Yayla" eserindeki rolünü daha iyi anlamak için İbn Haldûn'daki iktidar antropolojisini ortaya çıkarmayı amaçlamaktayız.

**Anahtar Kelimeler:** Arap felsefesi; iktidar antropolojisi; İbn Haldûn; Deleuze ve Guattari; İslam felsefesi; Çağdaş felsefe; Devlet.

## Résumé

Comment concevoir la généalogie de l'État sans réduire les sociétés tribales au statut d'ancêtres des sociétés étatiques ? À travers cette question, c'est la généalogie du pouvoir politique qui est en jeu. Chez Ibn Khaldûn, le pouvoir fait partie intégrante d'une ontologie qui ancre le politique dans le biologique. Lorsque Gilles Deleuze et Félix Guattari butent sur la séparation radicale entre les sociétés à État et sans État chez Pierre Clastres, ils empruntent à Ibn Khaldûn le concept d'esprit de corps qui leur permet de poser la relation entre les États et leur dehors. Il s'agit pour nous de dégager une anthropologie du pouvoir chez Ibn Khaldûn afin de mieux comprendre le rôle qu'il joue dans de Mille Plateaux de Deleuze et Guattari.

**Mots-clés:** philosophie arabe ; anthropologie du pouvoir ; Ibn Khaldûn ; Deleuze et Guattari ; philosophie islamique ; philosophie contemporaine ; État.

\* "Anthropologie du pouvoir et généalogie de l'État. Deleuze et Guattari, lecteurs d'Ibn Khaldûn et de Clastres" başlıklı makalenin çevirisidir. Kaynak: Molino-Machetto, C. (2021). Anthropologie du pouvoir et généalogie de l'État. Deleuze et Guattari, lecteurs d'Ibn Khaldûn et de Clastres. Dialogue 60(3), 557-577. <https://doi.org/10.1017/S0012217322000038>. © Yazar(lar), 2022. Kanada Felsefe Derneği adına Cambridge University Press tarafından yayınlanmıştır. Basılı versiyonu Kanada Felsefe Derneğinin yayını "Dialogue" dergisinin 2022 Aralık sayısında yer alan makalenin online versiyonu Mart 2022'de [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org) sitesinde yayınlanmıştır. Yazara, makalenin Türkçe'ye çevirisi ve yayınlanması için verdiği izin dolayısıyla teşekkür ederiz. Çevirenin notu ibaresi kullanılmayan dipnotlar yazara aittir.

\*\* Felsefi rasyonaliteler ve bilgi üzerine araştırma ekibi (ERRAPHIS), Toulouse Üniversitesi Jean-Jaures, Toulouse, Fransa E-posta: cedric.molino-machetto@g-mail.fr

\*\*\* Ankara Medipol Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, [ergin.ergul@ankaramedipol.edu.tr](mailto:ergin.ergul@ankaramedipol.edu.tr), ORCID: 0000-0002-6974-6594

## Abstract

How are we to conceive of the genealogy of the state without reducing tribal societies to the status of ancestors of state societies? It is the genealogy of political power that is at stake in this question. In Ibn Khaldûn's work, power is an integral part of an ontology that anchors the political in the biological. When Gilles Deleuze and Félix Guattari come up against the radical separation between state societies and stateless societies, which they perceive in Pierre

Clastres' work, they borrow the concept of group feeling from Ibn Khaldûn, which allows them to posit the relationship between states and what is external to them. This article identifies an anthropology of power in Ibn Khaldûn in order to better understand his role in Mille Plateaux by Deleuze and Guattari.

**Keywords:** Arab philosophy; anthropology of power; Ibn Khaldun; Deleuze and Guattari; Islamic philosophy; contemporary philosophy; State.

## GİRİŞ

Gilles Deleuze ve Félix Guattari, " Bin Yayla " (Mille Plateaux) adlı eserlerinde İbn Haldûn'dan üç kez alıntı yapmaktadırlar. Bildiğimiz kadarıyla, onların İbn Haldûn'un eseri hakkında yaptıkları okumalar çok az incelenmiştir. Bunun nedeni kuşkusuz felsefenin kendi içindeki uzmanlıklarının çok dar bölümlere ayrılmış oluşu ve belki de Orta Çağ Arap felsefesinin görmezden gelinmesidir.<sup>1</sup> Bununla birlikte, çağdaş felsefede İbn Haldûn, genelde kendisinden sonra gelen bilimlerin veya yazarların nasıl da bir öncüsü olduğu açıklanmak amacıyla alıntılanmaktadır. Ancak, sanki Arap düşüncesinin değeri ancak onsuz yapılmış bir tarihin tarih öncesi olarak kabul edilebilirmiş gibi, başka bir amaç için alıntılanması oldukça nadirdir.

Deleuze ve Guattari'nin Mağripli yazardan yaptıkları okumayı ciddiye almak, bizim için sırf onun hakkında doğru bilgiyi yanlış olandan ayırt etmekten ziyade, onların İbn Haldûn okumalarını, İbn Haldûn çalışmalarından ve genel olarak Orta Çağ Mağribi'nin tarihsel antropolojisinden bilgilenmiş olarak, onun düşüncesinin daha kapsamlı ve tarihi çağdaş bir anlayışıyla karşılaştırmak anlamına gelmektedir; çünkü onlar ne yazarın ne de Orta Çağ Arap dünyasının uzmanları değildirler ve sadece derleme bir metinden<sup>2</sup> alıntı yapmaktadırlar.

İbn Haldûn, Deleuze ve Guattari'nin yazdığı 'Bin Yayla'nın on ikinci yaylasında Pierre Clastres ile yan yana bulunur. Onlar devlet ile "dışsal" bir göçebe

<sup>1</sup> Bu konuda bkz. Benmakhlouf (2015) ve Büttgen, de Libera, Rashed ve Rosier-Catach, dir. (2008).

<sup>2</sup> Çevirenin notu: Yazar iki düşünürün İbn Haldûn'a referans verirken yararlandıkları ve makalenin kaynakçasında yer verilen 1965 Baskı, "İbn Haldûn. Mukaddime, alıntılar (G. Labica tarafından seçilmiş ve takdim edilmiştir)" adlı kitabı kast etmektedir. Fransızcası: Ibn Khaldûn. (1965). La Muqaddima, extraits (choisis et présentés par G. Labica). Le temps des cerises.



arasında sorunlu ve zorunlu ilişkiyi kavramsallaştırmak için Kuzey Afrikalı düşünürün sosyal güç dayanışması (asabiyet) kavramına başvuracaklardır. Clastres gibi İbn Haldûn da eserinde eleştirel bir iktidar soy kütüğünü işler. İlk olarak kabile toplumları ile devlet arasındaki ilişki sorununun Deleuze ve Guattari'nin ortak okumalarındaki rolüne eğileceğiz. İkinci aşamada Clastres'te olduğu gibi İbn Haldûn'da da savaş ve iktidar antropolojisinin, savaş yoluyla kabileden evrimci şekilde devlete geçiş sorununu ortaya koyduğunu göreceğiz. Clastres bu pasaja karşı çıkmakta ise de, bu, tam tersine, onun (İbn Haldûn'un) "Büyük Uyuşmazlık" analizinden hareketle üçüncü aşamada geliştireceğimiz Halduncu iktidar antropolojisinin temelinde yer almaktadır. Son olarak, İbn Haldûn tarafından oluşturulduğu şekilde devlet (dawla) kavramının modern devlet kavramından birçok noktada ayrıldığını göreceğiz. Bu ise Mağripli Orta Çağ düşünürünün meşgul olduğu devlet eleştirisinin Deleuze ve Guattari'nin eserindeki rolünü daha iyi anlamamızı sağlayacaktır.

### **Kabile Toplumlari, Devlet Toplumlari: Devlet ve Dışı**

Clastres, Amazon toplumlari üzerinde çalışmış modern bir antropologdur; İbn Haldûn, esas olarak Mağrip'i inceleyen (kendisini yeni bir bilimin mucidi olarak tanımlayan ) bir Orta Çağ düşünürü, tarihçisi ve filozofudur. Coğrafi mesafe, tarihi mesafe, kültürel mesafe, kısaca, antropolojik mesafe: hiçbir şey onların yaklaşmasını haklı çıkarmamaktadır. Yine de, Clastres gibi İbn Haldûn da devletsiz kabile toplumlariğini incelemiş ve onun gibi devletli ve devletsiz toplumlardaki iktidar biçimlerini ve daha genel olarak devletli ve devletsiz toplumlar arasındaki ilişkileri sorgulamıştır.<sup>3</sup>

Clastres, "İkel toplumlarda savaş" konulu makalesinde savaşın kökeni hakkında üç tezi tartışır: Savaşı, hayvan şiddetinin alabileceği özel bir biçim haline getirerek, dünyayı biyolojikleştirecek bir doğalcı (natüralist) tez, savaş kaynakların kıtlığının sonucuyla izah eden ekonomist tez ve son olarak, savaş mübadelenin başarısızlığı olarak algılayan bir "mübadelci" tez (Clastres, 1980)<sup>4</sup>. Bu üç tezden, esas olarak onları, savaş toplumsal bedenin kendisine endekslemekle ve sonuçta

<sup>3</sup> İbn Haldûn'un tartıştığımız tezleri Mukaddime'de bulunmaktadır: İbn Khaldûn, *Livre des Exemples (İbretler Kitabı /Kitab'ül İber)* 2002'de Gallimard tarafından Abdesselam Cheddadi'nin çevirisiyle yayınlanan *Kitap I Muqaddima* (bkz. İbn Khaldun, 2002). Bu, aksi belirtilmedikçe kullanacağımız referans baskıdır. Bundan böyle ( LE. 2002) Arapça baskı için bkz. İbn Khaldun (2007).

<sup>4</sup> Çevirenin notu: Makalenin Türkçe çevirisi aşağıdaki eserde yer almaktadır: Pierre Clastre, *Vahşi Savaşının Mutsuzluğu, Siyasal Antropoloji Araştırmaları, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1992 ss.172-207*. Ayrıca makale

savaşı sanki hayatın yasalarından, ekonomi yasalarından, hatta mübadelenin yasalarından kaynaklanıyormuş gibi siyasetin dışına çıkartmakla eleştirerek ayrılır. Aksine, Clastres'e göre savaş, amacı toplumsal bedenini çözülmesini ve bunun daha büyük bir bütün içinde erimesini engellemek olan siyasi bir seçimdir. Savaş, dışı ile sosyal mesafeyi koruyarak grubun kimliğini ve varlığındaki (devlet iktidarına karşı) direnci güçlendirmekten ibaret merkezkaç bir güçtür. Savaş, ilkel toplumun temelidir: birlik kendine dışsal olmaksızın, ne siyasi bölünme ne de işlevler hiyerarşisi olmaksızın, varlığını bir bütün olarak sürdürmesine izin veren şeydir. Savaş olmadan, toplumlar ister devlet ister imparatorluk olsun, onları büyük bir bütün altında birleştiren merkezi bir güç tarafından ele geçirilir. Clastres "ilkel toplumun sürekliliği savaş durumunun sürekliliğine bağlıdır" demektedir. (Clastres, 1980: 203). Deleuze ve Guattari, devlete dışsal bir gerçeklik olarak savaş makinesi kavramını geliştirmek için büyük ölçüde Clastres'in antropolojisine dayanırlar.

Clastres'i, önceden oluşumunu ustalikle engellediği potansiyel devletlere karşı olsun, yıkımlarını önerdiği mevcut devletlere karşı olsun, bir savaş makinesinin devlete karşı yöneltildiğini gösterdiği zaman da izliyoruz. (Deleuze ve Guattari, 1980: 444).<sup>5</sup>

Bununla birlikte, iki yazar, Clastres'in hipotezinin, devletli toplum ve devletsiz toplum arasındaki kopukluğu derinleştirmekle devletin ortaya çıkışı sorununu çözmeyi mümkün kılmadığını belirtmekteler: Eğer kabile toplumları savaş makineleri gibi işliorsa ve savaşların devletlerin oluşumu ile hiçbir ilgisi yoksa devletlerin ve imparatorlukların oluşumu nasıl açıklanmalıdır? Guillaume Sibertin-Blanc'in açıklamasına göre, "Deleuze ve Guattari, bu açmazı (paradoksu) çözmeye çalışmak şöyle dursun, onu güçlendirmek için Clastreci formülasyonuna dayanmakta... ve hatta onu radikalleştirmektedir" (Sibertin-Blanc, 2013: 22). Arkeolojinin onlara gösterdiği kadarıyla hiçbir zaman bir devlet ya da bir imparatorlukla ilişkiye girmeyecek kadar uzak bir ilkel toplum var olmamıştır

---

Türkçe'de daha iyi bir çeviriyle müstakil kitap olarak yayınlanmıştır: Pierre Clastres, Şiddetin Arkeolojisi, İkel Toplumlarda Savaş, çev. Sarp Tuna, Nora Kitap, İstanbul 2017.

<sup>5</sup> Çevirenin notu: Paragrafın yer aldığı "Bin Yayla" kitabının ilgili bölümünün Türkçesi anlaşılmas ve tuhaf bir çeviri örneğidir: "Bir savaş makinesinin devlete karşı yönlendirildiğini, ya oluşumunu başından beri sövmüş olduğu gizil devletlere karşı ya da yıkımlarını önerdiği güncel devletlere karşı yönlendirildiğini gösterdiğinde Clastres'i yeniden izliyoruz." (Kapitalizm ve Şizofreni 1, Bin yayla, Göçebebilimi İncelemesi: Savaş Makinesi, çev. Ali Akay, Bağlam Yayınları, Ankara 1990).

ve daha temel olarak devlet ancak bir "dış"dan hareketle mümkündür." <sup>6</sup> Ama bu dışın dış politikayla hiçbir ilgisi yoktur, o çok daha temeldir: Devletler yalnızca devlet olmayanla ilişki içinde mevcut olurlar. Her iki filozof, devlet olmayan iki makineyi devletlerle sürekli ilişki içinde algırlar: Ulusötesi, devlet ötesi (büyük şirketler, dinler, vb.) küresel örgütler ile bölünmüş toplumlar, "çeteler", devlete karşı "bölünmüş toplumların haklarını savunmaya devam eden azınlıklar" (Deleuze ve Guattari, 1980: 445). Devletler daha sonra kendilerini içsellik ve dışsallık: devlet tarafından özünde kendisine dışsal olanın içselleştirilmesi, bölünmüş toplumların (savaş yoluyla) onları içselleştirmeye çalışan devlet karşısında dışsallaştırılması, terimleriyle düşünürler. Böylece, Clastres, devletsiz toplumları devletli toplumlardan bağımsız olarak anlayarak, onları karşılıklı ilişkilerinde kavramsallaştıramamıştır. Deleuze ve Guattari, bu "dış"ın doğasını belirlemek zorundadırlar. Onların, Clastres tarafından devlete karşı ilkel toplumlar ile devletli toplumlar arasında kurulan karşıtlığı (Clastres, 1974/2011)<sup>7</sup> aşmalarını sağlayacak uygun kavramsal araçlar için referansları 14. Yüzyılda yaşamış Kuzey Afrikalı filozof ve tarihçi İbn Haldûn olacaktır. Gerçekten de savaş makinesi ve devlet arasındaki ilişki üzerine ilerlemeleri için gerekli olan üç kavramı İbn Haldûn'da bulurlar. Önce Kuzey Afrikalı düşünür tarafından şekillendirilen ünlü "sosyal güç dayanışması" (asabiya) kavramına başvururlar<sup>8</sup>, sonra onun iki tür toplumsal oluşum, yeryüzüne insan yerleşmesinin iki yolu<sup>9</sup> arasındaki antropolojik ayırımına başvururlar: Bedevi umran (göçebe toplum ve medeniyeti)

<sup>6</sup> "Çevrede veya iyi kontrol edilemeyen alanlarda emperyal devletlerle temas etmemiş ilkel toplumları asla hayal edemeyiz." (Deleuze ve Guattari, 1980: 445).

<sup>7</sup> Çevirenin notu: Clastres'in bu konuyu ele aldığı eserinin Türkçesi: Devlete Karşı Toplum, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1991

<sup>8</sup> Luis de Miranda, Deleuze et Guattari'nin sosyal güç dayanışması kavramını sahiplenmelerinin bir analizini yapmaktadır. Ancak ilginç bir biçimde İbn Haldûn'un pasajını alıntıladıktan sonra, Kuzey Afrikalı düşünürün "çok Deleuze'cü" olmayacak olan "sosyal güç dayanışmasının" ataerkil ve hiyerarşiler üstü bir vizyonuna sahip olduğunu gösterecek Lilia Ben Salem tarafından atfı yapılan Mukaddime'den bir alıntıya dayanarak "önemli olanın İbn Haldûn olmadığını" vurgulamaktadır. (Miranda, 2017: 182; Ben Salem, 1973: 301). Ancak bize öyle geliyor ki, tam tersine, Deleuze ve Guattari'nin okumasını ciddiye almamız gerekir. Gerçekte, Ben Salem tarafından aktarılan pasaj tam olarak "iktidar"dan (mülk) değil, meşru siyasi otoriteden bahsetmektedir (al-hâkim, bkz. İbn Khaldûn, 2007: 185 ve LE, 2002: 434. Abdesselam Cheddadi, "otorite" olarak çevirmektedir). İbn Haldûn burada bir hanedana dayalı devletin kuruluşunda iktidarın mekânini dile getirir. Aşağıda göreceğimiz gibi, onun iktidar antropolojisi, ataerkil bir otokrasinin basit övgüsünden daha karmaşıktır.

<sup>9</sup> İbn Haldun, Mukaddime'sinde, 'ilm el-'umran el-beşeri' adını verdiği ve Makram Abbas'in "insan yerleşiminin bilimi" olarak tercüme etmeyi seçtiği yeni bir bilim icat ettiğini iddia eder (bkz. Abbas, 2009: 259). Çevirenin notu: Bize göre, "insan toplumu ve medeniyeti bilimi" veya kısaca "toplum ve medeniyet bilimi". Bkz. Ergin Ergül, İbn Haldûn'un Temel Kavramlarının Devlet Teorisi Işığında Çevirisi', Ombudsman Akademik, Yıl 2021, Cilt 8, Sayı 15, 43-81.

ve hadari umran (kent toplumu ve medeniyeti). Asabiyet gibi, bu iki kavram da, kesinlikle Barbara Cassin'in çeviremez dediği şeyin bir parçasıdır. Bu, tercüme edilemedikleri için değil, tam tersine onları tercüme etmeye hep devam ettiğimiz içindir (Cassin, 2004). Genel olarak konuşursak, onlar kabile toplumunu devlet toplumundan ayırırlar. Vincent Monteil, "göçebe toplum" ve "yerleşik toplum" (İbn Khaldûn, 1968) olarak tercüme ederken, Franz Rosenthal onları "bedevi uygarlığı" ve "yerleşik uygarlık" (İbn Khaldûn, 2015) ve Muhsin Mehdi "ilkel kültür" ve "medeni kültür" (Mahdi, 2016: 193) olarak çevirir. Abdesselam Cheddadi ise onları "kırsal medeniyet" ve "kent medeniyeti" (LE, 2002: 260) olarak tercüme etmektedir. Biz "kabile toplumu" ve "devlet toplumu" olarak çevirmeyi seçiyoruz. Çünkü Deleuze ve Guattari gibi<sup>10</sup> biz de İbn Haldûn'un göçebe mantığını yerleşik bir toplum mantığının karşısına koymadığını, aksine bir devlet mantığını birlikte düşünmeye çalıştığını düşünüyoruz. Kabile kavramı, münhasır olmayan birkaç karakteristik tanım alabilir. Bunlardan ilki soy bağına dayanır: Bir kabilenin üyeleri, bu soy bağı ister hayali ister kanıtlanmış olsun, ortak bir ataya sahip olduklarını iddia ederler. İbn Haldûn'un soy bağına analizinin, onun aşiret sosyalleşmesini anlama biçiminde önemli bir rol oynadığını göreceğiz. İkincisi, evrimci bir perspektiften, devlet karşısında atalıktır; kabile bir proto-devlet (ilkel devlet/yarı devlet) olabilir. Kabileler ve devletler arasındaki bu eşzamanlı ve artzamanlı ilişkiler sorununun, İbn Haldûn'un tezleri için Deleuze ve Guattari'nin ilgisinin merkezinde olduğunu göreceğiz. Nihayet, kabile, siyasi planda devlet iktidarının merkezileşmesine karşıt olarak, bölünmüşlükle tanımlanabilir. Burada yine, bölünmüşlük kavramı İbn Haldûn'da bariz bir şekilde mevcut değilse de, bu, Ernest Gellner'in bu kavramı Fa'sın kabilelerine bir Halduncu okuma tablosundan uygulamasından beri, eserinin olası bir okumasını teşkil eder.<sup>11</sup> Ancak İbn Haldûn'un "bedevi umran"dan anladığı şey bu üç anlama gelebiliyorsa da, o bunu asla "hadari umran"dan bağımsız olarak anlamamıştır: kabile ve devlet sadece karşılıklı ilişkileri içinde anlaşılabilir.<sup>12</sup> Kabile toplumu, sosyal güç daya-

<sup>10</sup> Deleuze ve Guattari'de göçebelik ile devletlilik arasındaki karşıtlık için bkz. Sibertin-Blanc (2013: 103): "göçebelik yerleşikliğe karşıt olarak değil, Devlete göre tanımlanır".

<sup>11</sup> Kabile kavramının farklı anlamları için bkz. Trapper (1991: 45-51). Kavramın antropolojideki kullanımına ilişkin eleştirel bir soykütük için Maurice Godelier tarafından Encyclopædia Universalis'te (Godelier, 2021) kaleme alınan "Tribu" makalesine bakınız. Ernest Gellner'in bölünmüşlük (segmentarité) kavramını Halduncu bir perspektiften uygulaması için, Gellner'e (2003, özellikle s. 21'de Halduncu şemanın geçerliliğini haklı çıkartması) bakınız.

<sup>12</sup> Kabileler ve devletler arasındaki ilişkinin bu simbiyotik anlayışı, Philip S. Khoury ve Joseph Kostiner'in işaret ettiği gibi, Arap dünyasındaki çağdaş antropolojiyi de karakterize etmektedir: "Kabileler ve devletler böylece diyalektik bir simbiyoz oluştururlar: birbirlerine karşıtlar ve birbirlerini desteklerler; her parça diğerinin etki-

nışması aracılığıyla devlet iktidarını ele geçirmeye yönlendirilir ve devlet yalnızca aşiret sınırlarıyla olan ilişkisi aracılığıyla var olur. Bu Deleuze ve Guattari'nin, İbn Haldûn'da niçin devletin "dış" ı ile ilişkisini kavramsallaştıracak bir şey aradıklarının cevabıdır. Bu kavram Clastreci antropolojinin bıraktığı boşluğu doldurarak hem kabile toplumları ile devlet toplumları arasındaki farklılıkları karakterize etmeye hem de aralarındaki ilişkiyi vurgulamaya hizmet edecektir. (Deleuze ve Guattari, 1980: 453). Deleuze ve Guattari, İbn Haldûn'un 'asabiyet (sosyal güç dayanışması), kavramında göçebe toplumların karakteristiği olan savaş makinesi dedikleri şeyin yeraltı çalışmasını (Deleuze ve Guattari, 1980: 542) ve bunun antropolojik doğuşunu algılar. Sosyal güç dayanışması, bireyin kendi sosyal grubuyla bir olduğu bir tür sosyal bağı, başlangıçta kabile kaynaklı olan bir dayanışma bağına belirten sosyolojik ve politik bir kavramdır.<sup>13</sup> Asabiyet teriminin etimolojisi "sinir"e atıfta bulunuyorsa da, kavram klanların içindeki dayanışma bağlarını anlamak için icad edilmiştir. Her bir üyenin değerini topluluk bünyesinde bizzat kendisi gibi savunma kapasitesi aracılığıyla sosyal kohezyonun<sup>14</sup> devamına imkân verir.<sup>15</sup> Ayrıca kabile toplumlarının bu tipik dayanışma bağı soy üzerine kuruludur. Zaten Deleuze ve Guattari'yi asabiyet kavramında ilk etapta ilgilendirecek olan da bu soy meselesidir:

Grubun (corps) ve sosyal güç dayanışmasının (esprit de corps) askeri bir kökenini ileri sürmek mi gerekir? Önemli olan "askeri" olan değil, daha ziyade uzaktan gelen bir göçebe kökendir. İbn Haldûn göçebe savaş makinesini şöyle tanımlamaktadır: Aileler veya soylar, ek olarak

---

siyle değişir ve bazen birbirlerini yok etmeye çalışırlar. (Khoury ve Kostiner, 1991: 7). Aynı ciltte Bassam Tibi, Arap dünyasının bu ikili anlayışının aslında Halduncu kökenli olduğunu da açıklar (Tibi, 1991: 128).

<sup>13</sup> İbn Haldûn'da asabiyye kavramına ilişkin önemli bir literatür mevcuttur. Fransızca'da Abdesselam (2006: 299), Hüseyin (1917: 108-109) ve Labica ve Ben Saïd'i (2009: 78) zikredeceğiz. Çevirenin notu: Bizim tercih ettiğimiz "sosyal güç dayanışması" karşılığının gerekçesi için bkz. Bkz. Ergin Ergül, İbn Haldûn'un Temel Kavramlarının Devlet Teorisi Işığında Çevirisi", Ombudsman Akademik, Yıl 2021, Cilt 8, Sayı 15, 43-81.

<sup>14</sup> Çevirenin notu: Sosyal kohezyon: sosyal grup içinde kişileri bir merkez etrafında toplama. Terim ilk olarak 1893 yılında sosyolog Emile Durkheim (1858-1917) tarafından "Toplumsal İşbölümü Üzerine" adlı eserde, bireyler ve kolektif bilinç arasındaki dayanışmanın tezahür ettiği bir toplumun düzgün işleyişini tanımlamak için kullanılmıştır.

<sup>15</sup> Şiddet ve kabile dayanışması arasındaki bağ hakkında Astérion'da yayınlanacak olan "İnsanları Yönetmek: İbn Haldûn'da Şiddetin Soy Kütüğü" (Gouverner les hommes: généalogie de la violence chez Ibn Khaldûn). başlıklı makaleme bakınız. Çevirenin notu: Makale yayınlamıştır. Bkz: Cédric Molino-Machetto, "Gouverner les hommes : généalogie de la violence chez Ibn Khaldûn", Astérion [En ligne], 26 | 2022, mis en ligne le 18 août 2022, URL : <http://journals.openedition.org/asterion/8297> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/asterion.8297>

sosyal güç dayanışması (asabiyet)<sup>16</sup>. Savaş makinesinin ailelerle devletinkinden çok farklı bir ilişkisi vardır. Aile, temel bir birim olmak yerine, sürünün (bande) yönünü tayin eder, böylece bir soy kütüğü bir aileden diğerine, böyle bir ailenin o anda maksimum “kan bağına bağlı dayanışma” gerçekleştirme yeteneğine göre taşınır. Ailenin bir devlet organizmasındaki yerini belirleyen, onun kamusal ünü değil, aksine, dayanışmanın gizli gücü veya erdemi ile bir savaş birliğindeki ünlüleri belirleyen soy kütüklerine karşılık gelen etki alanıdır. (Deleuze ve Guattari, 1980: 453).

Nitekim İbn Haldûn’da kabile toplumları ailesi, devletin en küçük bölümü değildir. Aile, ev olup, Arapça’da beyt, hâne ve soyun sembolik gücü anlamları da taşır<sup>17</sup>. Deleuze ve Guattari burada İbn Haldûn’a dayanma ihtiyacı hissediyorlarsa, bunun nedeni onlar için olduğu gibi onun için de, soyun bir praksis (eylem) olmasıdır (Deleuze ve Guattari, 1972: 173). Bu, doğal bir veri değildir ve yalnızca sembolizmiyle geçerlidir: Önemli olan soya ilişkin farkındalıktır (gerçek bir kan bağına dayalı olsun ya da olmasın) (LE, 2002: 382)<sup>18</sup>. “Bedeviler” arasında, soyun hafızası bedene demirlenmiştir ve Deleuze ve Guattari’nin açıkça sosyal güç dayanışmasının kökenindedir (Deleuze ve Guattari, 1980: 453, n. 21). Kabileden devlete geçişte zayıflayan bu soy hafızasıdır. Devlet içinde soy kütüğü (şecere) bir bilimsel bilgi meselesidir: “Artık onun hayal gücü üzerinde hiçbir etkisi olmaz ve bundan sonra sosyal güç dayanışmasının (asabiyetin) uyandıracağı bağlılık duygusunu da beslemez. Dolayısıyla işe yaramaz hale gelir” (LE, 2002: 383; ayrıca bkz. Hamès, 1987).

Soy kütük bir tarihçinin işi haline gelir gelmez, birincil sosyolojik işlevi olan toplumsal bütünleşmeyi kaybeder. O zaman üstelik bir devlette, kişi kayırmacı bir işbirliği sistemi sayesinde güçlü mevkileri işgal etme girişiminde soyunu açık-

<sup>16</sup> “Bin Yayla’nın Türkçesinde, asabiyet kavramının Fransızca’daki terim karşılığı “esprit de corps”, “bedenin tını” şeklinde çevrilmiştir. (s.54). Oysa burada corps beden değil birlik, grup ya da topluluk anlamındadır. Bu nedenle “esprit de corps” da, motomot olarak birlik ruhu veya grup ruhu olarak çevrilir. Kavram olarak ise asabiyet, dayanışma, grup dayanışması veya bizim tercih ettiğimiz gibi sosyal güç dayanışması şeklinde tercüme edilmelidir

<sup>17</sup> Bkz. Levi-Strauss (1983: 1224): “Aileden ayrı olan hane, baba tarafından kan hısımlığı (agnatik soy) ile de örtüşmez, hatta bazen biyolojik bir temelden yoksundur ve daha ziyade itibar, kökenler, akrabalık, isimler ve semboller, konum, güç ve zenginliği içeren maddi ve manevi bir mirastan oluşur.”

<sup>18</sup> Tarihçi Amira K. Bennison, İbn Haldûn’un Orta Çağ Mağrip (Kuzey Afrika) kabileleri hakkındaki sözlerini doğrulamaktadır: Dolayısıyla asıl mesele, kabile erkeklerinin ve kadınların her zaman kan bağıının olması değil, sosyal ilişkilerini ikamet yeri veya meslek gibi diğer faktörlerden ziyade akrabalık ve soy kütüğü açısından anlamaları ve rasyonelleştirmeleridir.” (Bennison, 2016: 140).

ça vurgular. Soy kütük, onlara askeri zaferler kazandıran sosyal güç dayanışmasının gücü sayesinde kabilelerin toplumsal dinamikleri aracılığıyla yeraltına iner. Sosyal güç dayanışması bu nedenle bir kabile toplumunda (ki kökeni burasıdır) güçlüdür ve devlet toplumunda zayıflar, dolayısıyla çöküşüne neden olur.<sup>19</sup> O, devlet için gerekli olduğu kadar onu yok da edebilir. Deleuze ve Guattari 'asabiya ve iştirak kavramları arasında bir denklik kurduklarında hata yapmaktadırlar:

Üçüncü olarak<sup>20</sup> ve bilhassa, bedevi soyları bir "sosyal güç dayanışmasını" harekete geçirir ve yeni bir boyut olarak onunla bütünleşirler: Bu, sosyalizmin Arapça adının türeyeceği asabiya ya da iştirak'tır (İbn Haldûn, devlet zorlamasına sahip olmayan kabile şefinin "iktidarı"nda bunun eksikliğini vurgular). Kentlilik, sosyal güç dayanışmasından bir iktidar boyutu yapar ve onu tek başına yönetime (otokrasiye) uygun hale getirir. (Deleuze ve Guattari, 1980: 453).<sup>21</sup>

Daha sonra göreceğimiz gibi, kabile şefinin zorlama yetkisi olmadığı doğrudur. Bununla birlikte, asabiye ve iştirak kavramları ne birbirinin yerine kullanılabilir, ne eşdeğerdir, ne de aynı köktendir. Yazarlar muhtemelen Mukaddime'den yaptıkları alıntılarda tek kaynaklarında -Georges Labica tarafından seçilen ve Jamel-Eddine Bencheikh tarafından tercüme edilen alıntılar- geçen bir pasajla yanıtlanmışlardır: İşte söz konusu pasaj:

<sup>19</sup> LE: 624. Devletlerin ömrü, devletin doğuşundan çöküşüne kadar üç aşamadan oluşan bir döngü içinde gelişir (güçlü bir sosyal güç dayanışmasına sahip bir kabilenin devlet iktidarını ele geçirmesi; devletin sağlamlaşması ve lüksün gelişmesi; sosyal güç dayanışmasının yitirilmesi yoluyla devletin çöküşü). Bu üç aşamanın sentetik bir görünümü için bkz. Abbas (2009: 274). Yazar, İbn Haldûn'un bu üç aşamalı dinamiği 11. yüzyıl Abbasi hukukçusu Maverdi'den ödünç aldığını açıklar. Abbas'ın çevirisine ve Maverdi'deki notuna bakınız (2015: 364-365).

<sup>20</sup> Çevirenin notu: İfadenin daha iyi anlaşılması için dipnot metnin alıntısı kadar olan kısmının çevirisini de vermeyi uygun görüyoruz: "İbn Haldûn, Mukaddime, Hachette Yayınevi. Bu şaheserin temel konularından biri asabiyyetin sosyolojik problemi ve anlam belirsizliğidir. İbn Haldûn bedeviliği (kavim/budun olarak değil de yaşama biçimi olarak) ve yerleşikliği veya şehirliliği karşı karşıya getirir. Bu karşıtlığın bütün tezahürleri arasında ilkin aleni ve gizli olan arasındaki karşıtlık vardır.: devletin şehirlisinin aleniliğine karşılık bedevi savaş makinesinin bir gizliliği vardır. Bunun yanında ilk şıkta ün gizli dayanışmadan çıkar, oysa ikinci şıkta gizlilik ün gerekliliklerine boyun eğer. İkinci olarak bedevilik hem soyların ve soykütüklerinin saflığından hem de büyük bir değişkenliğinden yararlanır. Oysa şehirlilik pek saf olmayan ve aynı zamanda katı ve sabit soylar yapar: Bir kutuptan ötekine dayanışma yön değiştirir" (Deleuze ve Guattari, 1980: 454).

<sup>21</sup> Çevirenin notu: Paragraf, eserin Türkçe çevirisinde şöyle yer almaktadır: "Üçüncü olarak ve özellikle, bedevi soy soyları "bir beden tını" oluştururlar ve ona sanki yeni bir boyutmuş gibi iştirak ederler: Buna Assabya veya İştirak denir. Ve oradan Arap Sosyalizminin adı çıkacaktır: (İbn Haldûn, klan şefinin iktidarsızlığı, devlet kurmaya zorunlu olmaması üzerinde ısrar eder) Halbuki şehirlilik bedeninin tınında bir iktidar boyutu oluşturur ve onu "otokrasi"ye verir." (çev. Akay, 1990: 54, dp.26).

İktidarın kullanımı ve refah, ikinci kuşağın davranışını etkiler; onda göçebe yaşam alışkanlıkları yerini yerleşik yaşam alışkanlıklarına bırakır, kıtlık yerini rahatlık ve bolluğa, iktidar topluluğu ise otokrasiye bırakır (İbn Khaldûn, 1965: 112).

Çeviren, iştirak terimi çevirisini “iktidar topluluğu”<sup>22</sup> ile açıklar: “İştirak: iktidarda birlik iştirakiyye yani sosyalizm kelimesine vücut vermiştir” (İbn Khaldûn, 1965: 112) Ancak, iştirâk kavramı paylaşmayı ifade ediyorsa da, orijinal Arapça ifadesi “el-iştirâk fi el-mecd”dır (İbn Khaldûn, 2007: 189) . Ancak “el-mecd” güç değil, prestij ve ihtişam anlamına gelir. İbn Haldûn bu pasajda, bir hanedanın başlangıcında, prestij ve ihtişamın, iktidarı yeni ele geçiren kabilenin çok sayıda üyesi arasında paylaşıldığını, daha sonra, prestij ve ihtişama, iktidara gelen gerçek egemen olan tek liderin yararına, yavaş yavaş el konulduğunu göstermeye çalışır, çünkü “doğası gereği iktidar (mülk) prestij ve ihtişamı yalnızca kendisi için ister” (LE, 2002: 434). Aynı pasajın Cheddadi tarafından nasıl tercüme edildiğine bakalım:

İkinci nesil boyunca, iktidar ve refah onları kırsal medeniyetten kent-  
sel medeniyete, yoksunluktan servete ve refaha, prestij ve ihtişamın  
paylaşımından onun tek kişi tarafından sahiplenilmesine sürükler.  
(LE, 2002: 440)

Aradaki fark önemlidir, çünkü Deleuze ve Guattari için, sosyal güç dayanışması tabiat değiştirir ve tek kişinin yönetimi (otokrasi) tarafından tekele alınır. Onlar İbn Haldûn tarafından oluşturulduğu şekliyle Halduncu asabiye kavramını böyle tarihsizleştirmektedirler. İbn Haldûn açısından, bir devlet kurulduğunda sosyal güç dayanışması tabiat değiştirmez, zayıflar: Sadece bir kişinin menfaati için prestij ve ihtişama el konulması sosyal güç dayanışmasının çöküşünün, dolayısıyla devletlerin kendi çöküşlerine direnme kapasitelerinin azalmasının belirtilerinden biridir. Dolayısıyla Deleuze ve Guattari devleti kendisinden kopan gruplarıyla (subaylar birliği, noterler birliği) ilişkisinde tedirgin eden “dış” olarak “esprit de corps”<sup>23</sup> (asabiyet) kavramını tarih dışı bir biçim altında yeniden

<sup>22</sup> Aslında burada W. M. G. de Slane'in çevirisini almaktadır. Bkz. İbn Khaldun (1863: 341). Çevirenin notu: Slan'ın çevirisi (1863) Fransızca'da ve Türkçe'den (Prizâde çevirisi 1730) sonra Mukaddime'nin dünya dillerindeki ilk çevirisidir.

<sup>23</sup> Çevirenin notu: Fransızca asabiyet teriminin karşılığı olarak çevrilen “esprit de corps”un tam anlamı, birlik ruhu ya da grup ruhudur. Yazar dikkat çekmek istediği husus iki düşünürün buradaki corps'u, İbn Haldûn



kullanmak üzere tarihsel boyutundan boşaltırlar.<sup>24</sup> İbn Haldûn okumalarından yola çıkarak oluşturdukları "corps"<sup>25</sup> kavramı böylece, Clastres'te çok kapalı biçimde kabul edilen devletsiz ilkel toplumlar ve devlet toplumları karşıtlığının ötesine geçmeyi mümkün kılar. Ancak Clastres'i, devletsiz toplumları ve devletleri çok fazla ayırmakla suçlarlar, devletin savaş makinesinden çıkarılmasını reddederler, çünkü her ikisi de farklı mantıklara tabidir. Ancak İbn Haldûn'da asabiyyetin devlet iktidarının kökeninde olduğu sürece, tarihsel bir boyutu vardır: "İktidar (mülk) <sup>26</sup> asabiyyetin (sosyal güç dayanışmasının) hedefidir." (LE, 2002: 396). Dolayısıyla İbn Haldûn'da Clastres'in yanı sıra Deleuze ve Guattari'nin ileri sürdüğü kabilelerden devletlerin tarihi atalarını yapan bir evrimcilik var mıdır?

## 2. İKTİDARIN ANTROPOLOJİSİ: DEVLETSİZ TOPLUMLARDA VE DEVLETLİ TOPLUMLARDA OTORİTE VE EGEMENLİK

İbn Haldûn göçebe toplumlardan (bedevi umran) bahsederken, hem baskın soy ilkesine, hem bir tür iktidar işleyişine ve hem de üretim tarzına gönderme yapmaktadır. Sadece hiçbir toprakları olmayan anlamında göçebe toplumlar söz konusu değildir. Bilakis, kabilelerin kendi toprakları vardır ve şayet göçebe iseler, bu durum daha fazla bu toprakla sürdürdükleri ilişkidedir. Doğal koşullara (iklim, engebe) bağımlı olduklarından, çoğalmalarını sağlamak amacıyla bir bölgeyi işgal etmeye çalışırlar.

Deleuze ve Guattari, farklı toplumsal oluşumlara ilişkin kendi kavramsallaştırmalarını İbn Haldûn'unkine indirgemezler. Jamel-Eddine Bencheikh'in "bedevi umran" (umran al-badawi) ve "hadari umran" (umran al-hadara) kelimelerini "bedevilik" ve "şehirlilik" terimleriyle yaptığı çeviriyi alarak, onları göçebe toplumların veya ilkel toplumların katı muadilleri yapmazlar. Çünkü aslında Halduncu "bedevi umran" kavramı ne birine ne de diğerine uymaktadır. İbn Haldûn'da bedeviliği tanımlayan şey, her şeyden önce bir coğrafyadır: Bedevi

---

düşüncesinde asabiyyet kavram ve olgusunun tarihi boyutunu dikkate almadan devlet organizması içindeki gruplara, subaylar (corps de capitaines), noterler (corps des notaires) vb. uyarlamasıdır.

<sup>24</sup> "Devletin bir organizma olarak kendi gruplarıyla (corps) sorun yaşadığı dönemler her zaman gelir" (Deleuze ve Guattari, 1980: 454). Çevirenin notu: Subaylar birliği ve noterler birliği örneklerinin kullanışı için bkz. (Deleuze ve Guattari, 1980: 454, çeviri: 1990:55).

<sup>25</sup> Bir beden gibi bölünmeyen bir bütün olarak grup, birlik, bünye.

<sup>26</sup> İbn Haldûn'da mülk kavramı, devlet toplumunda var olan ve zor ve egemenlik imkânını gerektiren iktidar tipini ifade eder. Cheddadi çoğunlukla "kraliyet iktidan" olarak tercüme ederken, Abbas "zorlayıcı iktidar" olarak tercüme etmektedir. (bkz. Abbas 2009: 290).

toplumları kurak ve yarı çöl bozkırlarda ve dağlarda yerleşirler (bkz. Talbi, 1973: 64-65), oysa kentsel toplumlar ekonomiyi bir "birikim"e dönüştürebilen daha verimli topraklarda otururlar.<sup>27</sup>Bunun yanında bedevilik sert yaşam koşullarını içeren bir geçim ekonomisini<sup>28</sup> doğuran belirli bir üretim tarzıyla tanımlanır (LE, 2002: 371; ayrıca bkz. Mehdi, 2016: 193-201). Nihayet, asabiyet (sosyal güç dayanışması) adını verdiği ve bu toplum tipine özgü bir şiddet ekonomisinde yer alan belli bir toplumsal bağ türü (LE, 2002: 380-381) tanımı tamamlar. Ancak bu tanım göçebe toplum kavramıyla tam olarak örtüşmese de "Bin Yayla" yazarları tarafından her defasında bir göçebe toplum düşünürü olarak İbn Haldûn davet edilmektedir.

İbn Haldûn orada üç defa araya girer. İlk defada yazarlar onun asabiyet kavramını çağırırlar (Deleuze ve Guattari, 1980: 453); diğer iki defada, toprak ile mülkiyet bağlı iki tür ilişkiyi ve dağıtım karşı karşıya getirirler: Bedeviliğin ve dağıtımın kaygan mekanı (Deleuze ve Guattari tarafından kullanılan ifadeye göre kentsel öncesi kırsal alan) ve kentin ve paylaşmanın pürtüklü mekanı ("polis/kent devleti") (Deleuze ve Guattari, 1980: 472 ve 600). İlginç olan nokta şu ki, İbn Haldûn için olduğu gibi Deleuze ve Guattari için de devletler zorunlu olarak devlet dışı toplumlar tarafından ve kabile toplumları da zorunlu olarak devlet tarafından kutuplaştırılır. Kabile toplumları devlet tarafından zorunlu olarak kutuplaştırılır, o kadar ki kavramların alınmasından ziyade, İbn Haldûn ile Deleuze ve Guattari'nin eserlerinde bir ilişki benzerliği mevcuttur. Her iki eserde de devlet-olmayan olmadan devlet olmaz ve bunun tersi de geçerlidir. Bin Yayla'da yer alan üç alıntıdan ikisinde İbn Haldûn, Clastres'e atfedilenin tam tersi rolü yerine getirmesi için davet edilir: Clastres'in yalnızca devlet dışılığı öne sürme eğiliminde olduğu devlette (devlete karşı komplo/tahmin şeklinde) devletsizliği ileri sürmek için. İlk alıntı, kendilerinin Devlet tarafından kodlanmasına izin verilmeyen grupları vurgulamaya hizmet eder (Deleuze ve Guattari, 1980: 472); ikincisi, mekandaki dağılımın, kaygan mekanlarda mülkiyet ilişkisinde çoğunluk eğiliminin (İbn Haldûn'un badawası) pürtüklü mekânda (İbn Haldûn'un kenti ya da hadarası) azınlık eğilimi olabileceğini göstererek, kaygan mekanlara ve pürtüklü mekanlara bitişik coğrafyayı kompleks hale getirmeye katkıda bulunur.

<sup>27</sup> Daha ileride bu ifadenin kullanımının haklılığını ortaya koyuyoruz.

<sup>28</sup> Çevirenin notu: Geçim ekonomisi (économie de subsistance): Üretici birimlerin üretimlerini pazar için değil, kendi ihtiyaçları için yaptığı, söz konusu birimlerin tüketim için de pazara bağımlı olmadığı ve dar bir işbölümüyle üretimin tamamlandığı ekonomi.

(Deleuze ve Guattari, 1980: 600). Bedevi umran kavramı, ne ilkel toplum kavramıyla veya ne de göçebe toplum kavramıyla tam olarak örtüşmüyorsa da, yine de Deleuze ve Guattari'nin, Clastres'te hala belirsiz kalan devlet ile devlet-olmayan arasındaki eklemlemeyi yeniden nitelendirmesine hizmet eder.<sup>29</sup>

Aslında, Clastres ve İbn Haldûn arasındaki önemli fark, bir iktidar antropolojisine bakış açılarında yatar. Clastres'e göre, ilkel toplumlarda savaşın amacının fetih olmadığı, ilkel savaşların saldırı girişimi biçiminde görünseler bile özünde savunma ve kendini koruma amaçlı olduğu açıktır. İbn Haldûn'da savaş fetihi, fetih vergi tahsilini ve nihayet mülk veya devlet iktidarına yol açar. İbn Haldûn'da gerçekten de ego (nefs) tarafından egemenlik arzulandığı ölçüde bir evrimcilik vardır.<sup>30</sup> İktidarı elde etmeye yönelik arayış doğal bir arzudur. Burada iktidarı herhangi bir ilkel toplumun hayaleti haline getiren Clastres ile açık bir görüş ayrılığı söz konusudur: İlkel toplumlar onu arzulamak bir yana, kendilerini ondan korumaya çalışırlar. Ancak insan vuku bulmasının muhtemel olduğunu ve dolayısıyla arzu edilme durumunu bildiği bir şeyden kendisini korumanın peşinde olur mu? Guillaume Sibertin Blanc, Deleuze ve Guattari'ye göre devlete yönelik komplo tahmin edildiği gibi devlet dâhil olmadan gerçekleşir:

Devlet eşiği önlenir; ancak beklenen, eşiğin altında, döngünün basit bir yeniden üretimde kapanıp yeniden başlayabildiği, yani eşiğin kendisinin önceden tahmin edilmesi gerekmeden yeniden başlayabildiği sınırdır. (Sibertin-Blanc, 2013: 52).

Hâlbuki İbn Haldûn'da, toplumun basit bir nüfus artışının sunduğu yaşam biçimini korumak uğruna devlete karşı bu isteksizliğin var olduğunu, ancak kabileyi kelimenin tam anlamıyla kendi iradesine karşı bir tür devlet egemenliğine doğru yönlendiren sosyal güç dayanışmasının (asabiyetin) gücünü durdurmaya yetmediğini göreceğiz.

<sup>29</sup> Guillaume Sibertin-Blanc'a göre, Deleuze ve Guattari'deki "tarihsel-makine kategorilerinin (ilkel toplumlar, göçebe toplumlar, devlet toplumları, kentsel toplumlar ve uluslararası örgütler) "ikili tipolojik ve topolojik eklemlemesi", Clastres'in kendisinin de, iktidar biçimlerinin biçimsel dışsalılığı ile mukabil toplumsal oluşumların tözsel bağımsızlığı arasında bir kurban olarak kaldığı karıştırmadan kaçınmaya imkân verir. "[...]Hiçbir toplumsal oluşum, "dışsal birliktelik" ya da diğer toplumsal oluşumlarla sürdürdüğü etkileşim ilişkileri ihmal edilebilecek kadar otarşik (kendi kendine yeterli) bir gerçeklik değildir. (Sibertin-Blanc, 2013: 42)

<sup>30</sup> "Güçlü bir klan mensubu birisi "itaat edilen efendi" konumuna ulaştığında, eğer zor kullanma ve baskı uygulama imkanlarına sahipse, bunları uygulamaktan kaçınmaz, çünkü nefsin arzuladığı bir şeydir bu." (LE, 2002: 396).

İbn Haldûn'a göre kabile toplumlarında iktidarın mevcudiyeti açıktır, ancak bu iktidar zorlama ile kullanılmaz. Kabile şefi "takip edilir" ama zorlayamaz, bir otoriteye (vâz'i) sahiptir, ancak bu otorite zorlamadan kendine itaat ettirme gücüdür; o şefliktir (ri'âsa), ancak tam anlamıyla devlet iktidarı değildir:

[Devlet iktidarı] [mülk] salt şeflikten daha fazlasıdır. Gerçekten de, şeflikte kişi yalnızca itaat edilen bir efendidir, fakat kararlarını zor kullanarak uygulayamaz. Ancak iktidar, egemen olma ve zorla yönetmektir. (LE, 2002: 396).

Kabile toplumunun bu aşamasında, zor kullanma iktidarı gerekli değildir ve kabile şefi emretmeyle yetinebilir.<sup>31</sup> Zor kullanma iktidarı, mülk, fetih savaşlarıyla birlikte ortaya çıkar: savaş, bir ailenin bir klana, bir klanın bir kabileye, bir kabilenin diğer kabileler üzerindeki egemenliğini mümkün kılar. Kabile toplumunda, şefin kendi klanı üzerindeki zora dayanmayan şefliği, başkaları üzerinde zorlama yoluyla uyguladığı iktidarın karşısında yer alır. Devletin başlangıcı, vergi vermeye zorlamadır: Devletin dinamiği, büyük inşaat işlerini üstlenmesine izin veren artı-emeğin zorla alınmasını içerir. İbn Haldûn, devletlerin zenginliğinin çalıştırabileceği işçi sayısına bağlı olduğunu ve sadece devletlerin büyük inşaatlar yapabileceğini belirtir:

Gerçekten de şehirler inşa etmek için çok sayıda işçiyi biraraya getirmek ve birlikte çalışmalarını sağlamak gerekir. Bir devlet güçlü ve geniş eyaletlere sahip olduğunda, kendisinin hizmetinde çalışmak üzere tüm bölgelerden işçiler toplanır. Genellikle yapı malzemelerini taşımak için kullanılan, insan gücünü ve kapasitesini defalarca katlayan makineler kullanılır. Bu cihazlar arasında kaldıraçlar (vinçler de) yer alır. Çünkü insan gücü böyle bir görevi yerine getiremez. (LE, 2002: 706).

Ancak vergi, herhangi bir devletin yalnızca tarihsel başlangıcıdır, özü değildir. Devlet vergiden hareketle kurulur, ancak etkili olabilmesi için "kent medeniyeti" (el-'umran-el-hadara) özelliklerini kazanmalıdır. O gerçekten de kentsel yaşam tarzının ve "lüks"ün gelişimini yani artışı, insanın (basit yaşam sürme anlamında) varlığı için gerekli olmayan şeyleri içerir:

<sup>31</sup> Jacqueline Chabbi, Kuran'ın antropolojik ve tarihsel bir yorumuna yönelik girişiminde, kabile toplumlarında itaatın her zaman geçici olduğunu ve asla sağlanmadığını açıklar. 2. surenin meşhur 256. ayetini bu şekilde yorumlamaktadır: "Dinde zorlama yoktur" (Chabbi, 2016: 47, 226 ve 227).

İktidara erişim, zenginlik ve refah getirir. Kent medeniyeti (hadara) demek her şeyden önce, lüksün tüm çeşitliliğiyle benimsenmesi ile refahın farklı yönleri için gerekli şu zanaatlara sahip olmak demektir: Yemek pişirme, giyim, binalar, halılar, atlar, kap kakac ve ev hayatı ile ilgili her şey. Bunların her birinde mükemmel olmaksızın, özel sanatlar gerektirir. Dolayısıyla bu sanatlar, zevk ve keyif çeşitlerinin ve arzulan refahın tadını çıkarma araçlarının, aynı zamanda da ihtiyaçlarının artmasıyla sayıca artış gösterir. (LE, 2002: 442).

O halde, devlet işbölümü ve mesleki uzmanlaşma ile başlar: Bu itibarla “bunların her birinde mükemmel olmaksızın, özel sanatları gerektirir” (LE: 2002: 442). Sonuç olarak, bu durum zorunlu olarak öznelerinde alışkanlıklara ve çok çeşitli maddi malların erişimini sağlayan bir kentsel kültüre yol açar : “Dolayısıyla bu sanatlar da, insani arzu ve zevklerin ve lüksten faydalanmanın yanı sıra, alışkanlıkların da çeşitlenmesiyle farklılaşır ve çoğalır.” (LE, 2002: 442). Bu “lüks”e erişim, Arapların Hicazda yaşadıklarıyla Abbasiler dönemindeki yaşam tarzlarının çelişkisini tasvir eden şu satırların kanıtladığı gibi, sosyal hayatın her alanında alışkanlıkların değişmesine neden olmaktadır:

Derken Araplar, yüksek derecede bir refaha ve çok farklı bir hayat tarzına sahip olduklarında, bütün bunları çok daha ileri bir düzeye çıkardılar ve böylece şehir kültürüne, yani yemekler, içecekler, giyim kuşam, binalar, silahlar, halılar, mutfak eşyaları, müzik ve evdeki bütün büyük küçük mobilyalar konusunda lüks ve zerafet aşamasına geçtiler. Geçit törenleri, ziyafetler, düğün geceleri bakımından da mükemmelliği yakaladılar. (LE, 2002: 442).

Şu halde, devlet (dawla), belirli bir özelliklerle tanımlanabilecek sabit bir varlığı belirtmez. DVL kökünde oluşan devle kelimesi, etimolojik olarak bir dolaşım fikri, para dolaşımı ve hanedanların iktidarının dolaşımını kapsar. Latince etimolojisi “status”ün, konum ve makam fikrini içerdiği modern devlet kavramının aksine, devle kavramı Makram Abbas’in belirttiği gibi, “insani işlerin zamanın ezici gücüne, onun iniş çıkışlarına ve kaderin çeşitli tersine çevirmelerine boyun eğmesi nedeniyle bu istikrarsızlık ve kırılabilirlik fikrini taşımaktadır.” (Abbes, 2009: 276). Bu nedenle İbn Haldûn’da iktidar bir şey, bir mülk (propriété) olarak değil, kutuplaşmış ve dolaşımında olan, her zaman güvencesiz iktidar ilişkilerinden kaynaklandığından temelde istikrarsız bir dinamik olarak düşünülür.

İbn Haldûn'da gerçekten de başka bir evrimcilik vardır: "kent medeniyetinin" hedefi "genel medeniyet" tir (LE, 2002: 745).<sup>32</sup> Başka bir deyişle, bu devlete yönelik bir evrimciliğdir, sadece iktidar biçimi değil, kültür olarak da. Ancak bu evrimciliğin, kesinlikle bir teleoloji teşkil ettiği söylenemez, çünkü genel olarak tarihin sonu yoktur. Bu İbn Haldûn'un "amaç" (gaye) ile kastettiği şey, tam anlamıyla bir amaç değil, bir sürecin doruk noktası, doğal sonucudur. Şeyler olabilecekleri şeyin sonuna kadar gitmek zorundadır. Keza iktidar sosyal güç dayanışmasının amacıdır. Çünkü elinden gelenin sonuna kadar giden asabiyet küresel çok uluslu devletlerin (imparatorlukların) kuruluşuna katılır. Ancak bu amaç, bir tarih teolojisinin izini taşıyor gibi görünmemektedir.<sup>33</sup> Gerçekten de devlet toplumlari ve onların lüks üretimleri, genel olarak toplumun bir amacını teşkil etmektedir, bu dinsel bir eskatolojiden (ahiret bilgisinden) ziyade tutkuların mantığından ve güçlerin fiziğinden dolaydır.

### 3.BÜYÜK UYUŞMAZLIK: İBN HALDÛN'UN TEORİSİNİN UYGULANMASI

İbn Haldûn'un, İslam'ın ilk hizipleşmesinin kökenindeki siyasi çekişmenin, Büyük Uyuşmazlığın yorumunda da durum böyledir. Büyük Uyuşmazlık (Arapça fitne), Emevi hanedanının kurucusu Muaviye ve Peygamberin kuzeni ve damadı Hz. Ali'yi iktidara halefiyet mücadelesinde karşı karşıya getiren çekişmeyi belirtir. Bize göre İbn Haldûn bu uyuşmazlığın doğasına, kesinlikle orijinal bir bakış atıyor gibi görünmektedir.

Gerçekten de o, halifelğe haleflik (ardıllık) iddiasında bulunanlar arasındaki karşıtlığı teolojik bir model ile daha seküler bir siyasi model arasındaki bir çatışma olarak değil, iki karşıt toplumsal oluşum, yani kabile yaşam biçimi (Ali tarafından izlenen) ve devlet biçimi (Muaviye'nin devlet başkanı olma yolunda olması) arasındaki çatışma olarak kavramaktadır. İbn Haldûn'a göre, İslam or-

<sup>32</sup> Çevirenin notu: Yazar İbn Haldûn'un şu bölüm başlığını kastetmektedir: "Kent medeniyeti, genel medeniyetin amacıdır. Onun son aşamasıdır ve onu çöküşüne götürür." (LE, 2002: 745).

<sup>33</sup> Krzysztof Pomian şu tespiti yapar: İbn Haldûn'da, "bu arada, mucize fikri hiçbir şekilde eleştirel ruhun yokluğuna tanıklık etmez. Aksine, insanın veya olağan doğa güçlerinin gücünün çok ötesinde görünen etkileri, bunlar için başka bir fail bulmak gerektiğinden daha güçlü, hatta tamamen sonsuz bir nedene atfederek, neden ile sonuç arasındaki orantılılığı korumaya çalıştığımızı gösterir. (Pomian, 2006: 87). Ancak Pomian, İbn Haldûn'da son kertede eyleyen tek varlık Tann olduğu için Mukaddime'yi bir "tarih felsefesi" olmaktan çok bir "tarih teolojisi" olarak nitelendirmektedir. Biz daha ziyade, burada İbn Haldûn'un tarihi, teolojik türden bir zorunluluktan hareketle değil de, doğa, olasılık koşulu ve bir dürtü olarak üçlü bir zorunluluk anlayışından anladığımızı gösteren Muhsin Mehdi'nin dersini izliyoruz. (Muhsin, 2016: 258-259).

taya çıktığında, temelde devlete karşıydı: Hz. Muhammed 632'de vefat etti ve veraset kuralına dair hiçbir işaret iletmedi. İslam Devleti ilk dört halife tarafından hazırlanmıştı (fetihler, bir karar verme gücünün istikrara kavuşturulması), ancak 662'de Emevi İmparatorluğu'nun kuruluşu sırasında Muaviye ile geri dönüşü olmayan bir dinamik olarak ortaya çıktı. Hz. Ali (661'de suikaste uğradı) ile Muaviye arasındaki çatışma dini olmaktan öte bir şeydir: bu bir kabile şefi ile gelecekteki bir devlet başkanı arasındaki bir çatışmadır. İbn Haldûn, diğer fatihler (dört halife) ganimetlerle zenginleştikleri halde yaşam tarzlarını kökten değiştirmediklerinden devlet iktidarının (mülk) ancak imparatorluğun gerçek kurucusu olan Muaviye ile ortaya çıktığını açıkça göstermektedir. İbn Haldûn'un İslam'ın ikinci halifesi Ömer b. Hattab'ın, o zamanki Suriye valisi Muaviye'nin tutumu karşısında şaşırıldığını anlattığı şu anekdot bunu gösterir:

Ey Muaviye, "Pers krallarının geleneklerini mi benimsedin?" O ise şu karşılığı verdi: "Ey Müminlerin Emiri, ben sınırda düşmanla karşı karşıyayım. Askeri ihtişam bakımından düşmanla rekabet etmemiz gerekmektedir." (LE, 2002: 491).

İbn Haldûn bu anekdotu Muaviye'yi savunarak yorumlar: İslam'da devlet iktidarı (mülk) gayrimeşru değildir, aksi takdirde Ömer yasaklardı, ama yasaklamadı. Bu onun tezini (sosyal güç dayanışması iktidarı amaçlar, iktidara götürür), İslam'ın ilk halifelerinin otoritesine dayanarak meşrulaştırmasını sağlar. Yine ilk halifelerden bahsederken şöyle demektedir:

Bu dört halife<sup>34</sup> krallık iktidarı kullanmaktan kaçındılar ve onun yöntemlerinden uzak durdular. Onların bu durumlarını ve tutumlarını, İslam'ın canlılığı ve Arapların bedevi hayatının sadeliği güçlendirdi ve destekledi. Onlar bu dünyanın zenginlik ve refahına en yabancı milletler. Bu, şu dünyaya ve dünya zevklerine kaçınmayı öğütleyen dinlerinden, hem de onların bedevi hayatlarından, alışa geldikleri sert ve zorlu hayat şartlarından ileri geliyordu. Mudariler<sup>35</sup> kadar kıtlığa alışkın bir halk yoktu. Tarım ve hayvancılık yapma imkânı olmayan topraklarda, Hicazda yaşıyorlardı. Tarıma elverişli ovaları bulunmuyordu. Buralar, onlara çok uzaktı. Dahası, oralar Rebia kabilesinin ve Yemenlilerin tekelindeydi. Dahası onlar bu bölgelerin bolluğuna da imreniyor değillerdi. Çoğu zaman akrep ve böceklerle karınlarını do-

<sup>34</sup> Sırasıyla, Hz. Ebu Bekir, Hz. Ömer, Hz. Osman ve Hz. Ali

<sup>35</sup> Peygamberin kabilesi Kureyş de dâhil olmak üzere kuzey Arabistan'da bir grup kabile.

yuruyorlardı. Deve tüylerinin taşlarda ezilip, öğütülmüş ve pişirilmiş, kanla yoğrulmuş bir karışımı olan ilhiz adını verdikleri bir yemeği yemekten gurur duyuyorlardı. [...] Sahip oldukları mallar sayısızdı. Elleri bu imkânlar varken bile çetin bir hayat sürmeye devam ettiler. Hz. Ömer elbisesini deri parçalarıyla yamıyordu. Hz. Ali ise, "ey altın ve gümüş paralar gidin siz başkasını baştan çıkarın" demekteydi." (LE, 2002: p. 491-492).

İbn Haldûn coğrafya, üretim tarzı, yaşam biçimi ve nihayetinde toplumsal oluşum arasındaki bağları dikkate alan bir tarih anlayışının önemini ortaya koymaktadır.<sup>36</sup> O İslam Devleti'nin dinamiklerinin, Hicaz bölgesinin<sup>37</sup> aksine tarımın yapılabileceği daha verimli bir bölgede, Suriye'deki Muaviye'de harekete geçirilmesinden "Araplar"ın devlete karşı ne kadar direnç gösterdiklerini eserinde birkaç kez tekrarlamaktadır. Tarihçiler genellikle devletin doğuşunu İslam'ın kökenine götürürler: Hz. Muhammed İslam Devletinin başlatıcısıydı ve bir devlet idaresinin temellerini atan Hz. Osman'dı.<sup>38</sup> Bununla birlikte İbn Haldûn, İslam'ın ilk dört halifesinin alışkanlıklarının göçebe yaşamda (bedevi umranda) kök saldıığını ve Muaviye'nin kraliyet iktidarının (mülk) şatafatında kendini ilk gösteren kişi olduğunu fark eder.

İbn Haldûn için Büyük Uyuşmazlık gerçekten de bir "medeniyet" çatışmasının sahnesidir ve devletin gerçek doğuşuna bir dinamik olarak damga vurur, oysa bu uyuşmazlık genellikle halifelîği nebevi ilkelere göre dini mantık içine yerleştirmek isteyen dindar Hz. Ali ile 'Hz. Osman'ın öldürülmesinden, 'Hz. Ali'nin taraftarlarını suçlayarak hilafeti ele geçirmek için yararlanmaya çalışan hırslı Muaviye arasındaki kişisel bir karşıtlık olarak algılanır. Tarihçi Hichem Djait de, Muaviye devleti'nin anlamını aynı şekilde anlar: "İslam, Muaviye tarafından siyasi ve tarihi bir güç, bir ulusun, bir iktidarın ve bir imparatorluğun yaratıcısı olarak algılanır." (Djait, 1989: 143). Ancak o, bu devlet düşüncesini Muaviye'nin karakterine, dinsel düşünceyi de Hz. Ali'ye ait bir nitelik haline getirir. İbn Haldûn'da din ile siyaset arasındaki bir çekişme söz konusu değildir,

<sup>36</sup> Bu pasajı, James Scott'ın devlete direnişe göre yapılan bir kültür seçimi hakkında söyledikleriyle karşılaştırmak ilginçtir: "Geçim ve kültür pratikleri, büyük ölçüde, devlete el konulmasını kolaylaştırmalarına veya engellemelerine göre seçilir. [...] Sosyolojik ve kültürel veriler olmaktan uzak, soy uygulamaları, soy kütüksenel manipülasyon, yerel iktidar biçimleri, akrabalık yapıları ve hatta belki de okuryazarlık seviyeleri, devlet içi katılımı önlemek (ve nadir durumlarda kolaylaştırmak) için "düzenlenir". (Scott, 2013: 59).

<sup>37</sup> Emeviler döneminde tarım ve su erişim altyapısının geliştirilmesi için bkz. Genequand (2009).

<sup>38</sup> Bu teze ilişkin bir tartışma için bkz. Burhan (1997: 31-35).



çekişme kabilesel olanla devletsel olan arasındadır. Muaviye Kureyşlilerin klanını temsil etse<sup>39</sup> ve kabile meşruiyetine dayansa ve Hz. Ali de hanedan sürekliliğini ve dini meşruiyeti temsil etse bile, kabile yaşam tarzıyla kopuşu gerçekleştiren ve sosyal güç dayanışmasını (asabiyeti) amacına, devlet iktidarına (mülk)<sup>40</sup> götüren Muaviye'dir. Hz. Ali ile Muaviye arasında çıkan anlaşmazlık "sosyal güç dayanışmasının (asabiyetin) zorunlu bir sonucudur" (LE, 2002: 494). Nihayetinde İbn Haldûn'a göre, iki eğilim - (Ali'de cisimleşen) kabile yaşam tarzının korunması ve (Muaviye'de cisimleşen) devlet egemenliği - kabileden devlete geçişte birlikte var olur, ancak eğer sosyal güç dayanışması yeterince güçlüyse, zorunlu olarak kabile yaşam biçiminde devrime yol açar:

Araplar yavaş yavaş nihayet bedeviliklerinden ve yoksulluklarından çıktılar. Daha önce gördüğümüz gibi, sosyal güç dayanışmasının bir sonucu olan iktidarın doğasını tanıdılar ve egemenlik ve zor uygulamaları (LE, 2002: 493).

Sosyal güç dayanışması, savaş yoluyla devlete götürebilir. Ancak yağma baskınlarının devlet savaşları olmadığı doğrudur. Deleuze ve Guattari'nin, baskın savaş makinesine özgüdür ve amacı savaş olmayan devlete karşı direnmedir diye açıklamaları gibi.<sup>41</sup> Bundan İbn Haldûn'un ilk halifeler hakkındaki iddiası çıkar: Onlar fetihlere önderlik etseler de devlet başkanı değildirler. Buna karşılık, baskın mantığının sonucunun bir Devlet mantığına, yani vergilerin toplanmasına ve iktidarın istikrara kavuşturulmasına ulaşması tamamen mümkündür.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Muaviye, İslam davasına katılmadan önce Peygamber'in ihtilafa düştüğü kabilesi, Kureyş kabilesindedir. Bkz. Djait (1989: 142).

<sup>40</sup> Ghalioun Burhan, Fitne'de İslam Devleti'nin doğuşunu görüyor, ancak bunu devlet mantığı ile dini mantık arasındaki bir çatışmanın meyvesi olarak yorumlar; Ona göre Muaviye'nin zaferi "devletin karşı konulmaz yükselişine ve paradoksal olarak onu var eden dine karşı ve onun zararına tanıklık eder" (Burhan, 1997: 36-54).

<sup>41</sup> Deleuze ve Guattari (1980: 518): "Savaş (çarpmalı veya çarpmasız) düşman kuvvetlerinin imhasını veya teslim alınmasını önerdiği sürece, savaş makinesinin amacı, zorunlu olarak savaş değildir (örneğin baskın belirli bir savaş biçiminden ziyade, başka bir amaç olacaktır). Bu pasaj, Deleuze ve Guattari'ye göre savaşın mutlaka devlete yol açmadığını açıklayan Guillaume Sibertin-Blanc tarafından alıntılanmıştır (Sibertin-Blanc, 2005). Jacqueline Chabbi ayrıca, Peygamberin bir savaş lideri imajının İslam'ın ilk günlerinden çok sonrasına ait bir inşa olduğunu, kabile çatışmalarının daha çok asil amacı savaştan kaçınmak olan bir güç dengesine tanıklık ettiğini göstermektedir (Chabbi, 2016: 222).

<sup>42</sup> Eduardo Viveiros De Castro, Clastriyen savaş teorisinin işlev ve etkiyi kaçıran muğlaklığının altını çizmektedir: "İlkel savaşın zorunlu bir 'toplumsal işlevi' yoktur, ancak her zaman politik bir etkisi olacaktır. Devletin inkân, bu durumda savaşın nihai nedeni değil, olumlanmasının bir sonucu olacaktır. Dolayısıyla savaşın, yerli kozmolojiler tarafından şeffaf bir şekilde verilenlerin ötesinde bir işlevi veya gerekçesi (yani bir kuruma hükmeden bir temsil) olmayacak, ancak ne sonuçlarından, ne de etkilerinden daha fazlasına veya daha azına sahip olmayacaktır" (De Castro, 2019: 98).

James Scott, baskınların, arkaik bir devlet biçimini andıran, zamanla rutin hale gelen bir "şantaj" a yol açabileceğini göstermektedir.<sup>43</sup> Devlet ve kabileyi karşılıklı ilişkileri içinde anlıyorsa da, tıpkı Clastres'te olduğu gibi İbn Haldûn'da da bir tür doğa durumu biçimi ve evrimcilik vardır. Deleuze ve Guattari, Clastres'in ilkel toplumları bir doğa durumu, ancak kavramsal değil de, tıpkı İbn Haldûn'un kabile toplumlarında sosyal bir doğa durumu bulması gibi, sosyal (gerçekliğe bağlı) bir doğa durumu olarak gördüğünü belirtirler<sup>44</sup>. Bununla birlikte, ikincisi (İbn Haldûn) ne kabile toplumlarını devletlerden bağımsız ne de devletleri kabile toplumlarından bağımsız biçimde anlamaz. Yeryüzünde yaşamanın, ona insan yerleşiminin iki türünü<sup>45</sup> açıkça ayırt ederse de, bu iki tür sürekli bir ilişki içindedir, çünkü bu ilişki tarih tarafından kanıtlanmıştır. İmparatorluklar her zaman kabilelerle yanyana olmuş, onlara vergi koymuş, ittifaklar kurmuş, onları köleliğe indirgemiş ya da onların saldırılarına maruz kalmıştır. Kabileler ve devletler arasındaki ilişki her zaman bir tahakküm ilişkisidir: Koruyan, birinden vergi tahsil eden vb. Böylece bir kabile, bir devletin oluşumunun koşullarını sıfırdan yaratmak yerine her zaman zaten kurulmuş bir devlet iktidarını ele geçirir.

Devlet, bu nedenle, her zaman sınırlarıyla ilişkisinde var olur. Bununla birlikte, bu ilişki, Clastres'te olduğu gibi, sadece topluma musallat olan iktidar hayaleti şekli altında, bu toplumun bunun herhangi bir ampirik bilgisine sahip olmaksızın kendini göstermez. Clastres'in iktidarsız şefliklerin toplumsal oluşumlarını genelleştirmekte haklı mı yoksa haksız mı olduğu sorusunun ötesinde, kabileler ve devletler arasındaki radikal ayrımının, onu, kendi içlerinde bu tür bir iktidarla ilgili herhangi bir somut deneyime sahip olsalar bile, pek de gerçekçi olmayan bir tezi "toplumların devlet tipi bir iktidarın ortaya çıkmasından kendilerini koruyabileceklerini" ileri sürmeye götürdü.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> "Bu tür şantaj rutin hale geldiğinde ve devam ettiğinde, zamanla tek seferlik saldırılardan daha sürdürülebilir bir strateji oluşturdu ve bu nedenle makul derecede istikrarlı bir siyasi ve askeri ortam gerektiriyordu. Vergi tabanını korumak için bir fazlayı gasp eden bu mafya koruma mantığını arkaik devletten ayırt etmek zordur" (Scott, 2019: 55).

<sup>44</sup> Deleuze ve Guattari (1980: 445). Deleuze ve Guattari tarafından algılandığı şekliyle Clastres'in evrimciliği için bkz. Sibertin-Blanc (2013: 22).

<sup>45</sup> Çevirenin notu: Göçebe (bedevi) ve kentsel (hadari) toplum ve medeniyet (umran).

<sup>46</sup> Clastres'in tezlerinin eleştirel bir tartışması için bkz. Descola (1988).

#### 4. İKTİDARIN ANTROPOLOJİSİ: KABİLE MANTIĞI VE DEVLET MANTIĞI

Acaba İbn Haldûn'un kendisi şehrli ve devlet adamı olduğu için mi devletin ortaya çıkışının sosyal güç dayanışmasından hareketle gerekli olduğunu düşünmüştür? İbn Haldûn'un eserinde, zora dayalı egemenliğin evrenselliği konusunda bariz bir muğlaklık olduğu doğrudur. Kabile şefine zor yoluyla itaat edilmediğini açıkça öne sürse de, aynı zamanda zoru insan toplumlarının evrensel bir koşulu (gereklilik anlamında) olarak kabul ediyor gibi görünmektedir:

Toplum oluştuktan ve insanlar yeryüzünde yerleştikten sonra, onların bir birine karşı saldırılarını önleyecek bir otorite gereklidir. Çünkü insanın hayvansal doğasından saldırganlık ve adaletsizlik ileri gelir. Vahşi hayvanların saldırılarına karşı kullanmak üzere silah olarak geliştirdikleri aletler, insanları kendilerinden gelecek saldırıları karşı korumaya yeterli olmaz. Çünkü hepsinin elinde bunlardan vardır. Öyle bir şey gereklidir ki, onun yardımıyla birbirlerinin saldırılarına karşı korunabilsinler. Bu, idrak ve ilham güçleri olmadığından kendilerinin dışında bir hayvan olamaz. Kimsenin bir başkasına saldıramaması için bu otorite insanların kendi aralarından ve insanların hepsine üstün olan, yürütme gücüne ve zor kullanma yetkisine sahip biri olmalıdır. İşte iktidarın (mülk) anlamı budur. (LE, 2002: 263).

Bu metin olağan dışıdır, çünkü eserinde devlet iktidarının tarihsel bir kökene sahip olduğunu ve yeryüzüne yerleşimin başka bir yolu, yani "bedevilik" de mevcutken, "kent uygarlığı" ile bağlantılı olduğunu gösterse de devlet iktidarını (mülk) insan toplumlarının varoluşunun evrensel bir koşulu olarak varsayıyor görünmektedir. İbn Haldûn, insan iş birliğinin hayvanlarda olduğu gibi kendiliğinden gerçekleşmediğini düşünmektedir. Bununla beraber burada "otorite" için kullanılan Arapça terim, kelimenin tam anlamıyla "engel" veya "engelleme" anlamına gelen vaz'îdir. İbn Haldûn'un, bu zorlayıcı iktidarın devlet toplumlarına özgü olduğunu başka bir yerde açıklamasına rağmen, insan toplumları içinde zorlayıcı bir iktidara duyulan ihtiyacı burada genelleştirmesi nasıl yorumlanmalıdır?

İbn Haldûn burada ya genel olarak toplumdan değil de devlet toplumlarından (hadari umran) bahsetmektedir- ama bu, onun yeryüzünde yaşamının iki yolu olduğu analizine göre, diğerlerinden daha yüksek bir genellik düzeyinde

olduğu gerçeğiyle çelişkili görünür. Ya da devlet dışı toplumlarda (el-umran al-badawi) bir siyasi otorite biçimi vardır -ama bu durumda, bu otorite, metinde açıkça belirtilen eserin geri kalanında kent medeniyetine münhasır devlet iktidarından (mülkten) farklı olmalıdır. Gerçekte, bu iki yorumun her birinin doğruluk payına sahip olması mümkündür. İbn Haldûn'un eserinin geri kalanında onu belirli bir medeniyet türü için tahsis etse de, bu metinde devlet iktidarını (mülk) insan toplumlarının evrensel bir koşulu haline getirdiği doğrudur. İbn Haldûn, mülkün (iktidarın), kabile toplumlarında mevcut olmasa bile, yine de evrensel bir siyasi ufuk oluşturduğunu düşünmektedir. Bir mülk haline dönüşmek, sosyal güç dayanışmasının doğasında vardır. Evrimci olması ve kabile toplumundan devlete geçişin doğallığını öne sürmesi bunda yatmaktadır. Öte yandan, aşiret toplumları, gerçekte, bünyelerindeki devlet iktidarını tanımıyor olsalar da yine de bu toplumların hepsi, üyelerinin iş birliğini temine imkân veren toplumsal bünyeye içkin normlar üretirler. Başka bir deyişle, iş birliği kabile toplumunda da bir devlette olduğundan daha fazla insana yönelik olarak kendiliğinden değildir. İkisini birbirinden ayıran şey, iş birliğine olanak sağlayacak düzenleme türüdür. Makram Abbas, vaz'ide (otoritede), üç uygulama biçimine göre "ortak yaşamın kurallarını somutlaştıran" bir "mikro iktidar" biçimi görür: Bedevi toplumunda zorlama olmaksızın itaat edilen karizmatik şef figürü, yasalar aracılığıyla icra edilen ve şiddet uygulayabilen krallık iktidarı, nihayet diğer ikisine aşılanabilen bir otorite türü olan dini otorite ve günah korkusudur (Abbas, 2009: 268). Siyasal olanın toplumdaki içkinliği (ya da Castoriadis gibi konuşmak gerekirse toplumsalın öz-kurumu) İbn Haldûn bakımından insan toplumunu hayvan toplumundan ayıran şeydir. Kendiliğinden işbirliği yapmayan insanlar, ister bu engel, bir liderin toplum içinde zorlama olmaksızın emredebileceği bir dizi normdan gelsin, ister toplumu etkileyen siyasi bir otorite tarafından kurulmuş olsun, karşılıklı saldırganlıklarına bir engel bulmalıdır. İbn Haldûn'un bu metnindeki bariz muğlaklık onun için şu üçlü gerekliliği yansıtmaktadır: siyasetin evrenselliği zorunluluğunu sürdürmek, iki tür farklı toplumsal oluşumu olumlu bir şekilde ayırt etmek ve birini diğerinin kaçınılmaz uzantısı yapmak.

Kabile toplumları ile devletler arasındaki bağ, böylece, insan türünün istisnai hayvanlığına tanıklık eden kendiliğinden iş birliğinin yokluğunda, doğa durumundan itibaren işin içine girmektedir: İnsanlar doğal saldırganlıklarıyla hayvan iseler de siyaseti tesis etmek ihtiyaçları bakımından tamamen insandırlar. Siya-

setin en başından beri insan saldırganlığının biyolojik ağlarına yakalanmasının ve bir sosyal güç dayanışmasının egemenlik arzusuna yerini bırakmasının sebebi budur. Clastreci iktidar teorisini İbn Haldûn'unkinden temelde ayıran husus budur. Clastres'e göre kızıldereli şefliği toplum içinde özerk bir gücün ortaya çıkmasına karşı korunmanın bir yolu iken, İbn Haldûn'a göre kabile şefliği (ki Clastres'te olduğu gibi, zorlama yoluyla uygulanabilecek bir siyasi otorite teşkil etmez) insanların saldırgan doğasına dayanan iktidar arzusuna bir cevaptır. Ve eğer iktidar arzu edilir bir şeyse, onda kabile şefliği ile devlet iktidarı arasında bir doğal bağın olabileceği nasıl görülmez? Savaşı, diğerini asimile etmenin bir yolu olarak değil de, yalnızca kendini korumanın bir yolu olarak nasıl algılayabiliriz? Her halükarda bu, toplumsal organizma türüne göre değişen somut antropolojik koşulları düşünürken, insanın toplum durumunun içine egemenliği koymaya çalışan İbn Haldûn'un attığı adımdır. İbn Haldûn kabilesel ve devletsel arasındaki ilişkiyi bu şekilde ortaya koyabiliyorsa, bunun nedeni onun devlet (dawla) kavramının modern devlet kavramından oldukça farklı olmasıdır. Devlet, belirli dışsal kriterlere (vergi toplama, bir başkentte merkezi iktidar, şehirlerin tahkimatı vb.) bakılarak tanınabilecek statik bir şey değildir; o dinamik bir akış olup, devletin ortaya çıkması için gerekli koşullar mevcut olsa bile (ve vergiler de yadsınamaz bir şekilde bu koşulların bir parçasıdır), devlet dinamiği bunlara indirgenemez. Devletin dinamikleri hakkında düşünmeye çalışan Mukaddime'nin üçten altıya kadar olan kitaplarıdır. Ancak vergiler bu dinamiği anlatmak için yeterli değildir. Aksine, Peygamber'den fiilen İslam Devleti'nin kurucusu olarak bahsetmek doğru olur, çünkü Hicaz kabilelerinin birleşmesi ve vergilerin tahsili fiilen ondan başlar. Devletin İslam'ın tamamen dışında bir şekilde ortaya çıkışı daha ziyade, Pers İmparatorluğu ile temas yoluyla olacaktır, İbn Haldûn bu noktada Clastres'e, Deleuze ve Guattari'ye yakındır: kabile mantığı devlet mantığının oldukça dışındadır. Muaviye, ilk halifelerin girişimini genişletmez: Oğlu Yezid'i, seçimin oybirliği ile yapılmasını gerektiren kabile geleneklerine yabancı bir uygulamayla kendisine halef tayin ettiğinde, doğmakta olan Emevi hanedanı ile Mekke ve Medine Kent Devletleri arasında bir savaşa yol açacak kadar ileri gidecek bir kopuş gerçekleştirir (Chabbi, 2020: 522, n. 246). Söz konusu kopuş vergi ile değil, İbn Haldûn'un açıkça söylediği gibi, basit üretim toplumu olmaktan çıkışı içeren bir sermaye oluşturacakları ve servetin de yeniden yatırıma dönüştürüldüğü andan itibaren tamamen bir alışkanlık (habitus) değişikliğine yol açacak

olan vergiden gelen servetin kullanımını ile ayırır.<sup>47</sup> Bu durum, devletin oluştuğu kabileye dışsal bir konumdur: Kabile şefi, Pers krallarının şatafatını alır. Sosyal güç dayanışması (asabiyet) tam olarak kabile ve devlet arasındaki bağı kuran kavramdır, ancak bu, birinden diğerine derece bakımından basit bir evrim olduğu anlamına gelmez: Mukaddimé'nin bütün analizi niteliksel kopuşu, kabile yaşam tarzı ile devlete özgü kentsel yaşam tarzının karşıt mantıklarını gösterme eğilimindedir. Deleuze ve Guattari (1980: 445) "Devlet egemenliktir" diyorlardı. Şu halde İbn Haldûn, nihayetinde oldukça modern olan bir egemenlik kavramını ortaya çıkarmaya yakındır:

İktidar [mülk], gerçekte, yalnızca uyrukların kendilerine hizmet ettiği, vergi ve harçlar koyan, askeri seferler düzenleyen, sınırları savunan ve kendileri üzerinde hiçbir zorlayıcı güç olmayanlara aittir. (LE, 2002: 466, vurgu bize aittir).

Devlet, bir kısım sınırlar içinde yerleşmeyi başaran ve kendi üzerinde hiçbir zorlayıcı güç tanımayan bir diktatördür. Ülke ve iktidarın üstünlüğü, modern egemenliğin iki özelliğidir. Sınır kesinlikle modern uluslar arasında yer alan, yani ortak bir alanı tanımlayan coğrafi bir sınır değildir. Bununla birlikte, devletin bu ülkeselleşmesi ancak çok geçici ve çok istikrarsız bir şekilde devlet tarafından (Deleuze ve Guattari'nin bir "capture" (ele geçirme) dedikleri), kendisine yabancı, hatta karşıt olan kabile dinamiklerini kendi bünyesine alma (incorporation) yoluyla yapılabilebilir, İbn Haldûn, İslam dünyasının içindeki sınırlardan (tuğut) bahsederek modern bir ülke kavramına yaklaşır. Bunlar, gerçekte, rakip bir devletin vesayeti

<sup>47</sup> İbn Haldûn, sabit olmayan bir terminoloji kullanmasına rağmen, modern bir sermaye kavramı oluşturmayla çok yakındır. Bakınız LE (2002: 760): "kişinin kazancı sadece zorunlu ihtiyaçlarını karşılamaya yetiyorsa, buna geçim vasıtası denir; bunları aşan bir geliri olursa, bu kazançlar servet ve birikmiş mal (mütemavvel) teşkil ederler". Cheddadi burada Monteil'in mütemavvel'in "sermaye" (İbn Haldûn, 1968: 604) çevirisini, "kanşıklık" yaratma korkusuyla kullanmayı reddeder (ama bize tam olarak ne tür bir kanşıklık söz konusu olduğunu söylemez; bkz. LE, 2002: 1355, n. 3). Ancak İbn Haldûn burada yeniden yatırıma dönüştürülebilecek birikmiş bir servetten söz etmektedir. Rosenthal, "sermaye birikimi" olarak tercüme eder (bk. İbn Haldûn, 2015: 297). İbn Haldûn bir yandan devletli toplumda işbirliğinin zorlayıcı bir iktidar (mülk) tarafından zor kullanılarak gerçekleştirildiğinin farkındayken, diğer yandan tüm sermayenin insan emeğinin ürünü olduğunu kabul eder. LE'den şu ustaca pasaja bakınız (2002: 760): "Her kazanç ve biriktirilen mal (mütemavel) zorunlu olarak insan emeğini gerektirir. Kazancın kaynağı mesleklerde olduğu gibi bizzat işin kendisi ise, bu emek çok daha açık ve nettir. Kazanç hayvanlar, bitkiler veya mineraller aracılığıyla sağlandığında da, bildiğimiz gibi yine insanın emeğine ihtiyaç vardır. Aksi takdirde hiçbir şey elde edilemez ve hiçbir kazanç sağlanamaz [...]. Elde edilen mallar iki çeşittir. Ya bir mesleğin yapılmasından kaynaklanır; onunla kazanılan ve elde edilen bu fayda, emeğin değeridir. Elde etme yoluyla aranan bu değerdir, çünkü orada yalnızca kendisi için aranan emek vardır. Bazı mesleklerde devreye giren sadece emek değildir, mesela marangozun keresteye ve dokumacının mekiğe ihtiyacı vardır. Ancak ikisinde de emek daha önemlidir ve o yüzden de daha değerlidir. Ya da bu kazanımlar bir mesleğin icrasından gelmez, ancak onu elde etmeye yarayan emeğin değeri, elde edilen o şeye zorunlu olarak girer. Çünkü emeksiz kazanç olmaz".

altındaki diğer kabilelerle birlikte sınır bölgelerini koruyarak sınır görevi yapan devletlerin vesayeti altındaki kabilelerdir.<sup>48</sup> Bu şekilde hazırlanan ve İbn Haldûn'un, hazırladığı şeyin anlaşılması için büyük ölçüde bağlama borçlu olduğu devlet kavramının özgünlüğü, devleti hem kutuplaşmış hem de ülkeselleşmiş dinamik bir hareket olarak anlamaktır. Modern devlet kavramı, ulus fikri içinde bir zamanla değişmeme, ülkesel ve hukuki durağanlık biçimi kurarak kökenlerindeki istikrarsızlığı ortadan kaldıracaktır: sonunda devlet her zaman oradaymış gibi görünür. İbn Haldûn'un yeniden işlediği haliyle "devle" (dawla) kavramı, aslında devlet-olmayan ile ilişkilidir, çünkü mülk yalnızca devletten kaynaklanamayan sosyal güç dayanışması aracılığıyla ortaya çıkar. Sosyal güç dayanışması iktidarı (mülkü) ancak üzerine aşılandığı bir devletsel dışla karşılaşarak üretir. Devlet, kurulması için gerekli olan sosyal güç dayanışması ile zaman içinde, ancak aşılandığı devletsel olmayan dışla olan ilişkisinde karşılaşır. Ama sosyal güç dayanışması, devlete yönelse de, devletle ancak dışta ve bir şekilde tesadüfi olarak karşılaşır. İbn Haldûn gerçekten de, paradoksal bir biçimde, en güçlü sosyal güç dayanışmasına sahip kabilelerin devlete en çok boyun eğmeyenler olduğunu ileri sürer. (LE: 2002: 413).

## SONUÇ

Clastreci devlet antropolojisi ile İbn Haldûn'un antropolojisi arasındaki temel fark şudur: Clastres, yöneldiği amaç olarak değil, bilakis çağrıştırdığı bir imkân olarak tasavvur edilen, devlet ile ilişki içinde ilkel toplum hakkında düşünme biçiminde yenilik yapar. Ancak kullandığı devlet kavramı, ilkel topluma hiçbir şey borçlu olmayan modern bir kavramdır: İlkel toplumu devletle ilişkisi içinde anlasa da, devleti ilkel toplumla ilişkisi içinde anlamada başarısızdır. İbn Haldûn, iki tür toplumsal oluşumun bir kutuptan diğerine geçişini sağlayan sosyal güç dayanışması kavramı sayesinde biri olmadan diğerini anlamaz. Ve eğer kabile, devletlerle ilişkisi olmaksızın anlaşılamiyorsa (bunun, kabileyi hem kendi devlet-olmayan mantığına göre ve hem de devletle olan ilişkisine göre anlamanın ima ettiği tüm belirsizlikle birlikte), devlet de, kabile ile ilişkisi dışında açıklanamaz. Deleuze ve Guattari'nin, Mağrib'li düşünürün sosyal güç dayanışması

<sup>48</sup> Dominique Valerian, İbn Haldûn'un sınır kavramını dini olmayan bir anlamda, siyasi ve askeri bir sınır olarak kullandığını belirtiyor. Bununla birlikte, egemenliğin sınırı kesin olarak ülkesel bir sınır çizgisi değildir, vesayeti altında oldukları devletlere hizmet olarak sınır bölgelerini denetleyen kabilelerin kontrolünde somutlaşır (bkz. Valerian, 2003). Devlet tarafından kendisine yabancı olan mantıkların sahiplenilmesi hakkında bkz. Sibertin-Blanc (2013: 100).

kavramına atıfta bulunduktan sonra, İbn Haldûn'da devletin "dış" ını keşfederek, devleti potansiyel olarak "devrimci" yönleriyle tehdit eden, "kolektif organizmaların daima savaş makinesinin eşdeğerlerini yeniden oluşturan sınırları veya azınlıkları vardır" diye algıladıkları budur (Deleuze ve Guattari, 1980: 454). Bu husus, teorisini gözlemden şekillendirme konusundaki daimi kaygısı içinde, İbn Haldûn'un devletlerin kendi kabile sınırlarının saldırıları altında çöktüğünü görmesidir.



## KAYNAKÇA

- Abbes, M. (2009). *Islam et politique à l'âge classique*. Presses universitaires de France.
- Al-Mawardi. (2015). *De l'éthique du Prince et du gouvernement de l'État* (traduction par M. Abbes). Les Belles Lettres.
- Benmakhlouf, A. (2015). *Pourquoi lire les philosophes arabes ?* Albin Michel.
- Bennison, A. K. (2016). *The Almoravid and Almohad empires*. Edinburgh University Press.
- Ben Salem, L. (1973). La notion de pouvoir dans l'oeuvre d'Ibn Khaldûn. *Cahiers internationaux de sociologie*, 55, 293-314.
- Burhan, G. (1997). *Islam et politique. La modernité trahie*. La Découverte.
- Büttgen, P., de Libera, A., Rashed, M. et Rosier-Catach, I. (dir.). (2008). *Les Grecs, les Arabes et nous. Enquête sur l'islamophobie savante*. Fayard.
- Cassin, B. (dir.). (2004). Présentation. Dans B. Cassin (dir.), *Vocabulaire européen des philosophies* (p. XVII-XXII). Seuil.
- Chabbi, J. (2016). *Les trois piliers de l'islam. Lecture anthropologique du Coran*. Seuil.
- Chabbi, J. (2020). *Le seigneur des tribus. L'islam de Mahomet*. CNRS éditions.
- Cheddadi, A. (2006). *Ibn Khaldûn, l'homme et le théoricien de la civilisation*. Gallimard.
- Clastres, P. (1980). *Recherches d'anthropologie politique*. Seuil.
- Clastres, P. (2011). *La société contre l'État*. Minuit. (Première publication 1974)
- De Castro, E. (2019). *Politique des multiplicités. Pierre Clastres face à l'État*. Dehors.
- Deleuze, G. et Guattari, F. (1972). *L'anti-OEdipe*. Minuit.
- Deleuze, G. et Guattari, F. (1980). *Mille plateaux*. Minuit.
- de Miranda, L. (2017). La mystique de l'esprit de corps chez Bergson et Deleuze/Guattari. *La deleuziana*, 5.
- Djaït, H. (1989). *La Grande discorde*. Gallimard.
- Descola, P. (1988). La chefferie amérindienne dans l'anthropologie politique. *Revue française de science politique*, 38(5), 818-827.

- Genequand, D. (2009). Économie de production, affirmation du pouvoir et dolce vita : aspects de la politique de l'eau sous les Omeyyades au Bilad al-Sham. Dans M. Al-Dbiyat et M. Mouton (dir.), *Stratégies d'acquisition de l'eau et société au Moyen-Orient depuis l'Antiquité*. Presses de l'IFPO.
- Gellner, E. (2003). *Les Saints de l'Atlas*. Bouchène.
- Godelier, M. (2021). Tribu. Dans *Encyclopædia Universalis*. <https://www.universalis.fr/encyclopedie/tribu/>
- Hamès, C. (1987). La filiation généalogique (nasab) dans la société d'Ibn Khaldûn. *L'Homme*, 27(102), 99-118.
- Hussein, T. (1917). Étude analytique et critique de la philosophie sociale d'Ibn Khaldoun. Pedone. 576 Dialogues <https://>
- Khoury, P. S. et Kostiner, J. (dir.). (1991). Introduction. Dans P. S. Khoury et J. Kostiner (dir.), *Tribes and state formation in the Middle East*. University of California Press.
- Ibn Khaldûn. (1863). *Les prolégomènes*, tome I (traduction par W. M. G. de Slane ; édition numérique, reproduction photomécanique de la première partie des tomes XIX, XX et XXI des Notices et Extraits des Manuscrits de la Bibliothèque nationale, publiés par l'Institut de France en 1863). [http://classiques.uqac.ca/classiques/Ibn\\_Khaldoun/Ibn\\_Khaldoun.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Ibn_Khaldoun/Ibn_Khaldoun.html)
- Ibn Khaldûn. (1965). *La Muqaddima*, extraits (choisis et présentés par G. Labica). Le temps des cerises.
- Ibn Khaldûn. (1968). *Discours sur l'histoire universelle* (traduction par V. Monteil). Sindbad.
- Ibn Khaldûn. (2002). *Le livre des exemples [LE]*, Livre I *Muqaddima* (traduction par A. Chedaddi). Gallimard.
- Ibn Khaldûn. (2007). *Muqaddima* [version arabe]. Al-maaref.
- Ibn Khaldûn. (2015). *The Muqaddimah* (traduction par F. Rosenthal). Princeton University Press.
- Labica, G. et Ben Saïd, C. Z. (dir.). (2009). *Ibn Khaldûn et la fondation des sciences sociales*. Publisud.

- Lévi-Strauss, C. (1983). Histoire et ethnologie. *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 38(6), 1217-1231.
- Mahdi, M. (2016). *Ibn Khaldûn's philosophy of history*. Routledge.
- Molino-Machetto, C. (à paraître). *Gouverner les hommes : généalogie de la violence chez Ibn Khaldûn*, Astérian.
- Pomian, K. (2006). *Ibn Khaldûn au prisme de l'Occident*. Gallimard.
- Scott, J. C. (2013). *Zomia*. Seuil.
- Scott, J. C. (2019). *Homo Domesticus. Une histoire profonde des premiers États*. La Découverte.
- Sibertin-Blanc, G. (2005). État et généalogie de la guerre : l'hypothèse de la machine de guerre de Gilles Deleuze et Félix Guattari. *Astérian*, 3(2005). <https://doi.org/10.4000/asterion.425>
- Sibertin-Blanc, G. (2013). *Politique et État chez Deleuze et Guattari*. Presses universitaires de France.
- Talbi, M. (1973). *Ibn Khaldûn et l'histoire*. Maison tunisienne de l'édition.
- Tibi, B. (1991). The simultaneity of the unsimultaneous. Old tribes and imposed nation-states in the modern Middle East. Dans P. S. Khoury et J. Kostiner (dir.), *Tribes and state formation in the Middle East* (p. 127-149). University of California Press.
- Trapper, R. (1991). Anthropologists, historians and tribespeople. On tribe and state formation in the Middle East. Dans P. S. Khoury et J. Kostiner (dir.), *Tribes and state formation in the Middle East* (p. 48-70). University of California Press.
- Valerian, D. (2003). Frontières et territoire dans le Maghreb de la fin du Moyen Âge: les marches occidentales du sultanat hafside. *Correspondances (Tunis)*, 73, 3-8. Comment



# TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNDA "YASAMA TEFSİRİ"

## Legislative Interpretation in Turkish Parliamentary Law

Doç. Dr. Şeref İBA\*

Geliş Tarihi: 24.04.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 7.07.2022

### Öz

Hukuk tarihimizde 1876 Anayasası döneminde Heyet-i Ayan ile başlayan yasama tefsiri geleneği 1961 Anayasasıyla son bulmuştur. Tefsiri, dar anlamda sadece kanunların yorumlanmasıyla sınırlı tutmayan bir uygulama eksenini oluşturmuştur. Bu gelenekte, yasama tefsiri, Anayasa, kanun ve kanuna eş değer hükümler ile Meclis içtüzüğü maddelerini kapsayan tüm yasama tasarruflarının yorumlanması ve anlamlandırılması şeklinde geniş anlamda anlaşılmalı ve kolayca işleyen bir yasama mekanizması olarak sıklıkla başvurulmuştur. "Kanunların yorumlanması" yetkisi olarak anayasalarda tanımlanan dar çerçevenin dışına çıkmış ve yürürlükte bulunan bütün yasama işlemleri hakkında tefsir aracılığıyla yasama faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla, tefsir kavramını daha önce yapılmış ve yürürlükte bulunan yasama işlemleriyle ilgili geniş bir çerçevede ele almak gerekmektedir. Türk parlamento hukukunda, süreç içerisinde yasama kuvvetinin, yürütme ve yargıya karşı üstünlüğünün temel araçlarından birisi haline gelen yasama tefsiri, karşılaştırmalı parlamento ve anayasa hukukundaki gelişim çizgisi ve uygulamaları doğrultusunda 1961 Anayasasıyla kaldırılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yasama tefsiri, dolaylı tefsir, doğrudan tefsir, yasama yetkisi, yasama faaliyeti

### Abstract

In our legal history, tradition of legislative interpretation, starting from the period of 1876 Constitution with the Heyet-i Ayan, ended with the Constitution of 1961. Accordingly, the application of legislative interpretation has been formed as not limited to the making sense of laws in the narrow sense. In this tradition, legislative interpretation has been understood in a broad sense as the interpretation of all legislative acts covering Constitution, laws and equivalent provisions of laws and rules of procedure of the Parliament, and has been consulted frequently as an easily functioning legislative system. The narrow framework defined in constitutions as the authority of "interpretation of laws" has been exceeded and legislative activity has been carried out through interpretation on all legislative acts in force. Thus, it is necessary to consider the concept of interpretation in a broad framework related to the legislative acts that have been already made and are in force. In Turkish parliamentary law, legislative interpretation that has become one of the main tools of the legislative power in terms of its supremacy over the executive and the judiciary, was abolished with the 1961 Constitution in line with the developments and practices in comparative parliamentary and constitutional law.

**Keywords:** Legislative interpretation, Indirect interpretation, Direct interpretation, Legislative power, Legislative activity

\* Türkiye Büyük Millet Meclisi, e-mail: serefiba@hotmail.com, ORCID: 000-003-3803-5770

## GİRİŞ

Türk parlamento tarihinde yasama tefsiri, 1876 Anayasasından 1961 Anayasasına kadar değişik düzeylerde varlığını sürdürmüş bir yasama işlemidir. Avrupa'daki yorum yetkisinin yargıya devredilmesi yönündeki gelişmeler doğrultusunda 1961 Anayasası ile yasama tefsirinin kaldırılması, anayasanın üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine dayanan demokratik hukuk devleti anlayışının tesis edilmesi bağlamında gerekli bir teknik reform olarak görülmüştür. Egemenliğin sahibi ve kullanılması anlamında temel bir eksen değişikliği sergileyen 1961 Anayasası, "Meclis üstünlüğü" yaklaşımının eseri olan tefsir şeklinde yasama imkanını kapatmıştır. 1961 Anayasasıyla, egemenliğin sahibi ve kullanım esasları yeniden tanımlanmıştır. Meclisin üstünlüğünden anayasanın üstünlüğü ilkesine geçilmiştir. Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet sistemi ve yargının ayrılığı ve bağımsızlığını vurgulamak için kanuni düzenlemelerin yorumlanması yargı organlarının işi olarak gördüğünden yasama tefsiri yolu kaldırılmıştır.

Uygulandığı dönemde tefsir, kanun ve karar şeklindeki klasik yasama işlemlerinin yanında pratik ve güncel bir yasama yolu haline gelmiştir. Karar görünümlü özgün nitelikte bir yasama faaliyeti olarak yeni hukuk anlayışının yerleşmesine ve gelişmesine de hizmet etmiştir. Parlamento tarihimizde yoğun hukuk reformlarının gerçekleştirildiği İkinci Meclis döneminde, yeni kanunlara uyumun sağlanması ve uygulama mantığının oluşması ve gelişmesine katkı sunan tefsirler, sanıldığından daha önemli bir yasama işlemi türü olarak tarihteki yerini almıştır.

## 1. KAVRAM OLARAK YASAMA TEFSİRİ

Yasama tarihimizde özgün bir yasama işlemi türü olarak yerini almış tefsir kavramını yeniden düşünmek gerekir. Türkçeye Arapçadan geçen "tefsir" kelimesi, "yorum, yorumlama" anlamına gelmektedir.<sup>1</sup> TBMM'nin 1961 yılına kadar kullandığı tefsir yetkisi, literatür ve diğer kaynaklarda, organik yönden aidiyeti belirtmek üzere "teşrii tefsir", "tefsir kararı", "meclis yorumu", "yorum kararı", "yasama yorumu" gibi değişik adlandırmalarla ifade edilmiştir. Buna mukabil, Anayasa, İçtüzük ve tutanak dilinde resmi kullanımda "tefsir" sözcüğü tek başına geçmektedir. Bu çalışmada, Meclis tutanaklarının diline sadık kalınarak "tefsir"

<sup>1</sup> TDK Güncel Sözlük, (<https://sozluk.gov.tr/>) (erişim tarihi:30.12.2021)

ve işlemin yasama organına ait bir yasama aracı olduğunu vurgulamak üzere gerektiğinde, “yasama tefsiri” nitelermeleri tercih edilmiştir.

Tefsir işlemi, parlamento kararı usulüyle yapılmakla beraber, kanunlar gibi uyulması zorunlu bir hukuki niteliğe sahiptir. Dolayısıyla yasama tefsirlerine, mahkemeler ve yüksek mahkemeler dahil herkes tarafından uyulması şarttır. Bu anlamda tefsir, yasama organınca kendi içtüzüğü ve yürürlükte bulunan kanunlardaki muğlak hükümlerin anlamlandırılması ve açıklığa kavuşturulması amacıyla kanunlara eş değerde düzenleyici nitelikte bir yasama işlemidir. Başka bir anlatımla, yasama tefsiri yorumlanan kanuni düzenlemenin ayrılmaz bir parçası olarak tamamlayıcı nitelikte ancak onunla eşit hukuki düzeyde yer alan bir yasama belgesidir. Kanun veya anayasa hükmünden bağımsız bir şekilde yasama yorumu yapılması makul ve mantıki değildir. Meclisin kanunları yorumlama yetkisi uygulama ile anayasalara da teşmil ettirilmiştir. Bununla birlikte, yasa gerekçeleri, yasalardaki tanımlar kısmı, anayasa teamülleri ve yasaların tashihi faaliyetleri yukarıda bahsettiğimiz özellikleri taşımadıkları ve bir takım diğer gerekçelerle ‘teknik manada yasama yorumu’ olarak görülemez. “Meclisin üstünlüğü” ilkesinden “anayasanın üstünlüğü” ilkesine kayışla anayasa mahkemelerinin yaygınlık kazanması sonrası yorum yoluyla yasama yetkisi, yasama organlarından yargı organlarına geçmiştir.

Parlamentonun klasik yasama fonksiyonu ifa ettiği bütün kanun ve kararları kapsayabildiği için yasama tefsiri kavramını, geniş anlamda düşünmek ve “tefsir yoluyla yasama” ekseninde ele almak daha uygun görünmektedir. Dolayısıyla, uygulama boyutunu dikkate alan daha kapsayıcı bir tanımlama önerisi geliştirmeye çalışmak gerekmektedir. Bu çerçevede, yasama organı tarafından, kanunlar (Anayasa dahil) ve TBMM kararları (İçtüzük dahil) hakkında yorumlama amacıyla karar alma usulüyle gerçekleştirilen yasama faaliyetlerinin bütünü, “yasama tefsiri” olarak anlamak ve algılamak daha elverişli görünmektedir.

## 2. YASAMA İŞLEMİ OLARAK TEFSİR

Yasama tefsirlerinin, karar alma usulüne göre gerçekleştirilmesi, hukuki işlem teorisi yönünden tartışmalıdır. Yasama işlemleri geleneksel olarak kanun ve karar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ancak, TBMM Genel Kurulunda bilgiye sunulmakla veya son dönemlerde bazen de oylanarak sonuçlanan çeşitli hukuki

işlemler, "diğer (isimsiz) yasama işlemleri" olarak sınıflandırılmalıdır.<sup>2</sup> Diğer yasama işlemleri kapsamında yasama tefsirinin, kanun etki ve gücünde kural veya düzenleyici bir işlem niteliği taşıdığı kuşkusuzdur.

Uygulamada, kimi somut örneklerde görülen doğrudan doğruya Anayasa hükümlerinin yorumlandığı tefsir kararları ile TBMM İçtüzüğü hakkındaki içtüzük yorumları da göz önüne alındığında, "kanunların yorumu" ifadesinin bahse konu yetkinin manasını kavrama ve karşılamada yetersiz kaldığı ortadadır. Dolayısıyla, "yasama tefsiri" kendine mahsus boyutları olan bir kavram olarak özellikle de kapsam bakımından kanunların yorumlanması faaliyetinden ibaret dar anlamda ve alelade parlamento karar türü değildir. Anayasa ve İçtüzük hükümleri ışığında, yasama tefsiri karar alma usullerine tabidir. Bununla birlikte, yorumladığı kanunlara güncel somut gelişmelere ışık tutacak biçimde anlam kazandıran kendine mahsus önemli bir yasama faaliyetidir. Dolayısıyla, uygulandığı dönem için tefsirleri, karar görünümlü bir yasama faaliyeti olarak kanun ve karar türü klasik yasama işlemlerinin yanında "diğer yasama işlemleri" altında sınıflandırmak gerekmektedir.

Tefsir, karar alma usullerine uyularak gerçekleştirilen bir yasama işi olmasına rağmen kararların dışında kendi içerisinde ayrıca numaralandırılmıştır. Resmi Gazetede ise ardışık düzende "tefsir no." ile birlikte TBMM kararlarından önce yayımlanmıştır.<sup>3</sup>

Yasama tefsiri usulü kaldırıldıktan sonra 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde "uygulama kanunu" şeklinde kanunlaştırma gündeme gelmiştir. Böylece bir kanunun uygulama aşamasında tereddütlerin uygulama kanunlarındaki ayrıntılı düzenlemeler yoluyla giderilmesi yöntemi öne çıkmıştır.<sup>4</sup> Uygulama kanunu çıkarma şeklindeki çözüm yolu günümüzde de devam etmektedir.

1961 ve 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında daha önce verilen yorum kararlarından faydalanmış; hatta bazı kararlarında 1961 Anayasası ile denetimi yasaklandığı halde, yorum kararlarını denetlemiş ve iptal etmiştir. Meclisin, yorumu istenen kanun maddesini, yine onun sözüne

<sup>2</sup> Şeref İBA (2008), "Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları", Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı, Ankara, Yetkin Yayınevi, Cilt:2, s.399-420.

<sup>3</sup> "Tefsir No.203" için bkz. Resmi Gazete, 9 Aralık 1934 (Sayı:2875)

<sup>4</sup> Abbas KILIÇ (2020), Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi, Ankara, Adalet Yayınevi, s.187.



ve ruhuna uygun hareket ederek, yeni bir kanun değişikliği yaratmayacak şekilde yorumlaması; eğer toplumun köklü değişimi nedeniyle kanun maddesinin anlamını değiştirmesi gerekiyorsa, o zaman da yorum yerine 'değiştirme' yolunu seçmesi tavsiyelerinde bulunmuştur.

Parlamentonun kanunları yorumlama yetkisinin, yargıya müdahale anlamına geldiği ve kanunların geriye yürümezliği ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür.<sup>5</sup> Öte yandan tefsir uygulaması döneminde, tefsir mekanizmasıyla anayasanın yorumlanması yoluna gidildiği örnekler de yaşanmıştır.<sup>6</sup> 10.2.1927 tarihli Tefsir Kararında TBMM, Anayasanın 23. maddesinde geçen "mebusluk ile hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez." hükmünü, "hükümetçe milletvekillerine verilen belirli ve geçici bir işin memuriyet sayılmayacağı" yönünde yorumlayarak açıklığa kavuşturmuştur.<sup>7</sup>

### 3. ANAYASALAR BAĞLAMINDA TEFSİR

Kanun-u Esasi'nin 64. maddesine göre, "Heyet-i Ayan, Heyet-i Mebusan'dan verilen kavanin ve muvazene layihalarını tetkik ile eğer bunlarda esasen umuru diniyeye ve zatı Hazreti Padişahinin hukuku seniyesini ve hürriyete ve Kanun-u Esasi ahkamina...halel verir bir şey görür ise mütalaasının ilavesiyle ya kat'iyen red veyahut tadil ve tashih olunmak üzere Heyet-i Mebusan'a iade eder."<sup>8</sup> Buna göre, 1876 Anayasası döneminde çift kanatlı Osmanlı Parlamentosu'nun seçilmemiş meclisi olan Heyet-i Ayan, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle yetkili olduğundan anayasa hükümlerinin tefsiri görevini de üstlenmiştir. Örneğin, 1910 yılında Kanun-u Esasi'nin 76. maddesindeki "müddet-i kanuniyeden fazla içtima vuku bulduğu surette şehri beş bin kuruş itibariyle tahsisat-ı munzama verilecektir" hükmünde geçen fazla mesai ödeme tutarının, Meclisin çalışma süresini aşan her bir güne bölünerek mi yoksa başka şekilde mi hesaplanacağı hususunda tereddütler yaşanmıştır. Encümenin 5000 kuruşun fazla çalışılan

<sup>5</sup> Yıldızhan YAYLA (1986), *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 161.

<sup>6</sup> Kırşehir Milletvekili Osman Bölükbaşı'nın, iktidara yönelik sözlerinden dolayı teşrii masuniyetinin kaldırılması hakkında Teşkilatı Esasiye ve Adliye Encümenlerinden mürekkep muhtelit encümenca hazırlanan mazbata'nın Genel Kurul tarafından 24.5.1957 tarihli Birleşimde kabul edilmesi üzerine dokunulmazlığın kaldırılmasına dair 2083 sayılı karar alınmıştır.

<sup>7</sup> 499 numaralı Tefsir için bkz. *Resmi Ceride*, 22.2.1927 (Sayı:565)

<sup>8</sup> Ayrıca, 1876 Kanun-u Esasi'nin 117. Maddesine göre, "Bir madde kanuniyenin tefsiri lazım geldikte umuru adliyeye müteallik ise tayini manası Mahkemei Temyize ve İdarei mülkiyeye dair ise Şurayı Devlete ve işbu Kanunu Esasiden ise Heyet-i Ayana aittir."

günlere bölünerek hesaplanması yönündeki mazbatasını Genel Kurulda oylanmış ve kabul edilmiştir.<sup>9</sup> Uygulamada, Heyet-i Ayan yorumuna muhtaç ve muğlak bazı kanun hükümleri hakkında tefsir kararları alarak yetki çerçevesini genişletmiştir.

23 Nisan 1920 tarihinde açılan TBMM, 1924 Anayasası öncesi süreçte de Osmanlı'dan kalan yasama tefsiri geleneğini sürdürmüştür. Örneğin, Amele Kanunu kapsamında sağlanan haklardan faydalanma yönünden "Ereğli havzasında çalışan işçiler" tanımının sadece kömür madeninde çalışanları mı kapsadığı yönündeki yorum istemine karşılık, işçi kapsamına Ereğli havzasında bulunan taşıma işleri vb. diğer işçileri de kapsadığı değerlendirilerek "tefsire mahal olmadığı" kararı vermiştir.<sup>10</sup> Başka bir örnekte ise, Rüşumu Belediye Kanununun 13. Maddesinde geçen "yük hayvanı" ibaresinin develeri de kapsayıp kapsamadığına ilişkin talep üzerine benzer şekilde "tefsire mahal olmadığı" kararı vermiş, ancak gerekçede deveyi de kapsadığını belirterek dolaylı yorum yapmıştır.<sup>11</sup>

1924 Anayasası döneminde tefsir sıklıkla başvurulmuş bir yasama faaliyeti haline gelmiştir. Örneğin, Hafta Tatili Kanununda Cuma günü resmi tatil yapacak olan kurumlar arasında mekteplerin sayılmaması sebebiyle, Hristiyan ve ecnebi mekteplerinin bugün tatil olup olmadığı hususunda tefsir talebi gelmiştir. TBMM aldığı tefsir kararıyla, tereddütsüz bir şekilde Hristiyan ve ecnebi mekteplerin de aynı gün tatil olduğunu belirtmiştir.<sup>12</sup>

Türk Anayasa tarihi bakımından 1960'lara doğru azalmaya başlayan yorum kararları, bu dönemde yükselmeye başlayan kanunların yargısal denetimine dair taleplerin 1961 Anayasasında karşılığını bulmasıyla tamamıyla terkedilmiştir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanununu 2. maddesindeki "yasama yetkisi ve yürütme kudretinin Mecliste tecelli ve temerküz edeceği" yönündeki hüküm, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 5. Maddesinde aynen tekrarlanmıştır. Öte yandan, 1924 Anayasasının 4. maddesine göre, Türk Milletinin tek ve gerçek temsilcisi olan

<sup>9</sup> **Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt:1, İçtima Senesi:3, 14 Şubat 1326, s.550-562.

<sup>10</sup> **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima:93, Celse:1, Cilt:5, 31 Kanunusani 1340, s.488-489.

<sup>11</sup> **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima:93, Celse:1, Cilt:5, 31 Kanunusani 1340, s.169-170.

<sup>12</sup> 428 numaralı "Hafta Tatili Kanununun Sekizinci Maddesinin Tefsiri" metninde yer alan yorum şöyledir: "Türkiye Cumhuriyeti hududu dahilindeki bilcümle mekteplerde müdür, muallim ve hademe olarak Müslüman Türkler bulunduğu gibi talebenin de ya cümlesi ya ekseriyeti azimesi veyahut bir kısmı mühimmi Türk ve Müslüman evladı bulunduğundan tatil gününün Cuma günü olması tabii ve mantıklı olduğu" Bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima Senesi:3, Cilt:20, s.33.

TBMM, millet adına egemenlik hakkını kullanmaya tek yetkili organdı.<sup>13</sup> 1961 Anayasası bu anlamda, çok temel bir eksen değişikliği sergilemiştir. 4. madde hükmüne göre, egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılması ve yasama yetkisinin yalnızca TBMM tarafından kullanılması düzenlenmiştir. Türk Anayasa tarihi bakımından, 1960'lara doğru azalmaya başlayan tefsir sayıları, bu dönemde yükselmeye başlayan kanunların yargısal yorumuna dair taleplerin 1961 Anayasasında karşılığını bulmasıyla tamamıyla terkedilmiştir. Böylece, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de anayasanın üstünlüğü benimsenmiş, Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve haliyle yasamanın üstünlüğü bir hayli zayıflamıştır. Artan terör olayları ile 1970'lere gelindiğinde, yürütme, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile yasamanın karşısında daha da güçlendirilmiştir. Bu bağlamda, "12 Mart Muhtırası" sonrası gerçekleştirilen 1971-1973 Anayasa değişiklikleri, yasama organının gücünü zayıflatmıştır.

#### 4. KARŞILAŞTIRMALI PARLAMENTO HUKUKU BAĞLAMINDA TEFSİR

Karşılaştırmalı parlamento hukuku yönünden, ülkemizde tefsir yolunun genel itibarıyla dünyadaki gelişme çizgisine paralel gittiğini belirtmek gerekir. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında, bazı ülke anayasalarında yasamanın üstünlüğü anlayışının bir sonucu olarak, kanunları yorumlama yetkisi hakimlere değil, yasa koyucu organlara tanınmıştı. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın ortalarına kadar dünyada bazı ülkelerde yasama organının yorumu etkin olan bir yasama faaliyeti türüdür.

1812 İspanya Anayasasınının 131. maddesinde, İspanya Meclisinin yetkileri arasında, kanunları yapmak, değiştirmek ve kaldırmak yetkilerinin yanında yorumlama da sayılmıştı. Ayrıca, 1822 Portekiz Anayasasınının 102. ve 1838 Anayasasınının 37. maddesinde, Portekiz Meclisinin yetkileri arasında, kanunları yapmak, askıya almak gibi yetkilerin yanında yorumlama yetkisi de vardı.<sup>14</sup> Fransa, Belçika ve Lüksemburg gibi ülkelerde tarihsel bir geçmişe sahip olan yasama yorumu, bugün de birkaç ülkede güncelliğini korumaktadır. Ancak, Ülke örnekleri arasında hukuki tanımlamalar ve uygulamalar arasında önemli farklılıklar vardır.

<sup>13</sup> Söz konusu 4. madde hükmü şöyledir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet'in yegane ve hakiki temsilcisi olup millet'in namına hakkı hakimiyeti istimal eder."

<sup>14</sup> İsmail KÖKÜSARI (2018), "Osmanlı-Türk Anayasal Tarihinde Yasama Yorumu ve Uygulaması", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, Sayı: 4, s. 807-855.

Örneğin, 1994 Belçika Anayasasının 84. maddesi uyarınca, kanunları yorumlama yetkisi sadece kanunla tanınabilmektedir.<sup>15</sup> 1994 Tacikistan Anayasasının 61.maddesi uyarınca, iki kanatlı parlamentonun (Yüksek Meclis) üst kanadını oluşturan "üst meclis" (Majlisi Oli), anayasayı yorumlama yetkisine sahiptir.<sup>16</sup> Belçika, Tacikistan ve Hong Kong gibi ülkelerde, anayasa ya da kanun hükümlerinin yorumlanması bağlamında parlamentolarını yetkili kılmaya devam etmektedir.<sup>17</sup>

Ülkemizde tefsir yetkisi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu öncesinde olduğu gibi sonrasında da, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yapıncaya kadar devam eden "iki anayasalı" dönemde açık bir hukuki dayanağı olmamasına rağmen fiilen de varlığını sürdürmüştür. Uygulamada, milletvekilleri, idareler ve mahkemeler karşılaştıkları bir kanun hükmünün muğlak ve anlaşılmaz bulurlarsa Meclis'ten bunun yorumunu talep etmişlerdir. Meclis uygulamasında, Rüşümü Belediye Kanunu, Nisabı Müzakere Kanunu, Gümrük ve Tarife Kanunu gibi birçok kanunun yorumu talebine, Meclis yorum kararı veya yoruma mahal olmadığı şeklinde kararlarla karşılık vermiştir. Hatta, yorum talebini reddettiği yoruma mahal olmadığına dair kararlarda bile, Meclis, gerekçesinde ilgili kanun hükmünün kapsamını ortaya koyarak dolaylı yorum yapmıştır.<sup>18</sup>

TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu yönündeki genel inanç, olağan meclisin kurucu meclis gücü devşirmesini sağlamıştır. Mustafa Kemal'in başkanlık ettiği İstasyon Toplantıları'nda hazırlanan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu İkinci Meclis tarafından bu özgüvenle yapılmıştır.<sup>19</sup> 1924 Anayasasının yapımı aşamasında Mecliste gerçekleşen müzakerelerde bir kısım mebuslar, kanunları yorumlama yetkisinin Şuray-ı Devlet ile Temyiz Mahkemesinde olmasını; çoğunluğu ise yasayı yapanın onun yorumunu da yapmaya ehil ve yet-

<sup>15</sup> ([https://www.dekamer.be/kvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf](https://www.dekamer.be/kvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf)), erişim: 06.01.2022)

<sup>16</sup> (<http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/ae8c0f7576f3d9f63ff2055592a9cb6b-7f95227a.pdf> (erişim tarihi:6.1.2022)

<sup>17</sup> KÖKÜSARI (2018), s.811.

<sup>18</sup> KÖKÜSARI (2018), s.830.

<sup>19</sup> Örneğin, 83 Numaralı "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Ekseriyeti Mutlakamın Sülûsan Ekseriyetiyle Kabul Edilmesine Dair Heyet-i Umumiye Kararı" başlıklı TBMM Kararı uyanınca, 1876 Anayasasındaki anayasa değişikliğinde aranan (2/3) nitelikli çoğunluk kuralına uyulmaması. Bkz. Şeref İBA (2021), "1924 Anayasasının Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci Üzerine", *Yasama Dergisi*, Sayı:44, s.7.

kili olduğunu savunmuşlardır.<sup>20</sup> Anayasa görüşmelerinde 26. madde üzerinde söz alan Dersim Mebusu Feridun Fikri Bey, kanunları tefsir etmenin doğrudan doğruya kanunların özünü ve ruhunu ifade etmek olduğunu, kanunu yapanın, onun anlamını, kavramını, ruhunu açıklama yetkisine de sahip olması gerektiğini vurgulamıştır. Tefsir hakkının, kanunu yapma yetkisi kadar önemli ve ona eşit bir hak olduğunu dile getirmiş ve bu yetkinin Şuray-ı Devlete verilmesinin hiç uygun olmayacağını ifade etmiştir. Malatya mebusu Reşit Ağa da destekleyici görüşler dile getirmiş, Genel Kurulu yöneten Başkan tarafından Antalya Mebusu Ahmet Saki Bey tarafından sunulan değişiklik (tadilat) önergesinin (takrir) kabul edilmesiyle 26. madde hükmü son şeklini almıştır.<sup>21</sup>

1961 Anayasasının kanunlaşma sürecinde çift meclisli yasama organının görev ve yetkilerinin düzenlenmesi esnasında tefsirin kaldırılması bağlamında *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporunda* 22 geniş değerlendirmeler yapılmış ve eski siyasi sistem ve anlayışına dayanan tefsir yolunun kaldırılmasındaki gereklilik açıklanmıştır. Temsilciler Meclisi, 62. maddenin "Özel Gerekeç" sinde, eski Anayasasının 26. maddesinde mevcut olup

<sup>20</sup> **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, Cilt:8, İçtima Senesi: II, B.24, 30.3.1340, s.99-109.

<sup>21</sup> "Feridun Fikri Bey (Dersim)-kavaninin tefsiri demek doğrudan doğruya kanunların esasatını, ruhunu ifade etmek demektir. Kanunu kim yaparsa, onun manasını, mefhumunu, ruhunu ifade etmek de onun uhdesine terettüp eden bir vazifedir. Bu hak, o kadar mühimdir ki; tefsirat; yüzünden Heyeti Celileniz şimdiye kadar bir çok tefsiratın ne kadar ehemmiyeti tazammun ettiğini ve tatbikatta bazı kere icra makinesinin, bir kanunun : hükmü üzerinde ne kadar tereddütler ettiğini ve ona şu veya bu manayı vermekle ne kadar garip vaziyetler husule gelebileceği"i bizzat görmüş ve takdir buyurmuşsunuzdur. Binaenaleyh tefsir hakkı nazarımda kanun tanzim etmek hakkı kadar mühim ve o hakka *tamamiyle muadil bir hak*tır. Bugün Fransa'da olsun, düveli sairede olsun, kanunun tefsiri hakkı doğrudan doğruya Meclisi Mebusana ait bir hak...Tefsirin, tanzimden tefriki imkân ve hukuku farkı yoktur." Öyle zannediyorumki, tefsir hakkının son tadilâta yapıldığı şekil üzerine Şuray Devlete tevdi suretiyle eski şeklin kabul "dilmesi hiç bir veçhile caiz değildir. REFET BEY (Bursa) — Efendim, bazı arkadaşlar tarafından bu tefsir hakkının da Mecliste kalmasına dair mütalâa beyan edildi. Bilhassa Feridun Fikri Bey buyurdular ki Fransada böyledir. REŞİT AĞA (Malatya) — Usulü, müzakere hakkında söyleyeceğim. Efendiler, Feridun Fikri Bey biraderimizin ve Musa Kâzım Bey biraderimizin söyledikleri sözler' gayet doğrudur, varittir. Her halde bu tefsir hakkının-mecliste kalması lâzımdır. Efendim! Yirmi altıncı maddeye ait Saruhan Mebusu Reşat Beyin takririni tekrar okuyorum. (Reşat Beyin takriri tekrar okundu.) REİS — Bu teklifi kabul edenler lütfen ellerini kaldırsın... Kabul edilmiştir efendim. Antalya Mebusu Ahmet Saki Beyin teklifi bundan evvel reyeye vaz edilmişti için, tekrar reyeye konamaz. *Binaenaleyh madde şu şekli alıyor : "Madde 26. — Büyük Millet Meclisi ahkâmı sedyenin tenfizi, kavaninin vazı, tadilı, tefsiri, fesih ve ilgası, devletlerle mukavele, muahede ve sulh akdi, harp ilânı, Mucazeni Umumiyei maliye ve Devletin umum hesabı katı kanunların tetkik ve tasdiki, meskûât darbı, inhisar ve malî taahhüdü mutazammın mukavelat ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumî hususî afilânı, cezaların tahfiף veya tahvili, tahkikat ve mücazati kanuniyenin tecili, mahkemelerden sâdır olup katiyetdetmiş olan idam hükümlerinin infazı gibi vezaiî bizzat kendi ifa eder." Maddeler bu suretle tadil edilmiştir. Maddeyi bu suretle reyî âlinize arz ediyorum. Kabul edenler lütfen ellerini kaldırsın... Kabul edilmiştir." Bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, Cilt:8, İçtima Senesi: II, B.24, 30.3.1340, s.96-109.*

<sup>22</sup> Birbiriyle bağdaşmayan "Anayasa" ile "tasarı" ibarelerinin birlikte kullanımı ara rejim dönemlerinde sıklıkla görülen yasama hatalarından birisidir. Anayasa önerisi, yürütme veya hükümetten değil belirli sayıda milletvekilinin girişimi ve imzasıyla ancak "Anayasa teklifi" olarak sunulabilir.

da yeni anayasa tasarısına alınmayan hususlardan kanunların tefsirinin modern bir yöntem olmadığı için kaldırıldığı şu şekilde ifade edilmiştir.

*"Kanunun resmî tefsiri, normal olarak yargı yetkisine giren bir husustur. Tamamıyla bağımsız bir hale getirilmiş bulunan yargının teşriî bir tefsirle bağlanabilmesi düşünülemez. Yasama, eğer çıkardığı kanunun mak-sadını karşılamadığını da, mahkemelerin tatbikatı sebebiyle görürse, bu kanun isteği muhtevayı taşıyor demektir. Bu takdirde yapılacak şey kanunu değiştirmekten ibarettir. Yürütme organı ise, anlamında tereddüde düştüğü bir kanun (hakkında Danıştay'ın düşüncesini istemek imkânına sahiptir. Bu bakımdan, modern hukuk anlayışla bağdaşmayan tefsir yetkisi tasarıya alınmamıştır. Kanun yapma yetkisi mutlak olarak mevcut bulunduğuna göre, teşriî tefsir müessesesinin kaldırılması, Meclislerin yetkilerinde bir eksiltme sayılmamak gerekir."*<sup>23</sup>

## 5. HÜKÜMET SİSTEMİ BAĞLAMINDA TEFSİR

Hükümet sistemi yönünden 1924 Anayasası, meclis hükümeti ile parlamenter hükümet sistemi özelliklerinin beraber uygulandığı, "kuvvetler birliği, görevler ayrılığı" kurgusunun esas alındığı bir siyasi sisteme sahipti. 1924 Anayasası'nın "Yasama Görevi (Vazifei Teşriiye) başlıklı İkinci Bölümünde (Fasıl) yer alan 26. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri geniş ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, kanun ve karar gibi klasik yasama işlemleri yanında, Anayasa ve kanuna uygunluk denetimi ile kanun ve tüzükleri yorumlama yetkileri TBMM'ye tanınmıştır. 26. maddedeki, "Türkiye Büyük Millet Meclisi ahkam-ı şer'iyenin tenfizi, kavaninin vaz'ı, tadili, tefsiri, fesih ve ilgası..." hükmü uyarınca "kanunların yorumlanması" yetkisi, Meclisin görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, 1924 Anayasasının 52. maddesindeki "Nizamnamelerin kavanine mugayereti iddia olundukta bunun mercii halli Türkiye Büyük Millet Meclisidir." hükmü gereği, "parlamentonun egemenliği" ilkesinin göstergesi olarak yargısal nitelikli bir görev olarak tüzüklerin denetimi yetkisi de yasama organına verilmişti. Şu halde, 1924 Anayasası dönemine mahsus en önemli yasama yetkilerinden biri tefsir (yasama yorumu) mekanizması olmuştur. Yasama organının yasama görevinin bir parçası olan tefsir, 1961 sonrası uygulamadan kalkmış olan bir yasama aracıdır.

<sup>23</sup> **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, (S. Sayısı:35), B.34, 30.3.1961, s.29. bkz. ([https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM\\_/d00/c002/tm\\_00002034.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034.pdf)) erişim:06.01.2022)

Yasama tefsirleri, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde, Anayasa Mahkemesinin denetim kapsamı dışında tutulmuştur. 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 22.4.1962 tarihli ve 44 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'unun Geçici 5. Maddesi<sup>24</sup>, Meclis yorumları hakkında iptal davası açılmayacağını öngörmüştü. Erdoğan Teziç, yasama tefsirinin anayasa yargısı denetimine tabi olmamasının doğuracağı sakıncalara dikkat çekmiş ve bu durumun kanun tefsirlerinin kanunlardan üstün tutulmasına yol açacağı yönündeki isabetli görüşünü dile getirmiştir.<sup>25</sup> Bununla birlikte, bahse konu kuruluş kanunuyla getirilen yasaklama, sadece iptal davası yönünden olduğu için somut norm denetimi (def'i) yoluyla denetim kapısı açıktı. Anayasa Mahkemesi tarafından kanun denetlenirken, kanun tefsirinin denetiminin yapılmaması, hem yorumu üstün tutma hem de kanuna bağımlı olan bir yasama işlemini ondan bağımsız hale getirme sonucunu doğurabilecek bir husustur.<sup>26</sup>

Yüksek Mahkeme daha sonra "eylemli içtüzük değişikliği" veya "eylemli içtüzük düzenlemesi"<sup>27</sup> olarak nitelendirdiği yeni bir evreye geçmiştir. İptal başvurusunda, İchtüzüğe aykırılık "yasama yorumu" olarak nitelendirildiği halde, Anayasa Mahkemesi bu defa, net biçimde "eylemli içtüzük değişikliği" tabirini kullanmayı tercih etmiştir. 1982 Anayasası döneminde iptal davası açanlar da, yasama tefsiri ya da "Meclis tefsiri" ifadelerini terk edip "eylemli içtüzük değişikliği" söylemine dayanmaya başlamıştır.

Türk anayasa tarihinde, ilk anayasacılık hareketlerinin yaşandığı dönemden 20. yüzyılın ortasına kadar, yasaları yorumlamada kanun koyucunun kendisi hâkim konumda olmuştur. 1940'ların ortasından itibaren öğretide ve yargı kararlarında, bir anayasal denetim organının gerekliliği yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak, 1961 Anayasasında, hem anayasa mahkemesine yer verilmiş hem de yasaların meclis tarafından yorumlanması yöntemine, yasamanın üstünlüğünden anayasanın üstünlüğüne geçişin bir aracı olarak son verilmiştir.

<sup>24</sup> Resmi Gazete, 25.4.1962 (Sayı:11091)

<sup>25</sup> Erdoğan TEZİÇ (2012), *Anayasa Hukuku*, İstanbul, Beta, s.34.

<sup>26</sup> KÖKÜSARI (2018), s.833.

<sup>27</sup> *Anayasa Mahkemesi Kararı*, E.1992/26, K.1992/48, Kt.17.09.1992

## 6. TÜRK HUKUKUNDA TEFSİR UYGULAMALARI

Türk hukukunda, "yasama tefsiri", "meclisin üstünlüğü" ilkesinin bir yansıması olarak 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde uygulanan önemli bir yasama işlemi türü olmuştur. Hukuk tarihimizdeki tefsir ekseninde yapılan yasama faaliyeti, Meclislerin gücüne güç katan bir yapısal damar niteliğine sahip olmuştur. Yasama organının kanun düzeyinde yer alan muğlak hükümleri yorumlama faaliyeti, yürürlükteki anayasa hükümleri ışığında yapıldığı için aynı zamanda anayasanın yorumlanması anlamını da içinde taşımıştır. Yasamanın üstünlüğü döneminin kudretli TBMM'si, yasama yetkisini kanun yapma ve daha evvel yapılmış ve yürürlükte bulunan kanunları ve İçtüzüğü yorumlama (tefsir) şeklinde kullanmaktaydı. Kanunların ve TBMM İçtüzüğü'nün yorumlanması yetkisi dikkate alındığında, 1924-1961 yılları arasındaki Meclisin yasama yetkisinin daha geniş tutulduğu ortadadır.<sup>28</sup> 23 Nisan 1920 tarihinde açılan Birinci Meclisin, fiili yetki kullanarak tefsir benzeri kimi yasama işlemleri yaptığı gerçeği de hesaba katılırsa, "tefsir yoluyla yasama" gücünün başlangıç yılını 1920'ye kadar götürmek mümkün görünmektedir. Öte yandan, Türk yasama tarihinde, tefsir uygulamasının kaynağını ve köklerini ilk Anayasamız olan 1876 Kanun-u Esasi'nin 117. maddesindeki, Heyet-i Ayan'a ait olan "anayasayı yorumlama" yetkisine dayandırmak mümkündür. 1876 ve 1921 Anayasalarında, zamanla uygulama yoluyla yasalara da teşmil ettirilen 'Meclis-i Ayanın Anayasayı yorumlama yetkisi'nin', 1924 Anayasası döneminde "yasaları yorumlama yetkisi" şeklinde cereyan eden bir görünümü vardır. Bahse konu kanun ve kararların tefsiri ya da "tefsirin reddi" yönündeki parlamento kararları ya başvuru üzerine ya da resen milletvekillerinden gelen taleplere istinaden TBMM Genel Kurulu tarafından alınmıştır.

1924 Anayasası döneminde çıkarılan bazı tefsirler, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde yürürlükte olmaya devam etmiştir. Bu bakımdan anayasalarda yasama organına tefsir yetkisi tanınmamış olmasına rağmen hukuk düzenindeki geçerliliği ve etkisi günümüze kadar devam etmektedir. Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında iptal davası yolunda, Meclisin İçtüzüğe aykırı karar ve uygulamalarını da, "yasama tefsiri" olarak nitelendirmek suretiyle iptal başvurusunda bulunulması kabul görmüştür.<sup>29</sup> 1961 yılında Kurucu Meclis tarafından ihtira

<sup>28</sup> Şeref İBA (2022), **Anayasa Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 4. Baskı, s.301. Ayrıca bkz. Şeref İBA (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, s.50.

<sup>29</sup> **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E.1977/6, K.1977/4, Kt.22.2.1977.



beratıyla ilgili “tefsir”<sup>30</sup> hakkında 1967 yılında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, tefsirin anayasa yargısının yetkisinde olmadığından hiç bahsetmediği gibi, Kurucu Meclisin yaptığı Anayasaya aykırılığını açıkça ifade ederek, örtülü şekilde yasama tefsirlerinin anayasallık denetimine tabi olduğu sonucuna ulaşmıştır.<sup>31</sup> Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında yasama tefsirini, Meclis içtüzüğüyle ilgili yetkisini ve iptal davası açma kapsamını genişleten bir yaklaşımın sonucu olan “eylemli içtüzük” yoluna benzetilebilecek bir öncü gibi kullananlara anlayış göstermiştir.<sup>32</sup> Oysa, tefsir yolu Anayasa Mahkemesinin denetim kapsamı dışındadır. Kaldı ki, teknik anlamda “yasama tefsiri” olmayan bir yasama işlemini bu kapsamda görmek kavramı aşırı genişletmek anlamına gelmiştir.

## 6.1 Tefsir Usulü ve Örnekleri

Tefsir usulünün işleyişi bağlamında, 1927 Notlu TBMM İçtüzüğünde, hayli ayrıntılı ve özel düzenlemelere yer verilmiştir. Tefsir talepleri, doğrudan doğruya milletvekillerinden gelmekte veya ilgili kanunu uygulayan bakanlık tarafından Başbakanlık aracılığıyla TBMM’ye gönderilmekteydi. Ayrıca, tefsir istemleri, alelade kanunlar ve anayasa hükümleri için istenebilmekteydi.<sup>33</sup> 1927 İçtüzüğünün (Dahili Nizamname) 124. maddesine göre, gerekçeli olarak sunulacak bir tezkere veya önerge şeklindeki tefsir talebi, daha evvel o kanunu görüşen komisyona ve komisyonlara havale edilir. Tefsir talebiyle ilgili kanun, daha önce özel komisyonda görüşülmüşse, 15 üyeden oluşan yeni bir özel komisyon kurulur. Tefsirler, asıl kanunun kabulünde uygulanan usul ve çoğunluk nisabına tabidir.<sup>34</sup> Tefsir metnine ait fıkraların yalnızca bir defa oylanması yeterli görülmüştür. 1927 İçtüzüğünün 125. maddesi uyarınca, tefsir talepleri ve mazbatalar, encümen ve Genel Kurulda “tercihan müzakere”<sup>35</sup> olunur. Buna göre, TBMM

<sup>30</sup> Kurucu Meclis Kararı /(no.51), Resmi Gazete 12 Mayıs 1961 (Sayı:10805)

<sup>31</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1967/10, K.1967/49, Kt:28.12.1967

<sup>32</sup> KÖKÜSARI (2018), s.847.

<sup>33</sup> 16.5.1942 tarihli ve 1284 sayılı TBMM Kararı için bkz. **Kanunlar Dergisi**, Cilt:23, s.1028-1030.

<sup>34</sup> 1927 Dahili Nizamname (59) numaralı dipnotta, Divan Muhasebatın, lüzumunda bir kanunun tefsirini Meclis Riyasetinden talep etme hakkına malik olduğuna dair TBMM Genel Kurulu, 22. Birleşiminde Karar almıştır. Bkz. Şeref İBA (2007), **Osmanlı’dan Günümüze Meclis İchtüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi, s.269-271.

<sup>35</sup> Dahili Nizamnamenin 78. Maddesinde düzenlenen Gündemin (Ruzname), “3. Tercihan Müzakeresi Kararlaştırılan Maddeler” bölümü kastedilmektedir. Bu bölüm, günümüzdeki “Özel Gündemde Yer Alacak İşler” kısmına karşılık gelmektedir.

bir meseleye uygulanacak kuralın yorumunu yapmakta, isterse de yoruma ihtiyaç bulunmadığı yönünde karar vermekte ve bu tefsirleri, parlamento kararlarından ayrı kümeleyen bir "tefsir numarası" ile yayımlamaktaydı. Yoruma mahal olmadığı kararı, kanunun düzenleme yapmadığı bir hususa karşılık gelmekteyse, bu kararın anlamı yeni bir kanun yapılması ihtiyacına karşılık gelmekteydi. Gerçekten de TBMM, "yorumun reddi" yönünde çok sayıda karar vermiştir.

Tefsirlerin, bir bölümü doğrudan Anayasa hükümlerinin yorumlanmasına yöneliktir. Kanunu Esası'nın 48 ve 79. maddelerini yorumlayan 352 numaralı tefsir ve Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 23. maddesini yorumlayan 499 numaralı tefsir ile Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 44. maddesini yorumlayan 559 numaralı tefsir, doğrudan doğruya Anayasa maddelerini yorumlamıştır.<sup>36</sup> Bazı yasama tefsirleri, daha evvel alınmış ve Resmi Gazetede yayımlanmış tefsirlerin, güncel tereddütleri gidermek amacıyla adeta yeniden yorumlanması mahiyetindedir. "Tefsirin tefsiri" tipindeki yeniden yorumlamalar, daha çok kapsam ve anlamları güncelleme şeklinde yapılmıştır. Örneğin, "15 Nisan 1341 tarih ve 63 numaralı tefsirdeki (ailenin bulunduğu mahal) tabirinin tefsiri" başlıklı 189 numaralı tefsir<sup>37</sup> bu şekilde bir yeniden yorumlamadır. Bunların dışında daha evvel alınmış bazı Meclis kararlarının tefsir niteliğinde olup olmadığını saptanmasına yönelik kimi tefsirler de vardır. Örneğin, Meclisin yasama tefsiri usulüyle, önceden alınmış bir Meclis kararını görüşüp "tefsir tespiti" değerlendirmesi yaptığı tefsirler de vardır. Örneğin, "mebuslukla dava vekaletinin içtima edemeyeceği hakkındaki 17 Şubat 1339 tarihli Heyeti Umumiye Kararıyla Muhamat Kanununun Dördüncü Maddesinin tefsiri" başlığını taşıyan 332 numaralı tefsir bu kapsamdadır. Aynı şekilde, İstanbul Posta ve Telgraf Başmüdüriyetinden Ali Hayri Efendi hakkında heyetçe ittihaz olunan kararın tefsir mahiyetinde olduğuna dair<sup>38</sup> 409 numaralı tefsir de bir nitelik tespittir.

Ara rejim döneminde Kurucu Meclis ile Milli Birlik Komitesinin aldığı birer adet tefsir de eklenince 1920-1961 yılları arasındaki 41 yıllık süre boyunca tefsir sayılarının genel toplamı, 607'dir. Tefsir yoluna en çok başvuru yapılan dönem ikinci

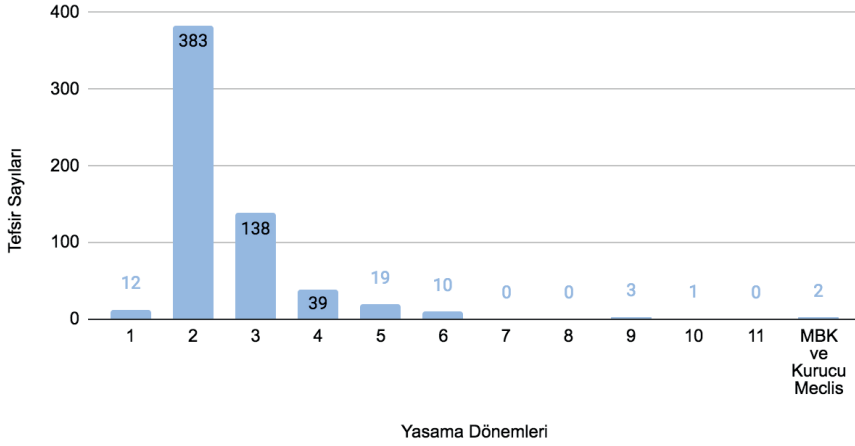
<sup>36</sup> Ayrıca, "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun kuvvei kazaiye mütedair olan dördüncü faslının 54 ve 103. Maddeleri münderacatına nazaran aşar nizamnamesinin hini meriyetindeki şekli hükümet itibarıyla mevzu kuyudun mevaddi esasiye kanuniye ahkamına göre verilen hükümlerde kabiliyeti tatbikiyesi olup olmadığının tefsiri" başlıklı 562 numaralı tefsir de bu kapsama alınabilir.

<sup>37</sup> Tekrar tefsir edilen 63 numaralı Tefsir, Memurin Kanununun 85. maddesinin yorumlanmasıyla ilgilidir.

<sup>38</sup> 409 numaralı yasama tefsiri için bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İçtima:1, 24 Teşrinisani 1927, s.59.

yasama dönemidir. Türk parlamento tarihinde “II. Meclis” olarak adlandırılan bu dönem, aynı zamanda kritik hukuk reformlarının gerçekleştirildiği yoğun kanunlaştırma faaliyetinin görüldüğü bir süreçtir.<sup>39</sup>

### Yasama Dönemlerine Göre Tefsir Sayısı



Grafikte görüldüğü gibi yasama dönemleri itibarıyla tefsir sayılarının dağılımına bakıldığında kendi içerisinde tutarlı ve anlamlı bir tablo ortaya çıkmaktadır.<sup>40</sup> Şöyle ki, tefsir yoluna en çok başvurulmuş II. Meclis dönemi, hukuk reformu amacıyla yoğun kanunlaştırma faaliyetlerinin olduğu döneme tekabül etmektedir. Bu dönemde, Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi yeni yürürlüğe giren kanunların anlaşılması ve uyum sağlanması amacıyla tefsirin hayli pratik bir araç haline geldiği görülmektedir. 3. Yasama Döneminde tefsir sayısındaki belirgin azalmaya rağmen konu bütünlüğü ve yoğunluğu bağlamında benzer bir eğilim göze çarpmaktadır.

## 6.2. Tefsir Türleri ve Sınıflandırılması

<sup>39</sup> Şeref İBA (2020), “Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis”, **Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri** (Ed. Prof. Dr. Yusuf Tekin), Cilt:1, TBMM Basımevi, 1. Baskı, s.123-154.

<sup>40</sup> Bununla birlikte, gelen bütün tefsir talepleri TBMM tarafından yerinde bulunmadığı veya olumlu değerlendirmediği göz önüne alınarak görüşme yapılmış ancak “tefsir” şeklinde sonuçlandırılmamış çok sayıda başka girişim, yukarıda belirtilen sayılara dahil değildir.

Tefsirlerin konu yönünden sınıflandırılmasında, ağırlığın kanun ve kanuna eş değer nizamname ve kararnamelerin yorumlanması alanında olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, anayasa ve içtüzük hükümlerini yorumlayan önemli tefsir örnekleri de vardır. TBMM İçtüzük hükümlerinin yorumlanmasına yönelik başlıca tefsir örnekleri şunlardır:

- 238 numaralı "*Nizamname-i Dahilinin 160. Maddesinin tefsiri*",
- 366 numaralı "*Mebuslukla dava vekaletinin içtima edip edemeyeceğinin tefsiri*",
- 445 numaralı "*Ankara hukuk mektebinde müderris olan mebuslara maaş verilip verilmeyeceğinin tefsiri*"

Kanun düzeyinde yer alan nizamname ve kararnamelerin yorumlanması bağlamında, Harcırah Kararnamesi başta olmak üzere kanunlara eş değer düzeydeki nizamnamelerin yorumlanması yönünde çok sayıda yasama tefsiri yapılmıştır. Bu anlamda bazı örnekler aşağıdadır:

- 99 numaralı "*hasta memurlara maaş verilip verilmeyeceğine*" ilişkin tefsir,
- 232 numaralı "*Franızlar zamanında Adana ve havalisinde haciz ve müsadere edilen mebalığ hakkındaki*" tefsir,
- 358 numaralı "*Yüz elli kişilik listeye dahil bulunanların neşriyatı hakkında bir kararı tefsiri ittihazına dair*" tefsir

449 numaralı, "*ciheti askeriyeden bir makama gönderilecek zabıtana aile harcırahı ve vekalette buldukları müddetçe ikamet yevmiyesi ita edilip edilmeyeceği meselesinin mahalli içtihat ve muhtacı tefsir görüldüğü hakkında*" tefsir gibi, bazı tefsirler esasen var olan ve somut bir madde veya hükmün anlamlandırılması mahiyetinde değildir. Hukuki soruları cevaplamaya ya da boşlukları doldurmaya yönelik tefsirler niteliğinde olduğu için "diğer tefsirler" şeklinde nitelendirilmesi mümkündür.

Meclis, kendi içtüzüğündeki usulü dairesinde belirli bir madde hükmüne ya da ibareye açıklama getirerek anlamını belirlediği yasama işlemini, ayrı numara sistemi içerisinde sıralı olarak "tefsir" adıyla Resmi Gazetede yayımlamıştır. Baş-

ka bir ifadeyle gelen talepleri olumlu karşılayıp yoruma değer bulduğu bu tür tefsirler, “gerçek manada tefsir”<sup>41</sup> ya da “doğrudan tefsir” niteliği taşımıştır.

Yasama organınca yorumu talep edilen bir madde hükmünün anlam ve kapsamının açık olduğu belirtilerek “gerçek manada yorum” yapılmamış olmasına rağmen “tefsire mahal olmadığı” yani “tefsirin reddi” işlemlerinde tereddütleri gideren bir gerekçeli değerlendirme yapıldığı ve bu da uygulamaya ışık tuttuğu için bu tip yorumların, “dolaylı tefsir” olarak sınıflandırılması gerekir. Meclis, doğrudan tefsirleri tefsir numarası olarak yayımladığı halde dolaylı tefsirleri, “*muhtacı tefsir olmadığı*”, “*kabili tefsir olmadığı*”, “*tefsire mahal olmadığı*” gibi isimlerle “karar” numarası altında yayımlamıştır. TBMM, bir başvuru üzerine yaptığı tefsirde, kanundaki “*muhilli haysiyet ve namus cürüm*” kavramlarının somut olaya göre hakimler tarafından yoruma tabi tutulması gerektiği gerekçesiyle yoruma mahal olmadığına karar vermiştir.<sup>42</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi, kimi tefsir kararlarında, somut olayda tefsirin yetersiz kalacağı görüşüyle kanun değişikliği ihtiyacına işaret etmiştir. Bu çerçevede, İcra İflas Kanununun 82. Maddesinin 8. Fıkrasının yorum talebine, yorum yoluyla haczedilemeyen malların sayısını genişletilmesine imkan bulunmadığı düşüncesini dile getirmiştir.<sup>43</sup>

## SONUÇ

İçtüzük ve Meclis tutanakların diline sadık kalarak “yasama tefsiri” ifadesinin tercihi, bilimsel titizlik yönünden ve başkaca bazı karışıklıkların önlenmesi bakımından son derece önemlidir. Yasama tefsiri, yasama organınca daha evvel çıkarılmış ve yürürlükte bulunan kanun ve karar tipi yasama işlemlerinde geçen belirli bir hükmü veya ibareyi açıklama ve anlamlandırma şeklinde gerçekleştirilen yasama faaliyetidir. Yasama tefsiri, kanunların tefsirinden ibaret bir usul değildir. Osmanlı meclislerinden bu yana tarihsel gelenek şeklinde Anayasa, içtüzük ve kanun maddelerinin yorumlanmasını kapsayan geniş bir anlama sahiptir.

<sup>41</sup> KÖKÜSARI (2018), 834.

<sup>42</sup> “Memurin kanununun 4 üncü maddesinin C fıkrası ile 49 uncu maddesindeki “Muhilli haysiyet ve namus cürüm” kaydının tefsir mevzuu olamayacağı hakkında” 991 numaralı Karar için bkz. **Resmi Gazete**:17.5.1937 (Sayı:3606)

<sup>43</sup> ([https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc016/karartbmmc016/karartbmmc01600915.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc016/karartbmmc016/karartbmmc01600915.pdf)) (Erişim tarihi:10.01.2022)

1961 Anayasasıyla kaldırılan tefsir yetkisinin kökleri, Osmanlı Parlamentosunun seçilmemiş kanadını oluşturan Heyet-i Ayana ait olan 1876 Kanun-u Esasi ahkâmının yorumlanması yetkisine dayanır. Osmanlı'da başlayan tefsir yetkisi, 1920 ve 1924 yılları arasında devam ettirilmiştir, Hukuk tarihimizde, "meclisin üstünlüğü" esasının sağladığı siyasi şartlarda "kudretli meclis" konumunun göstergesi önemli ve gerekli bir yasama faaliyeti olarak görülmüştür. Birinci ve İkinci Meclis döneminde, açık bir hukuki dayanak olmamasına rağmen karar alma usulleri dairesinde kolayca işletilebilen pratik ve verimli bir yasama işlemi niteliğine bürünmüştür.

Karşılaştırmalı anayasa hukukunda yasama tefsiri kavramı, İkinci Dünya Savaşı sonrası anayasa mahkemelerinin yaygınlık kazanmasıyla gündemden düşmeye başlamıştır. Anayasanın üstünlüğü ilkesinin hayata geçirilmesinde anayasa yargısının genel kabul görmesi, "meclisin üstünlüğü" ya da "yasamanın üstünlüğü" ilkesinin zayıflamasını hızlandırmıştır. Kuvvetler birliğine dayanan meclis üstünlüğü sisteminden kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi yönündeki gelişmeler, kanunların yorumlanması ve anlamlandırılması yetkisinin parlamentolardan yargı organlarına kayışıyla sonuçlanmıştır.

Yasama tefsiri, şeklen veya usulen karar görünümlü ancak esas yönünden özgün nitelikte bir yasama faaliyetidir. Türkiye'de İkinci Meclis döneminde gerçekleştirilen hukuk reformu çerçevesinde yeni kanunların anlamlandırılması ve uygulamaya geçmesiyle ilgili yoğun taleplere gecikmeksizin karşılık verilmesi imkanı sağlayan yasama tefsiri, belirtilen anlamda pratik bir parlamento işlemi rolü üstlenmiştir. Şu halde, tefsir yoluyla yapılan yasama faaliyetlerinin en az kanun ve karar tipi yasama işlemleri kadar önemsenmesi ve dikkatle değerlendirilmesi gerekir.

## KAYNAKÇA

- İBA, Şeref (2007), **Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi
- İBA, Şeref (2008), "Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları", **Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı**, Ankara, Yetkin Yayınevi, Cilt:2, s.399-420.
- İBA, Şeref (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi.
- İBA, Şeref (2020) "Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis", **Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri** (Ed. Prof. Dr. Yusuf Tekin), Cilt:1, TBMM Basımevi, 1. Baskı.
- İBA, Şeref (2021), "1924 Anayasasının Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci Üzerine", **Yasama Dergisi**, Sayı:44.
- İBA, Şeref (2022), **Anayasa Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 4. Baskı.
- KILIÇ, Abbas (2020), **Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Ankara, Adalet Yayınevi, s.187.
- KÖKÜSARI, İsmail (2018), "Osmanlı-Türk Anayasal Tarihinde Yasama Yorumu ve Uygulaması", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, Sayı: 4, s. 807-855.
- TEZİÇ, Erdoğan (2012), **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta, s.34.
- YAYLA, Yıldızhan (1986), **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Filiz Kitabevi, s. 161.
- TDK Güncel Sözlük, (<https://sozluk.gov.tr/>) (erişim tarihi:30.12.2021)
- 16.5.1942 tarihli ve 1284 sayılı TBMM Kararı için bkz. **Kanunlar Dergisi**, Cilt:23, s.1028-1030.
- "Tefsir No.203" için bkz. **Resmi Gazete**, 9 Aralık 1934 (Sayı:2875)
- 1961 Anayasası Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu**, S. Sayısı: 09.03.1961
- Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt:1, İçtima Senesi:3, 14 Şubat 1326, s.550-562.
- TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima:93, Celse:1, Cilt:5, 31 Kanunusani 1340, s.488-489.

**Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, (S. Sayısı:35), B.34, 30.3.1961**

**Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1977/6, K.1977/4, Kt.22.2.1977.**

**Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1967/10, K.1967/49, Kt:28.12.1967**

**Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1992/26, K.1992/48, Kt:17.09.1992**

**Kurucu Meclis Kararı, (No.51, Resmi Gazete 12. Mayıs 1961 (Sayı:10805)**



# KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE'DE İDARİ KÜLTÜRÜN ŞEKİLLENMESİNE ETKİSİ

## The Effect of the Ombudsman Institution of Türkiye on the Formation of Administrative Culture in Türkiye

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL\* - Arş. Gör. Cihan Necmi GÜNAL\*\*

Geliş Tarihi: 14.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 18.11.2022

### Öz

İdari kültür genel ifadesiyle bir kamu kurumunda kabul edilebilir ve meşru davranışın ne olduğu ya da yöneticilerin sahip olduğu değerler, inançlar ve tutumlardır. Dünyada gittikçe yaygınlaşan ombudsman kurumu üstlendiği görevler itibarıyla idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle kalmayıp ülkelerin idari kültürlerinin biçimlenmesine katkı sağlamaktadır. Ombudsman olarak bilinen Kamu Denetçiliği Kurumu, yurttaşların idari makamlar karşısında hak arama birimi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak faaliyette bulunan bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvurularda almış olduğu kararlarla kamu kurumlarına başvuru konusu bağlamında yol gösterici bir işlev üstlenmektedir. Yönetimsel işleyiş sürecindeki aktif katılım neticesinde aldığı kararlar ve oluşturduğu yaklaşımların kurumu Türkiye'de idari idari kültürün gelişiminde etkili bir aktör konumuna getirmesi beklenmektedir. Bu çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu kararları içerik analizi yöntemi ile incelenerek Türkiye'deki idari kültürün şekillenmesine etkisi ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** İdari kültür, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu

### Abstract

Administrative culture, in general terms, is what is acceptable and legitimate behavior in a public institution or the values, beliefs, and attitudes that managers have. The ombudsman institution, which has become increasingly widespread in the world, not only resolves the conflicts between the administration and individuals but also contributes to the formation of the administrative cultures of the countries. The Ombudsman Institution of Türkiye is an institution that operates under the Turkish Grand National Assembly as a unit of citizens seeking rights against administrative authorities. The Ombudsman Institution of Türkiye undertakes a guiding function in the context of the application to public institutions with the decisions it has taken in the applications made to it. It is expected that the decisions taken because of active participation in the administrative functioning process and the approaches it creates will make the institution an effective actor in the development of administrative culture in Türkiye. In this study, the decisions of the Ombudsman Institution of Türkiye were examined with the content analysis method, and their effect on the formation of the administrative culture in Türkiye was revealed.

**Keywords:** Administrative culture, ombudsman, Ombudsman Institution of the Republic of Türkiye

\* Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3164-9676

\*\* Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cihan.gunal@kocaeli.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6541-623X

## 1. GİRİŞ

Vatandaşların devlet karşısında çeşitli haklara sahip olduğu bu hakların korunması ve geliştirilmesinin devletin ve onun hizmet aracı olan kamu yönetiminin sorumluluğunda olduğu kabul edilir. Gelişmiş demokratik ülkeler incelendiğinde pozitif seyir izleyen bu haklardan birisi kamu yönetiminin haksız ve kötü yönetime sebebiyet veren karar ve uygulamalarından mağduriyet yaşayan bireylerin bağımsız ve tarafsızlığı teminat altına alınmış ombudsman benzeri kurumlara başvurabilmesidir (Eryılmaz, 2020:343-344).

Devlet görevlerindeki artışa bağlı olarak kamu yönetimlerinin artan ve yoğun şekilde bireylerin gündelik yaşamlarına müdahil olması kamu yönetimlerinin denetimini önemli hale getirmiştir. Geleneksel olarak nitelendirilen denetim yol ve yöntemlerinin yetersiz kalması nedeniyle daha pratik ve daha kısa sürede sonuç alıcı denetim mekanizmalarına olan ihtiyaç gündeme gelmiştir. Yapısal ve işlevsel yönleriyle ombudsman söz konusu ihtiyaca cevap verebilecek bir model olmuştur. Gittikçe karmaşık hale gelen yönetsel faaliyetlerin hukuk ve hakkaniyet temelinde icra edilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanmasında ombudsmanın önemli katkılar sağlayabileceği görülmüştür. Modern anlamda ilk uygulama örneklerinin sağladığı başarılı ombudsmanın bütün dünyada ilgi görmesine ve yaygınlaşmasına yol açmıştır.

Demokratik hukuk devletinin gelişimine bağlı olarak ombudsmanın misyonunun genişlediği görülmektedir. Yönetsel faaliyetlerin toplumsal beklenti ve ihtiyaçlarla uyumlu hale getirilmesinde kendine özgü statüsü ombudsmanın etkili bir rol üstlenmesini mümkün kılmaktadır. Yönetsel eylem ve işlemlerden kaynaklanan mağduriyetlerin giderilmesinde dostça çözüm yollarını kullanması önerdiği çözümlerin benimsenmesini kolaylaştırdığı gibi kurumun yönetim nezdinde benimsenmesini de sağlamaktadır. Yönetimle kurduğu ilişki biçimi kamu kurumlarının eleştiri konusu olan idari tutum ve davranışlarını gözden geçirmelerini kolaylaştırmakta, tekrarını önlemekte ve kurumsal işleyişten ayıklanmasını mümkün kılmaktadır.

Ombudsman Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ismiyle kurulmuştur. Misyon bazlı olarak incelendiğinde KDK vermiş olduğu kararlarla sadece şikayetleri çözmekle kalmayıp kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıkları ortaya koyar. Tavsiye kararları, görüş ve öneriyle KDK, kamu yönetiminin tutum ve davranış değişikliğine girmesini ve böylece vatandaşların kamu yönetimine

bakışını olumlu bir zemine gelmesine etki edebilecek statüye sahiptir. Dolayısıyla mevcut idari kültür içinde eleştirilen hususların iyi yönetim anlayışına uygun hale getirilmesinde KDK'nin konumu dikkate değerdir.

KDK kararlarının idari kültürün şekillenmesine etkisinin olup olmadığı bu çalışmanın temel araştırma sorusudur. İdari kültür ile ombudsman arasındaki ilişkinin çözümlenmesine yönelik olarak çalışmamızda öncelikle idari kültürün kavramsal çerçevesi incelenerek idari kültüre ait temel öğeler saptanacaktır. Daha sonra nitel araştırma yöntemi kullanılarak idari kültür bileşenleri çerçevesinde KDK'nın vermiş olduğu kararlar içerik analizine tabi tutulacaktır. Nihayetinde elde edilen bulguların araştırma sorusu bağlamında yorumlanmasıyla çalışma tamamlanmış olacaktır.

## 2. İDARİ KÜLTÜR

İdari kültürün ne olduğunu irdeleyen çalışmalar (Cini, 1997; Henderson, 2004; Jamil, Ashvik ve Hossain, 2013) genelde kültürün ne olduğunu anlatarak konuya giriş yaparken bazı çalışmaların (Dwivedi, 2005) ise öncelikle idare tanımını ele alarak konuya giriş yaptıkları görülmektedir.

White'a (2022) göre kültür, insanlara özgü davranış ve bu davranışın ayrılmaz bir parçası olarak kullanılan dili, fikirleri, inançları, gelenekleri, kodları, kurumları, araçları, teknikleri, sanat eserlerini, ritüelleri ve törenleri içeren maddi nesnelere dir. Türk Dil Kurumu göre kültür "*tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü*" olarak tanımlanmaktadır. Kültür "*bir toplumun düşü nüş ve yaşayış biçimi*" olarak özetlenmiştir (Eryılmaz, 2020:87).

Kültürü yalnızca toplum ile sınırlandırıp sosyoloji veya antropolojinin çalışma alanı olarak görmemek gerekir. İktisat, siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi disiplinlerinde inceleme konusu olan kültür "sosyal bilimlerin anahtar kavramı" niteliğindedir (Eryılmaz, 2020:87). Söz konusu disiplinler içinde idari kültür, organizasyon/örgüt kültürü ve siyasi kültür araştırmaları yapılmakta ve kendine mahsus bir literatür ortaya çıkmaktadır. Siyasi kültür, en yalın haliyle "*siyasi eyleme yönelik belirli bir yönelim modeli*" olarak tanımlanmaktadır (Almond, 1956:386'dan aktaran Chilton, 1988:419). Pye (1972:287) ise siyasi kültürü, "*siyasi sürecin altında yatan temel değerler, duygular ve bilgilerin bileşimi*" olarak

tanımlamıştır. Winkler'e göre (2022) siyasi kültür kavramı, cumhurbaşkanı veya başbakan gibi belirli aktörlere yönelik tutumlara atıfta bulunmaz, aksine insanların siyasi sistemi bir bütün olarak nasıl gördüklerini ve meşruiyetine olan inançlarını belirtir.

Örgüt kültürü, belirli bir grubun kendi dışsal uyum ve iç bütünleşme sorunlarıyla başa çıkmayı öğrenirken icat ettiği, keşfettiği veya geliştirdiği, geçerli sayılacak ve dolayısıyla yeni üyelere bu sorunlarla ilgili olarak algılamanın, düşünmenin ve hissetmenin doğru yolu olarak öğretilecek kadar iyi çalışan temel varsayımların bir örüntüsü olarak tanımlanmaktadır (Schein, 1987:382). Bu tanıma ek olarak Schein (1987:382), örgüt kültürünün, örgüt değerlerinin arkasında yatan davranış kalıplarını, mimari ve ofis düzeni, kıyafet kuralları vb. normları belirleyen varsayım olduğunu da söylemektedir.

İdari kültürü genel kültürün yönetime ilişkin boyutu olarak ifade eden Eryılmaz'a göre idari kültür "*bireylerin ve toplumların, yönetimle ilgili nesnelere (devlet, bürokrasi, kamu kurumları, yönetici, memur, idari düzenlemeler vb.) karşı inanç, yargı, tutum, değerlendirme ve eğilimlerinden meydana gelir. Bir toplumun sorunlarının çözümünde kamu kurumlarına ve bunların yöneticilerine karşı güven dereceleri, demokrasi ve eşitlik anlayışları, siyasi ve idari kültür kavramı içinde değerlendirilir*" (Eryılmaz, 2020:87-88). Henderson'a (2004) göre ise idari kültür, siyasi kültür ile organizasyon kültürü arasında yer alır. En temel tanımı ile idari kültür, federal, eyalet, yerel ya da merkezi kamu görevlilerinin genel özellikleri (yani paylaşılan değerler, tutumlar, inançlar) olarak düşünülebilir. İdari kültür, türediği ve daha kapsayıcı olan siyasi kültürle ilişkilidir. Geleneksel, kendini koruyucu ve girişimci olarak tanımlanabilecek alt kültürler açısından da tartışılabilir (Henderson, 2004).

Geniş tanımla idari kültür, kamu kuruluşlarındaki baskın değerler ve normlarla ilişkilendirilir. Bunlar hem organizasyon içinde hem de ötesinde kişilerarası ilişkileri etkiler, böylece organizasyondan daha geniş bir topluluk için performans ve sonuçlara tesir eder. İdari kültür, kabul edilebilir ve meşru davranışın ne olduğunu tanımlar (Jamil, Ashvik ve Hossain, 2013:901). Henderson'a göre (2004:237), Amerikan yazınında kendisine çok yer bulamasa da bu bağlamı içerisinde idari kültür, gelişimine koloni zamanlarında asilzadelerin "beyler tarafından idare" kavramından, siyasi makamı kazanmanın ödülü olarak yöresel bir hastalık olan ganimet sistemi dönemlerinden geçerek başlamıştır. Son elli senede eşit istihdam fırsatı ve pozitif ayrımcılıkla ilgili değerlerin toplumda önem ka-

zanması ile geliştirilen liyakat sistemine zaman içinde değişimi kabul eden idari kültür, yöneticilerin sahip olduğu değerlere, inançlara ve tutumlara odaklanmamızı sağlar (Henderson, 2004).

Scheiné (1990:31) göre kültür sosyal öğrenmeye dayandığından, öğrenmenin ne olduğunun kültür ile ilgili kavramlarda araştırılması gerektiğini ifade ederek öğrenmenin hem olumlu pekiştirmeden yani halihazırda işleyen bir yöntemi sürekli tekrar ettiren bir anlayıştan hem de acıdan (ya da kaygıdan) kaçınma eyleminden etkilendiğini söylemektedir. İdari kültürün bir başka boyutunun da bu nedenle kurum içinde başarılı sonuçlar alındığı için tekrar eden faaliyetler ya da bireylere veya kurumun tamamına zarar verebilecek eylemlerden kaçınması olabileceği söylenebilir.

İdari kültürü analiz ederken, araştırmacılar genellikle merkezi bürokrasi ve üst düzey devlet memurlarına odaklanmışlar, bu memurların özelliklerini ve davranışlarının profilini çıkarmışlar ve bunun örgütsel performans için sonuçlarını incelemişlerdir (Jabbar ve Dwivedi, 2004). İdari kültüre ait bu bulgu, idari kültürün herhangi bir kamu örgütünün üst kademeleri ile ilgili olduğunu ve bu mevkiden örgütün tamamına sirayet ettiğini göstermesi açısından önemlidir. İdari kültür ile ilgili yapılacak tartışmaların asıl odağının örgütün bu seviyesi ile ilgili olması doğal bir hal almaktadır.

Jabbar ve Dwivedi (2004) yaptıkları bir araştırmada Orta Doğu coğrafyasına<sup>1</sup> özgü idari kültürün iki kategoride incelenebileceğini ifade etmişlerdir. Tablo 1’de bu iki kategori ve bu kategorilere ait alt başlıklar detaylı bir biçimde aktarılmıştır.

**Tablo 1 – Orta Doğu Coğrafyasına Özgü İdari Kültürün Kategorileri**

İdari ve Yapısal Özellikler	Sosyokültürel ve Davranışsal Özellikler
1. Aşırı merkezileşme: Orta Doğu ülkelerinin çoğunda bürokrasiler aşırı merkezileştirilmiştir. Sonuç olarak, üst düzey kamu görevlileri zamanlarını daha önemli konulara harcamak yerine idari ayrıntılarla meşgul olmaktadır.	1. Nepotizm ve Kayırmacılık: Tüm Orta Doğu ve Kuzey Afrika’da, kişinin ailesine, kabilesine, köyüne ve dinine bağlılığı, kişinin devlete bağlılığından önce gelir ve bu da nepotizme, insan kayırma ve yolsuzluğa yol açar. Bu üç olumsuz davranış unsuru, kamu görevlilerini etik davranış ve hesap verebilirlik konusunda cesaretlendirmemektedir.

<sup>1</sup> Yazarlar Orta Doğu coğrafyasından kasıtlarının Mısır, İran, İsrail, Lübnan, Suudi Arabistan ve Türkiye olduğunu belirtmişlerdir (Jabbar ve Dwivedi, 2004: 1108).

İdari ve Yapısal Özellikler	Sosyokültürel ve Davranışsal Özellikler
2. Eski Sistemler: Modası geçmiş sistemler ve prosedürler ile modası geçmiş teknik ve fiziksel tesisler, Orta Doğu'daki idari kültürleri karakterize eder ve sistematik olmayan bir bilgi akışına, zayıf koordinasyona, kapsamlı planlama eksikliğine, kontrol ve denetim zorluğuna, bürokrasi ve verimsizliğe neden olur.	2. Patronaj İlişkisi: Orta Doğu bürokrasilerinin idari davranışı, birçok örnekte ve durumda etik olmayan ve sorumsuz uygulamalara yol açan güçlü bir himayecilik sistemi ile karakterize edilir. Orta Doğu'da ve çoğu gelişmekte olan ülkede, insanlar aile dışında güçlü koruyuculardan veya hamilerden koruma ararlar.
3. Genişleme: Bağımsızlıktan sonra Ortadoğu'da hükümet faaliyetlerinin büyümesi, temel hizmetleri sağlamak için bürokrasinin büyümesini ve öneminin artmasını da beraberinde getirmiştir.	3. Gevşeklik ve Sorumluluktan Kaçınma: Ortadoğu bürokratik kültürü, gevşekliğe ve sorumluluktan kaçınmaya elverişlidir. Kamu görevlileri genellikle işe geç gelirler, işlerine pek ilgi göstermezler, eve erken dönerler ve ücretli izinleri etkileyen gevşek düzenlemelerden maksimum düzeyde yararlanırlar.
4. "Kadro ihсан etme" ya da "otlakçılık istihdam" <sup>2</sup> : Nonneman'ın tanımları olan kadro ihсан etme ve otlakçılık istihdamı Orta Doğu idari kültürünün bir başka yönü olarak tanımlanan bir aşırı istihdam durumudur (Nonneman, 1988'den aktaran Jabbar ve Dwivedi, 2004: 1111). Bu durum aynı pozisyon için birden fazla personel istihdamına neden olmakta, yolsuzluğu ve yetkinin kötüye kullanılmasını teşvik etmektedir.	4. Hesap Verebilirlik Eksikliği ve Yolsuzluk: Hesap verebilirlik eksikliği ve yolsuzluk, Orta Doğu idari kültürlerinin öne çıkan özellikleridir. Maaşları, yeni kazandıkları statüleri ve pahalı yaşam tarzlarını karşılamakta yetersiz kalan kamu görevlilerinin artan beklentileri, onları gelirlerini tamamlamak için bazen gayri meşru olmak üzere başka yollar aramaya itmektedir.
5. Bürokratik kuralların katılığı ve karmaşıklığı: Orta Doğu bürokrasilerindeki kuralların katılığı ve karmaşıklığı, kamu görevlileri arasında bir idari uyumsuzluk ve inisiyatif eksikliği kültürü yaratmıştır. Katılık, ciddi bir sorumluluk, hesap verebilirlik ve yükümlülükler sahip olma eksikliğine yol açar.	5. Bölgeye Has Ekonomik Kültür: Sanayileşmiş ülkeler ve uluslararası finans ve bankacılık kurumlarının ekonomik kültürlerini Ortadoğu ülkelerine taşıma çabalarına rağmen, devletin ve kamu görevlilerinin ekonomik davranışı hala yerel ve bölgeye has ekonomik uygulamalarla şekillenmektedir. Kamu görevlileri, ekonomik sorunları ve zorlukları ele alırken, kurumsallaşmış ve resmi en iyi uygulamalar ve süreçler yerine kişisel bağlantılar tarafından yönlendirilmeye meyillidir. Böylece aileye, klana, köye veya dine bağlılık, objektif ölçüm ve değerlendirme standartlarından daha önemli hale gelir.
6. Maaş yapısı ve devir hızı: Ortadoğu bürokrasilerinin yerel idari kültürü, kamu görevlilerinin maaş yapısını, morallerini, dürüstlüklerini, etkinliklerini ve işten ayrılma oranlarını sürekli olarak olumsuz etkilemektedir. Bu durum, hükümetlerin nitelikli ve hesap verebilir kamu görevlilerini işe alma ve elde tutma konusunda yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Çünkü düşük maaşlar nitelikli insan kaynağının özel sektöre kapıtılmasına sebebiyet vermektedir.	

**Kaynak:** Jabbar ve Dwivedi, 2004: 1109-1116

<sup>2</sup> Söz konusu kaynakta "largesse" ve "sponge employment" kavramlarıyla ifade edilen durumlar bağlam dikkate alınarak "kadro ihсан etme" ve "otlakçılık istihdam" şeklinde Türkçeleştirilmiştir.

Tablo 1’de ortaya konulan idari kültür bulgularında tablonun sosyokültürel kategorisi genel olarak birbiriyle ilintili ve üzerinde yaşadığımız coğrafyada sıkça sözü edilen sorunlara dayanmaktadır. İdari kültürü bulunduğu ülkenin kültüründen bağımsız düşünmek olası değildir. Bu nedenle de sosyokültürel öğelerin idari kültür üzerindeki etkilerini yadsınamaz bir olgu olarak değerlendirmek gerekir.

Kayırmacılık, hesap verebilirliğin göz ardı edilmesi, patronaj ilişkileri ve benzer sübjektif istihdam modelleri yönetim bilimleri alanında çalışan araştırmacılar için yalnızca Orta Doğu coğrafyası ile örtüştürülmemektedir. Bu durumun bir örneği de daha önce ABD’de ganimet ya da yağma sistemi<sup>3</sup> olarak adlandırılan bir kamu sektörü istihdamı ile de karşımıza çıkmaktadır. Bu yolla istihdam edilen yeni memurların bir idari kültür içinde yetişip yönetici pozisyonlara geldiklerinde bu sistemi devam ettirdikleri görülmektedir. Çünkü kayırmacılığın, aileye veya bir kabileye bağlılığın ve bir siyasi görüşün himayesinde istihdamın daha verimli olduğu görüşünün hâkim olduğu kültürlerde kamu sektörüne ait tüm işler son derece basit ve ortalama bir insan tarafından yapılabilecek düzeyde olduğu değerlendirilmektedir (Denhardt, Denhardt ve Blanc, 2013; Henderson, 2004; Schultz, 2004). En nihayetinde bu durum idari kültürün bir parçası olarak kurumlara yerleşmektedir (Jabba ve Dwivedi, 2004).

Tablo 1’de incelenen bir başka idari kültür kategorisi bölgeye has idari ve yapısal özelliklerdir. Bu özellikler ülkenin kültürü ve bazen de siyasi kültürü ile ilişkilendirilebilecek alt başlıklardan oluşmaktadır. Söz konusu özelliklerin ilki aşırı merkezileşme olarak tanımlanmıştır. Aşırı merkezileşme, 1990’larda yeni kamu yönetimi ekolü tarafından da oldukça sert bir şekilde eleştirilen bir yapı biçimidir. Zira yeni kamu yönetimi yaklaşımı desantralizasyonu ve kamu kurumlarında rekabeti desteklemektedir (Dunleavy vd., 2006). Jabba ve Dwivedi (2004) tarafından ifade edildiği gibi tüm idarenin bir merkeze toplanması idarecilerin asli görevleri yerine idari ayrıntılarda boğulmalarına neden olmakta ve buna paralel olarak politika kararları ve uygulamaları veya bunların değerlendirilmesi için çalışabilecekleri mesaiyi verimli kullanamamaları sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

<sup>3</sup> Bu kavram Amerikan kamu yönetimi literatüründe spoil system olarak ifade edilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan döneme ait bürokrasinin katı kuralcılığı, hiyerarşi, inisiyatif alamayan yöneticiler ve normların basit ve sade bir biçimde tanımlanmamış oluşu idari kültür boyutu olarak Orta Doğu coğrafyasında gözlemlenmektedir. Yeni teknolojik gelişmeler, halkın daha etkin ve kaliteli bir kamu hizmeti beklentisi ve küreselleşmenin etkisi ile daha kaliteli kamu hizmeti örneklerinin diğer ülkelerde çok daha hızlı bir biçimde bilinir hale gelmesi de idari kültür ile yerleşmiş kalıpların sarsılmasına yol açabilecek itici güçler olarak görülmesine imkân vermektedir (Jabbara ve Dwivedi, 2004; Osborne ve Gaebler,1992).

Bir bütün olarak idari kültür çeşitli öğelerden oluşmaktadır. KDK kararlarının idari kültür üzerindeki etkisini değerlendirebilmek için idari kültüre ait öğelerin neler olduğunun tespiti gereklidir. İdari kültürün teorik çözümlemesine yönelik ilgili literatürün analizinden elde edilen bulgulara dayanılarak Şekil 1'de idari kültür öğeleri ortaya konulmuştur.

**Şekil 1.** İdari Kültüre Ait Öğeler



**Kaynak:** Henderson, 2004; Jabbara ve Dwivedi, 2004; Jamil, Ashvik ve Hossain, 2013 ve Schein, 1990'dan faydalanılarak yazarlarca oluşturulmuştur.



Takep eden bölümde KDK tarafından alınmış kararlarda bu öğeler veya bu öğeler ile ilişkilendirilebilecek ifadelerin olup olmadığı içerik analizi yöntemi ile incelenecektir. İçerik analizi, belirli bir nitel veri (yani metin) içindeki belirli kelimelerin, temaların veya kavramların varlığını belirlemek için kullanılan bir araştırma aracıdır. İçerik analizi yapan araştırmacılar, verileri fiziksel olayların değil, görülmesi, okunması, yorumlanması ve anlamlarına göre hareket edilmesi için oluşturulan metinler, resimler ve ifadelerin temsilleri olarak görmektedirler. Metinleri kullanımları bağlamında analiz etmek, içerik analizini diğer sorgulama yöntemlerinden ayırmaktadır (Krippendorff, 2003:1). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere içerik analizi mevcut araştırma sorusunun yanıtlanabilmesi için uygun nitel araştırma yöntemlerinden bir tanesi olarak değerlendirilmektedir.

### 3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARINDA İDARİ KÜLTÜR ÖĞELERİ

Kamu Denetçiliği Kurumu 2010 anayasa değişikliğiyle Türkiye'nin hukuki ve idari sistemine girmiş anayasal kurumdur. 6328 sayılı kanunla yasal zemini kavuşan KDK TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurum özelliklerine sahiptir; diğer pek çok ülkede olduğu gibi yasama organıyla ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda baş denetçi ve denetçilerin yasama organınca seçilmesi ve yıllık raporunu TBMM'ye sunması mezkûr ilişkinin sonuçlarıdır (Şengül, 2013:76-82). Hak arama kurumu olarak oluşturulan KDK'nin temel misyonu kanunda "*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*" şeklinde düzenlenmiştir. Bağımsız ve tarafsız statüye sahip KDK'den idari kültürün sorun alanlarıyla ilgili olarak kamu yönetimini yönlendirmesi beklenmektedir.

Kamu yönetiminde kuralların karmaşık olmasına bağlı olarak ortaya çıkan idari uyumsuzluk idari kültür unsurudur (Jabbara ve Dwivedi, 2004). İdari uyumsuzluğun göstergelerinden birisi kamu kurumlarına gelen taleplere makul sürede yanıt verilmemesidir.

KDK'ye yapılan bir başvuruda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) açmış olduğu görevde yükselme sınavında başarılı olarak şef kadrosunda göreve baş-

layan başvuru sahibi, “kazanılmış hak ve emekliliğe esas aylık bakımından 5. derecenin 3. kademesinde şef olarak yaklaşık 4 yıldır görev yaptığını, ilgili idarede 8 (sekiz) yıllık dilekçe tarihi itibarıyla hizmet süresinin 9 yıl 10 ayı aştığını, 8 yıllık hizmet süresini tamamladıktan sonra 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin B) fıkrası kapsamında 3.dereceli şef kadrosuna atanmayı beklemesine rağmen bugüne kadar atamamasın” yapılmadığını, buna karşın SGK'nin başka bir müdürlüğünde benzer şartlardaki çalışanların atamalarının yapıldığını, bu bilgiler ışığında kendi atamasının da yapılmasını talep etmiş; ancak bu talebi SGK tarafından reddedilmiştir (KDKK, S: 2022/9460-S.22.14547, BN: 2022/7800, KT: 27/07/2022).

Başvuruya istinaden KDK vermiş olduğu kararda idarenin bu hususta takdir yetkisi olduğunu, fakat bu takdir yetkisini kullanırken “aynı durumda veya statüde olan personelin taleplerini değerlendirip karar verirken ve bu yönde takdir yetkisini kullanırken adil, hakkaniyetli ve objektif olmak zorunda” bulunduğunu, KDK tarafından SGK'den talep edilen belgelerde bu objektifliğe rastlanmadığını belirtmektedir. Bu duruma ek olarak SGK'nin ayrıca “başvurana cevap vermediği bu nedenle ‘kararların gerekçeli olması’, ‘kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi’ ve ‘makul sürede karar verme’ ilkelerine uygun hareket etmediği” tespit edilmiştir (KDKK, S: 2022/9460-S.22.14547, BN: 2022/7800, KT: 27/07/2022). Memurun hak kaybına uğradığını belirten KDK, ilgili idareye kararın geciktirilmemesi bildirilmesi ve makul sürede karar verme ilkelerini ihlal ettiğini bildirmiş ve memurun bahsi geçen ilkelere mahrum bırakıldığını söylemiştir. Ayrıca SGK'ye bu ilkelere uygun davranılması gerektiği de hatırlatılmaktadır. Görüldüğü üzere KDK almış olduğu kararda idarelere yalnızca yurttaşların değil kendi çalışanlarının başvurularında da herhangi bir gecikme yaşanmaması, olayların üstlerinin kapatılmaması, bir yurttaş veya çalışana başka diğerlerine başka uygulamalarda bulunulmaması, yurttaşların veya kendi çalışanların taleplerinde kullanılacak takdir yetkilerinde hakkaniyete özen gösterilmesi ve bu kararların da makul sürelerde alınıp herhangi bir idari uyusukluğa mahal verilmemesi gerektiğini bildirmektedir.

Kamu yöneticilerinin sahip olduğu değerler ve tutumlardır idari kültürün önemli ögesidir. KDK örnek kararında bir yurttaşın kuruma yaptığı başvuruda, Akdeniz Üniversitesi Hastanesi Acil Polikliniğine götürdüğü hamile olan eşinin ilgili nöbetçi hekim tarafından iki kişilik bir odaya alındığını, ancak aynı hekimin

acil tedaviye başlanması gereken eşini tedaviye başlamadan acele bir şekilde dört kişilik başka bir odaya aldığını, bunun nedenini sormak için yanına gittiğinde hekimin kendisine “[ö]zel hastam gelecek, kendi hocamın hastası, o yatağı rezerve yaptık, burada kararları ben veririm” şeklinde bir yanıt verdiğini ve bu durumun ilgili yönetmelikte yer alan “[s]ağlık hizmetinin verilmesinde, hastaların, ırk, dil, din ve mezhep, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç ve ekonomik ve sosyal durumları ile sair farklılıkları dikkate alınmaz. Sağlık hizmetleri, herkesin kolayca ulaşabileceği şekilde planlanıp düzenlenir” hükmüne aykırı olduğunu belirtmiştir (KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021).

KDK mezkûr şikâyete ilişkin tavsiye kararında “benzer durumdaki hastalar arasında farklı muameleler yapılması anlamına gelen hasta ayrımcılığının yapıp yapılmadığının tespiti, ilgili idarenin yükümlülüğündedir” diyerek idareye bir sorumluluk yüklemektedir (KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021). İdarenin yurttaşlara olan tutum ve davranışları yurttaşların kamu sektöründe hizmet sunan kuruluşlara olan güvenini zedeleyebilir ve hatta almayı talep ettikleri hizmetlerde maksimum faydaya ulaşmalarının da önüne geçebilir. Örneğin KDK’nin de kararında belirttiği üzere “sağlık personelinin ayrımcı tutum ve davranış sergilediği hissine kapıldığında tedavi süreci olumsuz etkilenebilecek ve güven zedelenektir ki başvuruya konu olayda başvuran ve eşinin hastaneden tedavi almadan ayrıldığı görülmektedir” (KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021). Şikâyete konu olaya ilişkin verdiği kararlar KDK, açık bir biçimde idarelerin yurttaşların güvenlerini sarsacak tutum ve davranışlarda bulunmaması gerektiğini tavsiye ederek kamu hizmet sürecinde yöneticilerin alacağı tutum ve davranışlar için yol göstermektedir.

Yukarıda Tablo 1’de sosyokültürel kategoriler altında vurgu yapılan idari kültür öğelerinden birisi idarenin kayırmacı bir şekilde davranmasına ilişkindir. KDK’ye yapılan bir başvuruda, başvuru görevde yükselme sınavına girerek 98,83 puanla 9. olduğunu, ancak yapılan mülakatta tüm sorulara eksiksiz yanıt verdiği halde başarısız olduğunu söylemekte ve bunun nedeni olarak da mülakatta sorulacağı önceden duyurulan bir konunun kendisine sınavda yöneltilmediğini, bu sebepten ötürü de mülakatının 100 puan yerine 75 puan üzerinden değerlendirilmesi gerektiğini istemiştir (KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022).

KDK, kendisine başvuran yurttaşın talebini reddetmekle beraber ilgili kuruma tavsiyede bulunmuştur. KDK'nin almış olduğu karar türlerinden bir tanesi olan bu kararlara kısmen tavsiye kısmen ret kararı denilmektedir. KDK'ye göre "[k]amu hizmetlerinin ehil ve yetiştirilmiş kamu görevlileri eliyle yürütülmesi için yapılan sözlü sınavların kariyer ve liyakat ilkelerine uygun, objektif ve aynı zamanda yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden denetime imkân tanıyacak şekilde yapılması, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir" (KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022). İlgili idarenin yapmış olduğu savunmadan da anlaşıldığı üzere, kurum mülakat sorularını ve o sorulara ait yanıtları kapalı zarflarda önceden hazırlamıştır. Ancak KDK'ye göre tarafsızlığın, şeffaflığın ve liyakatin sağlanması için bu eylem yeterli bulunmamıştır. KDK, idarenin eylemini neden eksik bulduğunu şöyle ifade etmektedir:

*"başvuranın ilgili idare tarafından gerçekleştirilen sözlü sınavda başarısız sayılması işleminde hukuka ve hakkaniyete aykırı bir durum bulunmadığı gerekçesiyle yeniden sözlü sınava tabi tutularak unvan değişikliği suretiyle öğretmen olarak atanması talebinin reddedilmesi, bundan sonra yapılacak sözlü sınavlarda; hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması açısından "puanlama kriterlerinin gerçekleştirilmesi ve sınavların ses ve görüntü ile kayıt altına alınması" yönünde tavsiye kararı verilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır" (KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022).*

Bu kararda geçen hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması vurgusu ve bu değerlerin sağlanabilmesi adına idareye yol gösterilmesi KDK'nin idari kültür üzerindeki etkisini görmek adına önemlidir. Tablo 1'de ifade edildiği gibi idari kültürün kayırmacılık, patronaj, istihdamda liyakat yerine sadakat gibi bazı öğeleri bulunmaktadır. Ancak yurttaşlar bu öğeler vasıtası ile değil kendi yetenekleri ile işe alınmayı beklemekte ve idarenin kayırmacı bir biçimde uygulamalarda bulunmalarına karşı çıkmaktadırlar. Bu itirazlara idarelerin sunduğu yanıtları inceleyen KDK, yurttaşları her daim haklı bulmasa da yurttaşların taleplerini reddeden kararlarında dahi idari kültürü şekillendirebilecek ve idari kültürü iyi yönetim ilkelerine göre dizayn edecek tavsiyelerde bulunmaktadır (Günel ve Mülazımoğlu, 2020).

İdari kültürün öğeleri arasında sorumluluktan kaçma da mevcuttur (Jabba ve Dwivedi, 2004). Sorumluluktan kaçma, kurumun kendisinden bekleneni çeşitli

bürokratik bahanelerin arkasına saklanarak yerine getirmemesidir. KDK'ye yapılan bir başvuruda şikayetçi, devam etmekte olan davası ile ilgili bazı evrakları SGK'den talep ettiğini ancak bu talebine herhangi bir yanıt alamadığını söyleyerek bahsi geçen yazının bir örneğinin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında tarafına verilmesini KDK'den talep etmektedir (KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022). Hakkında şikâyetle bulunulan kamu kurumu KDK'ye gönderdiği açıklamasında başvuru sahibinin adı geçen davada talep ettiği belgeyle bir bağının olmadığını ve bu nedenle de belge örneğinin şahsa verilmediğini belirtmiştir.

KDK tarafından verilen tavsiye kararına göre başvuran yurttaşın talep ettiği belgelerle bağının olmadığı gerekçesine dayanarak talebinin reddedilmesi "*Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kararında...bilgi edinme hakkının başvuru yoluyla kullanılabilmesi için ilgililik şartının aranmadığı*" kararı uyarınca kanuna uygun bir işlem olarak değerlendirilmemiştir (KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022). Bu değerlendirmeye ilaveten, KDK, "*başvuranın bilgi edinme talebinin yasal bağlantı ilgisi bulunmadığı gerekçesi ile reddedilmesi işleminde hukuka ve hakkaniyete uyarlık bulunmadığı, söz konusu görüş yazısının Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında belirtilen istisnalar kapsamında yer almadığı*" hususunun altını çizerek idarenin çeşitli bahaneler öne sürerek görevini yapmaması karşısında yurttaşın lehine bir eylemde bulunulmasını tavsiye etmektedir (KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022).

Kamu kurum ve kuruluşları sahip oldukları alışkanlıkların sonucu olarak uyuşukluk veya sorumluluktan kaçma duygusu içerisinde bulunabilmektedirler. KDK, asli görevi kamu hizmetlerini kamu yararını gözeterek ve bireylerin taleplerine yanıt vermek suretiyle vatandaş memnuniyetini sağlamak olan kamu kurumlarının bu tavırları karşısında vatandaşların hakkını arayabileceği bir kurumdur. KDK, almış olduğu tavsiye kararları ile idarelerin sorumluluklarından kaçamayacaklarını, kanunlarda belirtilen istisnaları kendi lehlerine kullanamayacaklarını ve yurttaşların taleplerine duyarsız kalamayacaklarını ortaya koymakla ülkemiz idari kültürünü dönüştürme sürecinde rol oynamaktadır.

## 4. SONUÇ

Alan yazında gerçekleştirilen araştırmaların bulgularına göre idari kültürün ülke kültürü ile ilişkili olduğu ve bu çerçevede şekillendiği tespit edilmiştir. İdari kültür, bir kurumun göstermiş olduğu yaklaşım ve özellikle yöneticilerin sahip olduğu tutum ve davranışların yansımasıdır. Kurumun yönetilme tarzını içeren idari kültür kamu yönetiminin performansını belirler. İyi yönetim ülkelerin idari kültürünü test eden bir çerçeve sunar. Ülkelerce gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının amacı iyi yönetim temelinde toplumsal beklentilere uygun bir idari sistem kurmak veya mevcut idari sistemi ıslah etmektir.

İyi yönetimi bozan ve sürekli eleştiri konusu olan idari kültür öğelerinin düzeltilmesi ve iyileştirilmesinde katkı sağlayabilecek ve böylece idari kültürün pozitif yönde şekillenmesine etki edebilecek kurumlardan birisi ombudsmandır. Ombudsmanlar kuruma yapılan başvuruları değerlendirerek kamu yönetimlerine tavsiyelerde bulunurlar; icra ettikleri görevin mahiyeti gereği iyi yönetimin tesisi için kamu kurumlarına kılavuzluk yaparlar.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluşundan günümüze kadar verdiği kararlar ve gerçekleştirdiği faaliyetlerle idari kültürün şekillenmesine etki etmektedir. İçerik analizi yöntemi ile incelenen ve iyi yönetim eksenli vermiş olduğu kararlarda görüldüğü üzere KDK'nin öncelikli hedefi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşması ve kurumsallaşmasını sağlayarak idari kültürün dönüşümünü gerçekleştirmektir. KDK, oluşturduğu içtihatlar ve yönetsel sürece yaklaşımıyla kamu yöneticilerinin tutum ve davranışlarını değiştirmelerini, iyi yönetim ilkelerini benimsemelerini, idarelerin sorumluluktan kaçmamalarını, liyakati önemsemelerini ve yurttaşlar arasında ayrımcılık yapılmaması gerektiğine dayanan bir idari kültür anlayışı ortaya koymaktadır.

## KAYNAKÇA

- Chilton, S. (1988). Defining political culture. *Western Political Quarterly*, 41(3), 419-445.
- Cini, M. (1997). **Administrative culture in the European Commission: The cases of competition and environment**. Palgrave Macmillan, London.
- Elazar, D. (1984), **American Federalism: A View from the States, 3rd ed.**, Harper & Row.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2013). **Public administration: An action orientation**. Cengage Learning.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. 2006. New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Dwivedi, O. P. (2005). Administrative culture and values: Approaches. Administrative culture in a global context, 19-36. [http://www.desitterpublications.com/books/images/admin\\_intro.pdf](http://www.desitterpublications.com/books/images/admin_intro.pdf) (Erişim Tarihi: 17 Eylül 2022).
- Eryılmaz, B. (2021). Kamu Yönetimi 14. Baskı. Umuttepe Yayınları.
- Formisano, R. P. (2001). The concept of political culture. *Journal of Interdisciplinary History*, 31(3), 393-426.
- Günel, C. N., & Mülazımoğlu, M. E. (2020). Yurttaştan Paydaşa Geçişin Önündeki Engellerin Ortadan Kaldırılması: Kötü Yönetişimin Karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, 7(13), 121-155.
- Henderson, K. M. (2004). Characterizing American public administration: The concept of administrative culture. *International Journal of Public Sector Management*. 17(3): 234-250.
- Jabbara, J. G., ve Dwivedi, O. P. (2004). Globalization, governance, and administrative culture. *International journal of public administration*, 27(13-14), 1101-1127.
- Jagerskiold, S. (1960). **Swedish ombudsman**. U. Pa. L. Rev., 109, 1077.
- Jamil, I., Askvik, S., ve Hossain, F. (2013). Understanding administrative culture: Some theoretical and methodological remarks. *International Journal of Public Administration*, 36(13), 900-909.

- Krippendorff, K. (2003). **Content Analysis: An Introduction to its Methodology 2nd Edition**. Beverly Hills, CA: Sage.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. 1992. **Reinventing Government**. New York, NY: Penguin Press
- Pye, L. W. (1972). Culture and political science: problems in the evaluation of the concept of political culture. **Social Science Quarterly**, 285-296.
- Schein, E. H. (1987). Defining organizational culture. J. M. Shafritz ve J. S. Ott (Eds.), **Classics of organizational theory** (2. Baskı, s. 381–396). The Dorsey Press.
- Schein, E. H. (1990). Organizational culture. **American Psychological Association**. 45(2), 30-33.
- Schultz, D. (2004). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Facts on File.
- Şengül, R. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18(3), 71-88.
- Winkler, J.R. (2022). Political Culture. <https://www.britannica.com/topic/political-culture> / (Erişim Tarihi: 5 Eylül 2022).

#### **Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları**

- KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021.
- KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022.
- KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022.
- KDKK, S: 2022/9460-S.22.14547, BN: 2022/7800, KT: 27/07/2022.



# KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARINDA UYGULANAN İYİ YÖNETİM İLKELERİNİN KAMU DEĞERİ ÇERÇEVESİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Evaluation of the Good Governance Principles Applied in the Ombudsman Institution Decisions within the Framework of Public Value

Dr. Öğr. Üyesi Handan BOYALI

Geliş Tarihi: 2.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 16.12.2022

## Öz

Günümüzde toplum ihtiyaçlarında yaşanan değişimlere bağlı olarak kamu yönetiminde hızlı bir dönüşüm gerçekleşmektedir. Bu dönüşümle birlikte katılım, şeffaflık, cevap verebilirlik, açıklık gibi bazı değerler uygulamaya koyulmaktadır. Bireyler devletin sunmuş olduğu kamu hizmetlerinde de aynı şekilde değişimi görmek istemektedir. Kamu örgütleri ise bu dönüşümü gerçekleştirme sırasında bazı zorluklar ile karşı karşıya kalabilmekte ve güçlükleri aşabilmek adına uygulanabilir nitelikte çözümler bulmaları gerekmektedir. Bu yollardan biri olan Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının merkezîyetçi, bürokratik ve hantal bir yapıda olması kamu hizmetlerinin kalitesiz, verimsiz ve yavaş olarak sunulmasına sebep olmuştur. Ardından ortaya koyulan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında ise vatandaş müşteri olarak görmesi ve ekonomik verimliliği öncelmesi gibi özellikler bireylerde huzursuzluğa yol açmıştır. Bu yaklaşımlar, gerek kamu yararının sağlanmasında gerekse kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçları karşılamadığından dolayı eleştirilmiştir. Kamu değeri yaklaşımı, yapılan bu eleştirilere getirilen alternatif çözüm önerilerinden biridir. Kamu hizmetlerinin bir sonucu olan kamu değeri, kamu yararının sağlanması adına kamusal alanda yer alan tüm paydaşların katılımı ile üretilmektedir. Kamu

## Abstract

These days, an accelerated transformation is taking place in public administration due to the changes in society's needs. With this transformation, some values such as participation, transparency, responsiveness and openness are being put into practice. Individuals want to see these changes in the public services provided by the state as well. On the other hand, public organizations may face some difficulties during this transformation and they may have to find applicable solutions in order to overcome these difficulties. The fact that the Traditional Public Administration approach, which is considered one of these solutions, has a centralized, bureaucratic and cumbersome structure has caused the public services to be presented as of poor quality, inefficient and slow. As for the New Public Management approach, which was put forward afterwards, characteristics such as seeing citizens as customers and prioritizing economic efficiency have led to unrest amongst individuals. These approaches have been criticized for not meeting the new needs that have arisen both in the provision of public benefits and in the implementation of public services. The public value approach is one of the alternative solution proposals brought to these criticisms. Public value, a consequence of public services, is built with the participation of all shareholders in the public sphere in order to ensure

\* Munzur Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, handanboyali@munzur.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-4662-5124

Denetçiliği Kurumu ise vatandaşların şikayetlerini inceleyip çözüme kavuştururken, idarelerin hizmet kalitesini artırmayı ve kamuda iyi yönetim ilkelerini uygulamayı amaç edinmiştir.

Bu bağlamda bu çalışma, kamu yönetimi literatürünün önemli konuları arasında gösterilen kamu değeri yaklaşımını ele almayı planlamaktadır. Kuramsal ve kavramsal boyutları ile ele alınan kamu değeri kavramı hakkında gerekli bilgilendirmeler yapılmış ve kamu yönetimi disiplinine kazanımı değerlendirilmiştir. Ardından Kamu Denetçiliği Kurumu'ndaki alınan kararlarda iyi yönetim ilkeleri kamu değeri bağlamında incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** İyi Yönetim, Kamu Değeri, Yeni Kamu İşletmeciliği, Kamu Denetçiliği Kurumu

public benefit. The Ombudsman Institution, on the other hand, aspire to improve the service quality of the administrations and aspire to apply the principles of good governance in the public while investigating and resolving the complaints of the citizens.

In this regard, this study plans to discuss the public value approach, which is accepted one of the important topics of the public administration literature. The essential information has been given about the concept of public value, which is discussed with its theoretical and conceptual aspects, and the acquisition of the discipline of public administration has been evaluated. Following, the principles of good governance in the decisions made by Ombudsman Institution, were examined in the context of public value.

**Keywords:** Good Governance, Public Value, New Public Management, Ombudsman Institution

## GİRİŞ

Dünya genelinde kamu yönetiminde 1980'li yıllardan itibaren sosyal, siyasal, ekonomik ve çevresel koşullar açısından hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde gerçekleşen gelişmeler, nüfusta yaşanan hareketlilik ve buna bağlı olarak meydana gelen kültürel çeşitlilik, eşitsizliklerin artması gibi birçok durum kamu yararı, kamu hizmeti, kamu politikası gibi kavramların içeriklerinde değişiklikleri ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetimi disiplininde uzun yıllar boyunca geleneksel yönetim yaklaşımı hakim olmuştur. Daha sonra geleneksel kamu yönetimine gelen eleştiriler göz önüne alınarak kamu yönetimini daha etkin bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçilmiştir. Fakat kamu yönetiminde özel sektörün benimseydiği ilkeleri uygulamaya geçirmek beraberinde birtakım sorunları ortaya çıkarmıştır (Çelik ve Akca, 2021: 377). Bu yaklaşımlar bahsi geçen değişimlere ayak uyduramamasından dolayı eleştirilere maruz kalmıştır (Scott, 2006: 47; Turkel ve Turkel, 2016: 6). Yapılan eleştiriler sonucunda 1990'lı yıllardan itibaren yeni kamu işletmeciliğine alternatif bir paradigma olarak kamu değeri yaklaşımı ortaya çıkmıştır (Stoker, 2006: 42). Kamu değeri, kamunun eşitlik, adalet, kamu çıkarı, kamu yararı gibi bazı kamusal nitelikli ihtiyaçlarını yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının karşılayamaması sonucunda ortaya çıkan ve kamu yönetimi kuramı içerisinde kendisine yer edinen bir kavram olmuştur (Karkın, 2015: 249).

Kamu değeri yaklaşımı, hızlı bir şekilde değişimin yaşandığı dünyada kamu örgütlerinin ve yöneticilerinin kamu hizmetlerini sunarken vatandaşların beklenti ve gereksinimlerini gözeterek yenilikçi ve proaktif bir yönetim modelini uygulamasıdır (Erten, 2020: 35). Kamu değeri, kamu hizmetlerinin sunumunda karşı karşıya kalınan verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, eşitlik gibi sorunlarla mücadele maksadıyla bir değişim başlatmıştır. Böylece etkin ve verimli bir yönetimi gerçekleştirmektedir (Stoker, 2006: 41-56). Ayrıca kamu hizmetlerinin üretilmesi süreçlerinde vatandaşları bir paydaş olarak görmektedir (Algan, 2015: 5). Bu yaklaşımda kamu örgütlerinin asıl amacı, kamu yararını ve ortak faydayı sağlamaktır (Jorgensen ve Bozeman, 2007: 13-14).

Özel sektör yöneticileri, işletme amaçlarına ulaşabilmek adına özel değerler ortaya koyabilmektedir. Kamu yöneticileri de, özel sektör yöneticileri gibi güçlüklerle mücadele edebilmek amacıyla ulaşmak istedikleri hedefler doğrultusunda kamu değeri oluşturabilirler (Moore, 1994: 296). Bu bağlamda, kamu yöneticilerinin de stratejik düşünme ve girişimcilik odaklı davranmaları gerekmektedir (Benington ve Moore, 2011: 1). Ayrıca kamu değeri sadece kamu örgütleri tarafından belirlenmemektedir. Bununla birlikte özel sektör, gönüllü kuruluşlar ve gayri resmi topluluklarca da kamu değerleri ortaya koyulabilmektedir (Benington, 2011: 46).

İdarenin eylem ve işlemlerini, insan haklarına bağlı adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından incelemek, araştırmak ve tavsiyelerde bulunmak için Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurumun en önemli işlevlerinden biri, şikayet başvurusu üzerine kişileri idareye karşı korumaktır. Ayrıca kötü yönetimi önleme ve iyi yönetimi gerçekleştirme gibi işlevleri de bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, idarenin hizmet kalitesinin artırılmasını, kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesini, hukukun üstünlüğünün sağlanmasını, insan haklarının gelişmesini, hak arama bilincinin yaygınlaşmasını, şeffaf, insanı temele alan bir idarenin oluşmasını gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Çalışmada öncelikle tarihsel süreç içerisinde kamu yönetimindeki yaklaşımlar genel hatlarıyla incelenmiş, ardından kamu yönetimi disiplini içinde önemi giderek artan kamu değeri yaklaşımı hakkında bilgilere yer verilmiştir. Daha sonra ise Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarında benimsenen iyi yönetim ilkeleri kamu değeri ile birlikte değerlendirilmiştir.

## 1. KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN YAKLAŞIMLARI

Kamu yönetimi disiplini oluşturulan birçok yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bunlar içerisinde geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına değinildikten sonra kamu değeri yaklaşımının ortaya çıkışı, amacı ve gelişimi hakkında bilgilere yer verilmiştir.

### 1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Geleneksel yaklaşım, "19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan paradigmanın adıdır" (Eryılmaz, 2018: 45). Bu yaklaşımda; Weber, Taylor, Fayol, Wilson gibi isimler yapmış oldukları çalışmalar ile hem kamu yönetimi hem de yönetim bilimi literatüründe geleneksel yönetim anlayışının oluşmasını sağlamıştır (Denek, 2019: 422).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının temelinde dört ana özellik bulunmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2018: 46-48):

- ◇ Birincisi, kamu yönetiminin yapısı ile ilgilidir. Ayrıntılı kuralların ve biçimselliğin ön planda yer aldığı, katı hiyerarşiyi esas alan merkezîyetçi özellikler sergileyen bürokrasi modelidir. Yönetim ilişkileri rasyonel kurallara göre yürütülmektedir. Bunlara uyulduğu takdirde yönetimde etkinlik ve verimliliğin elde edileceği varsayılmıştır.
- ◇ İkincisi, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinin ve dağıtılmasının sorumluluğunun doğrudan devlete ait olmasıdır. Dolayısıyla kamu yönetiminin ve devletin yapısı giderek büyümüş, kamusal iş ve işlemlerin yalnızca kendi örgütleri tarafından yürütülmesi gerektiği anlayışı benimsenmiştir. Buna bağlı olarak da verimsizlik, hantallık, kırtasiyecilik gibi sorunlar gün yüzüne çıkmıştır.
- ◇ Üçüncüsü, siyaset ve yönetimin birbirlerinden ayrılması gerektiği düşüncesidir. Siyasiler kamusal alanda uygulanacak politikaları belirlerken, kamu yöneticileri ise bu politikaları uygularlar.
- ◇ Son olarak, kamu yönetiminin özel sektör yönetiminden farklı olmasıdır. Bu bağlamda kamu yönetiminin yasallık, eşitlik, tarafsızlık, kamu yararı,

kamu gücü, kamusal mallar, kamusal sorumluluk ve siyasal çevre gibi kendine has özellikleri bulunmaktadır.

Kısacası geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet, kamu hizmetlerinin üretim aşamasından sunulmasına kadar doğrudan görev almaktadır (Korkut vd., 2015: 109). Fakat kamu örgütlerinin kamu hizmetlerinin üretiminde eski ve geleneksel bürokratik yaklaşım ve politikaları uygulaması üretimde etkinlik ve verimliliği sağlayamamaktadır (Özcan ve Ağca, 2010: 2). Yani geleneksel kamu yönetimi anlayışının hantal ve katı bir yapıya sahip olması kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda verimsizliğe yol açmaktadır.

## 1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

Refah devleti anlayışı sonucunda temel kamu hizmetleri ile birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel hayatı etkileyecek nitelikteki faaliyetlerin birçoğu doğrudan doğruya devlet tarafından yürütülmüştür. Fakat devletin hantal bir şekilde işleyen bürokratik yapısından dolayı da etkinlik ve verimlilik giderek azalmıştır. Yani, toplum ihtiyaçlarının karşılanmasında benimsenen müdahaleci devlet anlayışı ve bunun sonucunda baş gösteren her işi yapmaya çalışan büyük ve hantal kamu yönetimi sorunların çözülmesinde pek de etkili olamamıştır (Uysal, 2020: 120). Dolayısıyla kamu hizmetlerine yönelik vatandaşların istek ve beklentilerini karşılamada yetersiz kalmıştır.

Geleneksel yönetim anlayışının yol açtığı kaynakların israf edilmesi ve hizmetlerin pahalı sunulması gibi durumların önüne geçebilmek amacıyla yeni kamu işletmeciliği anlayışı ortaya koyulmuştur (Arslan, 2010: 23). Ayrıca devletin düzenlemeye gittiği alanlarda kısıtlama yapılarak hizmet sunumunda çeşitlendirilmeye gidilmiştir. Devletin özel sektör üzerinde yapmış olduğu denetim de hafifletilmiştir (Arslan, 2010: 26). Hız, rekabet, iletişim, reklam, teknoloji gibi unsurları önceleyen bu yönetim anlayışında, vatandaş kavramının yerine müşteri kullanılmış, esnek üretim modelleri uygulanmış, hizmetlerin karşılıksız sunulması yerine hizmetten yararlananlar öder düşüncesi hakim olmuştur. Bu yaklaşımla birlikte kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunulmasında etkinlik, verimlilik, kalite, ekonomiklik gibi kavramlar öncelikli hale gelmiştir (Arslan, 2010: 31-34).

Bu yönetim anlayışı ile birlikte bürokrasi ve kırtasiyecilik ortadan kalkmakta, bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin kullanımıyla hizmetlere erişim hızlanmaktadır. Hedef odaklı ve performans ölçümüne dayalı hizmet sunumuyla, gereksiz israflar önlenmekte ve kamu kaynakları daha verimli kullanılabilir. Ayrıca kamuda küçük, etkin ve birbirinden bağımsız birimler oluşturularak gereksiz maliyetler azaltılmakta ve verimlilik artırılmaktadır. Özel sektörde uygulanan yönetime dair yeni uygulamaların kamuya uyarlanması yoluyla örgütsel verimlilik ve etkinlik sağlanmakta, vatandaşın memnuniyet düzeyinde artırma gerçekleşmektedir (İzci, 2021: 265-266).

Kısacası benimsenen bu yönetim anlayışıyla birlikte, geleneksel anlayışın sahip olduğu katı ve verimsiz yapıdan giderek uzaklaşmıştır. Kamu örgütlerinde daha kaliteli, hızlı, etkin, verimli ve hizmet alan vatandaşların ihtiyaçları ile beklentilerini daha iyi giderebilecek uygulamalar benimsenmiş ve hizmetlerin sunumu da bu anlayışlar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

### 1.3. Kamu Değeri Yaklaşımı

Kamu yönetimi disiplinde geliştirilen yaklaşımların ortak noktasını, kamu hizmetlerinin vatandaşlara en iyi ve verimli bir biçimde nasıl sunulması gerektiği düşüncesi oluşturmaktadır. Bundan ötürü kamu hizmeti, kamu yararı, kamu malı, kamu değeri gibi birçok kavram ortaya çıkmıştır (Karkın, 2015: 257; Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 149). Bunlar içerisinde oldukça yeni olan kamu değeri ise son yıllarda kamu yönetimi disiplinde gündeme gelen önemli çalışma konularından biri olmuştur (Köseoğlu ve Sobacı, 2014: 435).

Kamu değeri, geleneksel yönetimin merkeziyetçi, bürokratik, katı hiyerarşik ve hantal yapıya sahip olması; yeni kamu işletmeciliğinin müşteri ve ekonomik verimliliği aşırı önemsemesi gibi durumlarına getirilen eleştirilerden dolayı mevcut sorunları gidermek amacıyla geliştirilen bir yaklaşımdır (Çolak, 2022: 8). Kamu değeri, sadece devlet kurumları tarafından üretilen çıktı ve politikalara odaklanmaz, aynı zamanda bunların sonuçlarına ve bunlardan faydalanan kamu için ifade ettiği değere de odaklanır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 149).

Kamu değeri kavramı ilk kez 1995'te Mark H. Moore tarafından "Kamu Değeri Yaratmak: Devlette Stratejik Yönetim" adlı eserde ele alınan yeni bir yönetim yaklaşımıdır. Moore bu eserde, kamu yöneticilerine rehberlik etme amacını ta-

şımaktadır. Dolayısıyla, kamu yöneticilerinin kamu değeri oluşturabilmeleri için neleri düşünüp yapmaları gerektiğine cevap verme özelliği göstermektedir (Moore, 1995: 1-4). Kamu değeri, kamu örgütlerinin sahip olduğu kamu kaynaklarını, vatandaş açısından faydalanılan sonuçları ortaya koyabilecek şekilde kamu değeri ortaya koyabilmek maksadıyla politikaların üretilmesini ve hizmetlerin dağıtılmasını içermektedir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 150).

Moore, kamu değerinin net bir şekilde tanımını yapmamıştır. Nasıl tanımlanması gerektiği hususunu kamu yöneticilerine bırakmıştır. Fakat belirlediği amaç kapsamında birçok farklı düşünce ortaya koymuş, kamu değerinin kamu yöneticileri tarafından nasıl sağlanacağına dair bazı şartlar sunmuştur (Moore, 1995: 22). Ortaya atılan fikirlerden ilki, kamu yönetimi felsefesi, kamu yöneticilerinden vatandaşların neler beklemesi gerektiği, kamu yöneticilerinin görevlerini yürütmesi sırasında üstlendikleri etik sorumluluklar ile yönetimde erdemdir. İkincisi, yöneticilerin uygulamalarını ve faaliyetlerini analiz edebilmelerine ve böylece potansiyellerini ölçebilmelerine rehberlik sunmaktır. Son olarak ise, kamusal değeri ortaya koymada yöneticilerin politik ve örgütsel ortamlarının potansiyelinden yararlanabilmeleri için gerektiğinde belirli müdahaleleri yapabilmeleridir. Özetle, Moore, kamu değeri kapsamında yönetsel davranışın normatif bir teorisini ortaya koymuştur (Moore, 1995: 1-2).

Moore, kamu değerini dört maddede özetlemiştir (Moore, 1994: 296-297; 1995: 30-34; Karkın, 2015: 259-260):

- ◇ Kamu yöneticilerinin, kamu hizmetlerinin sunumunu mümkün olduğunca etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirmeleri gerektiği,
- ◇ Kamu hizmetlerini üretmede yöneticilerin, önceden belirledikleri standartlara ulaşmış ulaşmadıkları noktasında kıyaslama yapabilmeleri yoluyla kamu değeri ortaya koyabilecekleri,
- ◇ Kamu değeri ölçümünde, program değerlendirme, maliyet etkinlik analizi, performans ölçümü gibi tekniklerden yararlanılabileceği,
- ◇ Kamu değerinin ölçümünün kamu sektörü paydaşları ve vatandaş memnuniyetinin değerlendirilmesi ile yapılabileceği.

Belirtilen bu unsurlar, kamu değerinin kavramsal çerçevesini oluşturmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde geçirilen evrelerin de bir kronolojisi olarak nitelendirilmektedir (Karkın, 2012: 366; 2015: 260).

Kamu değerine ilişkin birçok farklı tanımlama ve açıklama yapılmıştır. Genel bir ifadeyle kamu değeri, "hükümetler ve kamu yönetimlerinin ürettiği hizmetler, yasal düzenlemeler ve diğer faaliyetlerin sonuçlarına vatandaşların attığı kıymet ya da faydadır. Başka bir deyişle kamu değeri, elde edilen faydalar ile vatandaşların hükümete vermeye razı olduğu kaynaklar ve güçler arasındaki farktır" şeklinde ifade edilmektedir (Kelly vd., 2002: 4).

Bozeman (2007: 14), kamu değerini Moore'dan farklı bir şekilde tanımlamıştır. Kamu değeri kavramı yerine "kamu değerleri" ifadesini kullanmıştır. Literatürde kamu değeri ile kamu değerleri aynı şeyler olarak kabul edilmemektedir. Kamu değerleri, kamu örgütlerinin kimliklerini ifade etme ve koruma aracı olarak belirtilmektedir. Kamu değeri ise, politikaların üretilmesi ve hizmetlerin dağıtılması ile ilgilidir. Kamu değeri, "birey ile toplum arasındaki ilişkilerin niteliklerini tanımlayan ve nihai olarak bireyler ya da grupların temel ihtiyaçlarını nasıl karşılayacaklarını etkileyen değerler" şeklinde ifade edilmektedir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 150).

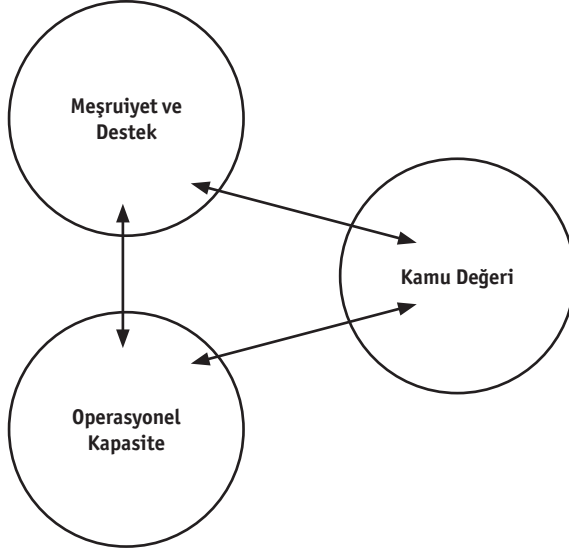
Charles ve diğerleri de kamu değerlerini "kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde vatandaşların yokluğunu hissettikleri olmazsa olmaz nitelikteki ihtiyaç ve arzularıdır" şeklinde tanımlamışlardır (Karkın, 2015: 257-258). Andersen ve diğerleri (2013: 293) kamu değerini; "kamusal hizmetleri üretirken veya vatandaşların eylem ve davranışlarını düzenlerken kamu görevlilerinin davranışlarına yön verecek, takip edilmesi gereken idealler ve ilkeler" olarak ifade etmişlerdir. Berman ve West (2011: 44) kamu değerlerini; "kamu örgütlerini diğerlerinden ayıran hesap verebilirliğe bağlılık, açıklık, paydaşların katılımı, hakkaniyet, toplum ve kamu çıkarının korunması gibi değerler" olarak söylemişlerdir (Karkın, 2015: 257-258). Başka bir tanımda ise, kamu değeri "kamu yönetiminin, bir toplumun ihtiyaçlarının karşılanması ile kamu idaresinin ihtiyaçları arasında, siyasi önceliklerin aracılık ettiği bir denge sağlama ve sürdürme yeteneği" olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla kamu değerini ortaya çıkaran iki taraf yer almaktadır. Bir tarafta ihtiyaç ve beklentilerinin giderilmesini talep eden vatandaşlar yer alırken, diğer tarafta ise kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanmak isteyen kamu



yönetimi bulunmaktadır. Kamu değeri de, iki tarafın karşılıklı müzakere yapması sonucunda faydaların elde edilmesi ve fedakarlıkların yapılması ile kendisini göstermektedir (Papi vd., 2018: 504; Stoker, 2006: 42). Başka bir deyişle kamu değeri, “kamu kurumlarının kamu kaynaklarını, vatandaşlar tarafından değer verilen ve yararlanan sonuçları içerecek biçimde” kullanmalarıdır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 150). Yani kamu değeri özünde kamuda ortaya çıkmasına rağmen, söz konusu kamu hizmetlerini kullanan veya sunanların toplamından daha fazlasını belirtmektedir. Kamu hizmetlerinin salt “ölçme-ölçülme” üzerinden değerlendirilmesi doğru bir uygulama olarak görülmemektedir (Karkın, 2015: 258-259).

Kamu değeri kavramının temel sorusunu, kamu sektörü yöneticilerinin kamu değerini makul bir yolla eyleme dönüştürüp dönüştüremeyeceği hususu oluşturmaktadır (Moore, 1995: 70). Bu bakımdan Moore, kamu değerinin çerçevesini oluşturacak özel bir stratejik model geliştirmiştir.

**Şekil 1:** Kamu Değeri Stratejik Üçgeni



**Kaynak:** (Moore ve Moore, 2005: 15).

Moore bu modelde, kamu yöneticilerine üç temel unsurla yol göstermektedir. Bir örgütte kamu değerini oluşturmada, bu üçgende yer alan unsurlar çok önemli sayılmıştır. Çünkü kamu yöneticilerinin nasıl hareket etmeleri gerektiğine dair

ilkelere bu modelde yer verilmiştir. Kamu değeri bağlamında, strateji geliştirme fonksiyonunu kamu yöneticilerine vermektedir (Parlak ve Gençosman, 2020: 322). Bu stratejik üçgene göre kamu değerinin gerçekleştirilebilmesi birbirinden ayrı ama birbirine bağımlı olan üç süreçten oluşmaktadır. Modelde öncelikli olarak üretilmesi amaçlanan kamu değeri yer almaktadır. Yani bir örgütün genel misyonunu veya amacını belirtmektedir (Moore, 1995: 71). Modelin diğer bir tarafında, yöneticiler tarafından kamu değerinin sağlanmasına yönelik gerçekleştirecekleri eylemlerde gereksinim duyacakları yetkiyi dayandırdıkları meşruiyet ve destek kaynağı bulunmaktadır. Son olarak ise, hedeflere ulaşmada gereksinim duyulan operasyonel kapasitenin konumu ve karakteri yer almaktadır (Moore ve Moore, 2005: 16). Uygulanacak strateji ise, örgütün kaynaklarını veya yetki çevresini aşacak nitelikte olmamalıdır. Yani hedeflere ulaşabilmek amacıyla örgütün nasıl organize edildiği ve işletildiğini belirtmektedir (Moore, 1995: 71). Kamu yöneticilerinin kamu değerini gerçekleştirecek stratejileri oluştururken, sayılan bu unsurları dengede tutacak şekilde planlamaları ve bu çerçevede yönetmeleri gerekmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışında, kamu yöneticilerinin görev ve yetkileri ayrıntılı talimatlar ve yönergeler ile sıralanmış, görev alanları kesin çizgiyle belirlenmiştir. Yeni kamu işletmeciliğinde ise, kamu yöneticilerinin faaliyet alanlarında artırılmaya gidilmiş fakat elde edilmesi istenen çıktılarla operasyonel bir sınırlandırmaya gidilmiştir. Kamu değeri yaklaşımıyla da, kamu yöneticisi sahip olduğu vizyonu ve yetenekleri çerçevesinde biraz daha özgür kılınmıştır. Fakat verilen bu serbestlik, suistimale açık olmakta ve belirsizliği ortaya çıkarabilmektedir. Bundan dolayı stratejik üçgenle serbestliğin sınırları belirlenmiş, kamu yöneticilerinin yapacakları bütün işlerde yetki çevresinden onay alma zorunluluğu getirilmiştir. Kamu yöneticisi bir taraftan talimat ve yönergeleri yerine getirmek için örgütün kendisiyle, öte yandan daha fazla değerler ortaya koyacak faaliyetler için örgütün dışıyla ilgilenecektir. Yetki sınırlarını aşan durumlar söz konusu olduğunda ise, politikacıları ikna etme yoluna gitmesi gerekecektir (Parlak ve Gençosman, 2020: 322).

Kamu değeri, kamusal hizmetler ve politikalar yoluyla kamu otoriteleri tarafından üretilen bir değerdir. Kamu değerinin ne olması gerektiği, niteliği ve kapsamı kamu örgütlerinin belirlemiş oldukları hedefleri çerçevesinde şekillenmektedir. Yetki çevresi ile işlevsel kapasitenin sürdürülebilir olması ve karar sü-

reçlerinde hizmet kullanıcılarının ve paydaşların çok yönlü iş birliği ile katılımın sağlanması istenmektedir (Köseoğlu ve Sobacı, 2014: 436). Geleneksel kamu yönetiminde, bürokratlar siyasi temsilcilerden emir ve talimatlar almakta, halktan kopuk bir biçimde kamu hizmetlerini yürütmektedirler. Kamu değeri yaklaşımında ise, geleneksel kamu yönetiminin benimsediği görüşe karşı bir düşünce ortaya atılmıştır (Karkın, 2012: 251). Özetle, kamu değeri yaklaşımı ile kamu yönetimi organları tarafından üretilen hizmetlerde vatandaşlar da dahil kamu yönetiminin bütün paydaşlarının yönetim sürecine katılımının sağlanmasıyla potansiyel faydayı artıran değerler anlatılmaktadır (Sevinç Çubuk, 2021: 40).

Benington, kamusal değerın evrensellik, hesap verebilirlik, adalet ve eşitlik olmak üzere üç temel özelliği olduğunu belirtmektedir. Kamusal değerde sonuçlara ve süreçlere odaklanma, uzun vadeli perspektiflere odaklanma, geniş bir üretici yelpazesine odaklanma, değer zincirinin çeşitli aşamalarına kamusal değerin eklenmesine odaklanma ve son olarak da kamusal değerin birlikte yaratılması gerektiğine odaklanma özelliklerine vurgu yapmaktadır (Benington, 2011: 16).

Kısacası kamusal değer, vatandaşları sahip oldukları haklarından en iyi biçimde yararlanabilecekleri bir konuma getirmeyi amaç edinmiştir. Bireylerin insan onuruna yakışır yaşam standartlarına kavuşturulması ve yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik her türlü faaliyeti kamu değeri olarak nitelendirmek mümkündür (İzci, 2021: 268).

### 1.3.1. Kamu Yönetiminde Kamu Değeri Yaklaşımı

Son yıllarda kamu yönetiminde yaşanan değişimlere bağlı olarak geleneksel kamu yönetimine gelen eleştiriler sonucunda etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, hesap verebilirlik gibi işletmeci ilkelere sahip olan yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçiş olmuştur. Etkinlik ve verimliliği sağlamak için devletin küçültülmesi sonucunda kamu hizmetlerinin sunumunda bütüncüllükten uzaklaşmış, vatandaşların istekleri göz ardı edilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla kamu yönetiminin ilke ve etik değerlerinden uzaklaşılmasına ayrıca vatandaşların kamu yönetimine olan güveninin sarsılmasına neden olmuştur (Algan, 2015: 88). Bu yaklaşımlara yapılan eleştiriler sonucunda kamu yönetimi disiplninde alternatif yaklaşımlar geliştirilmiştir. Geliştirilen alternatif yaklaşımlarda kamu yönetiminde etik, şeffaflık, güven gibi ilkeler öncelikli hale getirilmiş, vatandaşların istek ve beklentile-

ri önemsenmiştir. Kamu değeri yaklaşımı da bu düşüncelerin sonucunda ortaya çıkan konulardan biri olmuştur (Çelik ve Akca, 2021: 395).

Kamu yönetimi literatüründe kamu değerini ele alan çalışmalar kamu işletmeciliği anlayışının ötesinde bir bakış açısı ile incelenmiştir. Bu da yeni kamu yönetimi işletmeciliği ve benzer yaklaşımların kamu yönetimi disiplininde etkili olması sonucunda, ortaya çıkan sorunlara ilişkin bir tür alternatif ortaya koyma eğilimidir. Kamu değeri yaklaşımı, geleneksel ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarının özelliklerini taşısa da her iki yaklaşım arasında dengeleyici bir rol üstlenmekte ve kamu yönetimini yeniden yapılandırmaktadır (Karkın, 2015: 252; Turkel ve Turkel, 2016: 1; Çelik ve Akca, 2021: 396). Bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tüm paydaşların dinlenilmesini, görüşleri doğrultusunda hizmetlerin şekillendirilerek sürece dahil edilmesini kapsamaktadır (Karkın, 2015: 252). Bundan dolayı kamu değerinin, kamuoyunda müzakerenin yapılması yoluyla vatandaşın istek ve beklentilerini öncelemesi, kamu yararı kavramını yeniden tanımlaması, hesap verilebilirlik ifadesini çok boyutlu hale getirmesiyle günümüzde önemi daha da artmıştır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 166).

Moore'a göre kamu değeri, neyin değerli olduğunu anlamada ve kamu tarafından üretilen değer ile vatandaş tarafından algılanan değer arasında ilişki kurmada yardımcı olmaktadır (Williams ve Shearer, 2011: 6). Kamunun ürettiği değer, vatandaşların kamuya vermeyi kabul ettikleri yetki ve kaynaklar ile almış oldukları yarar arasındaki farktır. Hatta hükümetlerin meşruluğu, ortaya koydukları değerlerin miktarı ile ilişkili görülmektedir. Kamu değeri, kaynakların doğru kullanılabilmesi ve kararların doğru alınabilmesi için kamu örgütleri ve politikalarında ilke görevi üstlenmektedir (Kelly vd., 2002: 3).

Kamu değerinin geleneksel yönetim ve kamu işletmeciliğinden farkı, siyaset kurumunun bürokrasi ile olan ilişkisinde kendisini göstermektedir. Siyaset kurumuna verilen rol geleneksel kamu yönetimi ile kamu işletmeciliğinde sınırlı iken, kamu değeri yaklaşımında merkezi bir konumda yer almaktadır (Stoker, 2006: 46). Geleneksel yönetimde vatandaşların katılımı oy kullanma, siyasi partilere katılma gibi temsili demokrasi araçları ile sınırlı tutulmuştur. Yeni kamu işletmeciliğinde ise, vatandaş müşteri gibi görülmekte, katılımı ise danışma şeklinde sınırlı kalmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2014: 441). Kamu değeri yaklaşımını diğer yaklaşımlardan ayıran bir özellik, kamu yöneticileriyle birlikte vatandaş-

ların da kamu siyasalarının oluşturulması ve uygulanması süreçlerinde yer almasıdır (Karkın, 2012: 370). Yani vatandaşların kamu siyasalarının yapım ve uygulanması süreçlerinde aktif bir özne konumunda olabileceğini kabul etmiştir. Sadece salt seçimlerde oy vererek siyasi temsilci seçme sürecinden ibaret saymamıştır. Bununla birlikte vatandaşların araştırmalara katılımının sağlanması, görüşlerinin alınması gibi olanaklar ile bir paydaş olarak siyasa yapım süreçlerini izlemesi ve sürecin gelişmesine katkı sağlaması da mümkündür. Bu yaklaşımda kamu bürokrasisi, halka daha yakın ve aradaki bürokratik engellerin daha fazla kaldırıldığı bir ortamda çalışmak durumundadır. Dolayısıyla bu yaklaşımda geleneksel usul ve yöntemlerin sürdürülmesi imkansız bir hal almaktadır (Karkın, 2015: 263-266). Eğer örgütsel ve kurumsal düzenlemeler kamu değeri yönetiminin kural ve ilkeleri ile uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmişse, örgütlerde ve kurumlarda vatandaş katılımı daha olası sayılmaktadır (Lowndes vd., 2006: 552). Yani kamu değeri yaklaşımında vatandaş katılımı temsili demokrasinin ötesine geçerek, siyasa yapım sürecinde de gerçekleşmektedir.

Kamu değerinin ne olduğuna ancak kolektif bir şekilde yani seçilmiş politikacı ve atanmış kamu görevlileri ile paydaşların müzakeresi sonucunda karar verilebilmektedir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 154). Müzakere süreci, topluma yön veren özel sektör kuruluşları, gönüllü kuruluşlar gibi tüm aktörlerle de gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla kamu değerinin anlaşılması için tüm paydaşların müzakere sürecinde yer alması gerekmektedir. Kamu değeri bu özelliğiyle ağ yönetişimi kavramı ile uyum sağlamaktadır. Ayrıca diğer yaklaşımlara göre demokrasi ve katılımı daha fazla desteklemektedir (Stoker, 2006: 5).

Kamu değeri yaklaşımının belirgin özellikleri şunlardır (Köseoğlu ve Sobacı, 2014: 439-442):

- ◇ Kamu sektörü ile özel sektör farklılığından yola çıkarak gelişmesi. Ayrıca özel sektör için geçerli olan ekonomik faydacı yaklaşımların kamu sektöründe yeterli olmaması,
- ◇ Kamusal nitelikli görüşmeler sonucunda elde edilen kişisel ve toplumsal tercihlerin toplamından kamu yararına ulaşılmaya çalışılması,
- ◇ Kamu yöneticilerine kamu değerini koruma görevinin verilmesi,

- ◇ Kamu yöneticilerinin asıl amaçlarının kaliteli bir hizmet sunma ile güveni tesis etmenin olması,
- ◇ Kamu yöneticilerinin hizmet çıktıları ile memnuniyet, elde edilen sonuçlar, sürdürülebilirlik gibi çoklu performans hedeflerine ulaşabilmek için gayret göstermesi,
- ◇ Hesap verme sorumluluğunun çok aktörlü olması,
- ◇ Kamu hizmeti kültürü konusunda tekel niteliğinde olmaması,
- ◇ Yönetim süreçlerinde yer alan aşamaların evrenselliğine ilişkin iddianın olmaması,
- ◇ Müzakere ve iş birliğinin ön planda tutulduğu çok aktörlü bir yapının oluşturulması.

Kamu değeri yaklaşımı; geleneksel yönetim, yeni kamu işletmeciliği ve ağ yönetişimi yaklaşımlarının merkezinde bulunmaktadır. Kamu değeri yaklaşımının bir tarafında geleneksel yönetim yaklaşımının bürokratik örgüt özellikleri ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının işletmecilik, verimlilik, performans ölçümü kriterleri yer almaktadır. Diğer tarafında ise yönetim yaklaşımı kapsamında politika ve uygulama ağları yaklaşımlarını bünyesinde birleştiren “ağ yönetişimi” modeli bulunmaktadır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 159; Çelik ve Akca, 2021: 399-400). Kamu değeri yönetiminde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde asıl amaç kısa vadede elde edilecek kar değil kamu değeri yaratmak olmalıdır (Ökten, 2019: 2396).

## **2. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARINDA UYGULANAN İYİ YÖNETİM İLKELERİ VE KAMU DEĞERİ**

Dünyada yaşanan gelişmeler doğrultusunda Türkiye’de 2000 yılından sonra idari reform süreci hız kazanmıştır. Böylece sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması, hizmetlere erişimin daha kolay ve hızlı bir şekilde olması, dijital hizmetlerin sağlanması, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik gibi kavramların ön planda tutularak iyi yönetimin sağlanması istenmektedir (Erdoğan, 2020: 223).

Küreselleşme ile ortaya çıkan modern devlet anlayışında, gerçekleştirilen her bir faaliyete dair hesabın verilebildiği ve yapılanların sorumluluklarının üstlenilebildiği bir devlet yönetimi yapısı yer almaktadır. Devlete karşı güven tesis etmek ve vatandaşların yaşam kalitesini artırmak için iyi işleyen bir kamu yönetimi yapısının oluşturulması gerekmektedir. Bunun yolu ise, iyi yönetim ilkelerini benimseyen yönetim felsefesi çerçevesinde kendisini göstermektedir. Bir başka deyişle iyi yönetim, disiplinler arası ortak çalışma alanını kapsayan, kamu, özel ve sivil toplum örgütleri tarafından farklı özellikleri benimsenen geniş çaplı bir kullanım alanına sahiptir. Bu çerçevede devlet yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ve sorumluluk en çok üzerinde durulan iyi yönetim ilkelerinden sayılmaktadır (Erdoğan, 2020: 223-224). En genel haliyle iyi yönetim, belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul, ilke ve kurallara uygun hareket edilmesini belirtmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetimi işleyişinde iyi yönetim ilkelerinin geliştirilmesi ve uygulanması adına birçok düzenleme hayata geçirilmiştir. Toplumda hak arama kültürünün geliştirilmesi ve iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde sağlanması için birçok çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu mekanizmalardan biri de 2012 yılında 1982 Anayasası’nın 74. maddesi ile anayasal bir kurum olarak faaliyet göstermeye başlayan Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)’dur.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu idarelerinin her türlü işlem ve eylemlerini insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka ve hakkaniyete uygun olmaları bakımından inceleyen, araştıran ve tavsiyelerde bulunan bir kurumdur (Dursunoğlu vd., 2021: 75). Kamu Denetçiliği Kurumu; “idarenin hizmet kalitesinin yükseltilmesine, iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine, insan haklarının gelişmesine, hukukun üstünlüğünün sağlanmasına, hak arama kültürünün yaygınlaşmasına, şeffaf, hesap verebilir, insan odaklı bir idarenin oluşmasına katkı sağlamaya çalışmaktadır” (Ombudsman Bülten, 2017: 4).

6328 sayılı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 6. maddesindeki “Kurum, inceleme ve araştırma yaparken idarenin, insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı baş-

vuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetir ve iyi yönetim ilkelerine uyar" şeklinde yer alan ifadesi ile kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine öncülük etmiştir. Böylece kurum vermiş olduğu kararlarda idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin iyi yönetim ilkelerine uygunluğunu da denetlemektedir (Erdoğan, 2020: 229).

*"Ülkemizde bilinirliği giderek artan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görevi, vatandaşların haklarını savunurken, hak ihlaline yol açan idarelerin hatalı iş ve eylemlerini düzeltmek için onlara tavsiyelerde bulunmaktır. Yani yapılan bu denetim ile hak arama kültürüne ve kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesine katkı sunma amacını gütmektedir. İyi yönetim, belirli bir faaliyeti yürütmek için öngörülen usul, ilke ve kurallara uyulmasını belirtmektedir. Kurumda özellikle hukuka uygun, açık, demokratik, şeffaf, hesap verebilir, insan odaklı bir idare anlayışının sağlanması için yönetimde belirlenen iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesi gerektiği vurgulanmaktadır" (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 65).*

Kamu Denetçiliği Kurumu, iyi yönetim ilkelerinin kamu örgütlerinde benimsenmesi ve uygulanması açısından büyük bir gayret göstermektedir. Kurum vermiş olduğu kararlarda bu ilkeleri incelemekte ve gözetmektedir. Kamuda iyi yönetim anlayışını yerleştirebilmek için vatandaşların şikayetleri üzerine kamusal hizmetleri denetleyen Kurum, bir yandan sorunları çözmek için uğraşmakta, öte yandan demokratik ve hukuksal zemine oturmuş bir kamu yönetimi sistemini oluşturmaya çalışmaktadır. Kamu hizmetlerinin yargı organları dışında dostane çözümler üretilerek denetlenmesi ve vatandaşların mağduriyetlerinin giderilmesi yönetim sistemi açısından önemli görülmektedir (Sevinç ve Akyıldız, 2020: 85).

Kurumun yapmış olduğu iş ve işlemlerde gözetmesi istenen iyi yönetim ilkelerinden bir kısmına aşağıda yer verilmiştir.

## 2.1. Kanunlara Uygunluk İlkesi

*"İdarenin kanunlara uygun davranması, genel kabul görmüş evrensel hukuk ilkelerine, Anayasa kurallarına, uluslararası hukuk kurallarına, yasalara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, düzenleyici işlemler ile hakkaniyete uygun işlem tesis etmesini ifade eder. Bu ilke idarenin ku-*



*ruluşu, işleyişi, görev ve yetkileri ile bu görev ve yetkilerin kullanımının kanunlara dayanmasını gerektirir" (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 67).*

Kanunlara uygunluk ilkesi, iyi yönetim sistemi içerisinde kurumlar arasında yapılacak iş ve eylemlerin daha net, açık, objektif bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Ayrıca katılım, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu gibi iyi yönetim ilkeleriyle, idareler ile vatandaşlar arasındaki davranış biçimlerini düzenlemektedir.

KDK, idarelerin yasaları uygularken ve takdir yetkisini kullanırken hakkaniyete uygun bir şekilde işlem tesis etmesi gerektiğini belirtmektedir. Dolayısıyla adalet sağlanacak ve iyi bir yönetimin temelleri atılmış olacaktır (Ok, 2021: 131). Böylece KDK'nın kanunlara bağlı ve uygun olarak kararlarını vermesi, iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde bir değer oluşturacaktır.

## **2.2. Eşitlik ve Ayrımcılığın Önlenmesi İlkesi**

Eşitlik ilkesi, birbiriyle aynı hukuksal durumda bulunanların hiçbir ayırım gözetilmeksizin aynı hükümlere tabi olmasıdır. İdarenin, aynı hukuki statüye sahip olanlara kamu hizmetini eşit şekilde sunması ve herhangi bir kişi ya da topluluğa ayırmda bulunmaması eşitlik ilkesinin bir gereğidir (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 68). Bu bağlamda KDK'nın eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesine dair verdiği kararlar, iyi yönetimin sağlanması açısından önemli bir değer oluşturmaktadır.

## **2.3. Şeffaflık, Açıklık ve Katılımcılık İlkesi**

Şeffaflık ilkesi, bireylerin bilgiye erişebilmesi için idarenin sistematik, kolay, hızlı ve ulaşılabilir yollar geliştirmesidir (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 70). Şeffaflık, yönetimin etkinlikleri ile eylem ve işlemlerinin toplum tarafından izlenebilir ve takip edilebilir hale gelmesidir. Şeffaflık, yönetimin halka hesap verebilirliğinin de temel koşullarından birisidir. Açıklık ise yönetimin işleyişi ile ilgili bilgi, belge ve verilerin açıklanması anlamına gelir. Genelde şeffaflık ilkesinin olduğu yönetim anlayışında açıklık da yer almaktadır (Aydın, 2018: 232-233). Yönetimde şeffaflık ve açıklık, iyi yönetimin bir gereğidir. Şeffaf yönetim, vatandaşların haklarının güvencesi olmaktadır. İyi bir idareden beklenen, kendisinden istenen bilgi ve belgeleri talep edildiği şekilde gizlemeden vermesidir. Vatandaşın idareyi denetleyebilmesi ise bilgi ve belgelere erişebilmesiyle mümkündür. Bilgi ve belgelere ulaşamayan vatandaş, idarenin yapmış olduğu işlemler hakkında bilgi sahibi

olamayacak ve iyi yönetimin unsurlarından olan katılımıcılığı da olumsuz yönde etkileyecektir (Ok, 2021: 161).

Katılımıcılık ilkesi, yönetimin karar alma süreçlerinde vatandaşların da söz sahibi olmasıdır. Bunun için yönetimin faaliyetlerinin kamuya açık ve şeffaf olması gerekmektedir. Şeffaflığı sağlamak için, bilgiye erişim hakkı yasal güvencelere bağlanmalıdır. Şeffaf yönetimle birlikte katılımıcılığın sağlanması, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkinin iyi olmasını sağlayacak ve devlete olan güven artacaktır. KDK'nın yönetimlere şeffaflık ilkesine uymaları doğrultusunda tavsiyeler vermesi yönetimi halka açık hale getirecek ve böylece iyi bir yönetimi sağlamış olacaktır (Ok, 2021: 161-162). Dolayısıyla şeffaflık, açıklık ve katılımıcılık ilkelere bağlı olarak sağlanması ile kamu değeri de tesis edilmiş olacaktır.

#### 2.4. Hesap Verebilirlik İlkesi

Hesap verebilirlik, idarenin görev ve sorumluluklarını gerçekleştirirken yapmış olduğu bütün eylem ve işlemlerini amirlerine veya kamuoyuna karşı açıklayabilmesidir (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 70). Ayrıca herhangi bir sorun söz konusu olduğunda sorumluluğu üzerine alma ve hesap verme gerekliliğidir (Demireğen, 2007: 166). Yani yönetimin her aşamasında ve biriminde gerçekleştirilen eylem ve işlemlerinde şeffaflık ilkesinin geçerli olmasıdır.

Kamu örgütlerinde kamusal yetkiler ile kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun bir şekilde kullanımını güvence altına almak ve sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesi hesap verme sorumluluğunun amaçlarındandır. Ayrıca hesap verebilirlik, vatandaşların devlete olan güveninin sağlanması, kamu yönetiminde denetim mekanizmasının oluşturulması ve yönetimde etkinliğin artırılmasında önemli bir işlev üstlenmektedir (Ok, 2021: 162).

KDK'nın hesap verebilirlik ilkesini ihlal eden idarelere, hesap verebilirlik ilkesine uygun davranmalarını tavsiye etmesi, idarelerin daha sonraki işlemlerinin gerekeceği yapılmasına yardımcı olacak ve vatandaşların mağduriyetlerinin önüne geçilmesini sağlayacaktır. Bu anlamda KDK, vatandaşların korunmasında ve iyi bir yönetimin tesis edilmesinde önemli bir değeri sağlamış olmaktadır (Ok, 2021: 163).

## 2.5. Kazanılmış Hakların Korunması ve Haklı Beklentiye Uygunluk İlkesi

*“Kazanılmış hakların korunması, yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre hukuka uygun olarak kazanılan hakkın, sonradan kural değişse ya da kaldırılrsa bile geçmişe ve geleceğe dönük korunması yükümlülüğüdür. Haklı beklentiye uygunluk ilkesinde ise, yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre henüz kazanılmış bir hak bulunmamaktadır. Bireylerin idarenin düzenleyici işlemine, taahhüdüne veya uzun süren bir uygulamasına güvenerek çıkarlarına olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerinin hukukten korunmasıdır” (KDK, 2019: 89).*

KDK, verdiği tavsiye kararlarıyla, idarelerden bu önemli ilkelere uymalarını istemektedir. Böylece vatandaşların hakları korunmuş olmakta ve muhtemel hak kayıplarının önüne geçilmektedir. Dolayısıyla idare, vatandaşlarının hakkını gözeten iyi bir yönetimi elde etmiş olacaktır (Ok, 2021: 137).

## 2.6. Makul Sürede Karar Verme İlkesi

*“Makul sürede karar verme ilkesi, bireyler tarafından idareye yapılan her bir başvurunun kendine has özelliği dikkate alınarak kabul edilebilir en kısa süre içerisinde karara bağlanmasıdır. Bu sürenin her bir başvuru için kesin olarak belirlenmesi oldukça zor olduğundan her bir işlemin özellikli durumları göz önünde bulundurularak mümkün olan en kısa sürede karar verme işleminin tamamlanması önem taşımaktadır” (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 72).*

Kamu faaliyetlerinin hızlı ve etkili şekilde sunulması iyi yönetimin sağlanması noktasında önemli bir değer oluşturmaktadır. Bu anlamda makul sürede karar verme ilkesi, kamu kurumlarının kasıtlı, keyfi veya ihmal sonucu karar verme süreçlerinin uzatılmasından kaçınarak görevlerini ve sorumluluklarını en kısa sürede gerçekleştirmelerini gerektirmektedir (Ok, 2021: 142). KDK, yönetimlere makul süre ilkesine uymalarını tavsiye ederek, vatandaşlarda ortaya çıkabilecek hak kayıplarının önüne geçilmesine yardımcı olmakta ve önemli bir değer oluşturmaktadır.

## 2.7. Kişisel Verilerin Korunması İlkesi

*“Kişiyi doğrudan ya da dolaylı olarak belirlenebilir kılan her türlü bilginin elde edilmesi, tutulması, işlenmesi, depolanması gibi işlemlerin hangi amaçla ve ne tür bir yöntem benimsenerek yapılabileceği hususu ile bu*

*tür işlemler gerçekleştirilirken hukuka aykırı bir durumun ortaya çıkması halinde hangi başvuru yollarının kullanılabilceği hususunun düzenlenmesi kişisel verilerin korunması ilkesi olarak adlandırılmaktadır. Kişisel verilerin korunması, Anayasada ayrı bir temel hak ve özgürlük olarak kabul edilmekle birlikte, başka bir temel hak ve özgürlük olan özel hayatın korunması ve gizliliği ile de doğrudan bağlantılı olması açısından oldukça önemli bir ilkedir" (KDK, 2019 Yıllık Rapor: 74).*

Kamu idareleri, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için bazen kişisel verilere ihtiyaç duyabilmektedir. Bu verilerin korunması noktasında ciddi şekilde dikkat ve özeni göstermelidir. Bu noktada idarelerin, kamu yararı ile kişilerin özel yararları arasındaki dengeyi sağlaması gerekmektedir. Kişisel veriler, mevzuat hükümlerine uygun olarak toplanmalı ve işlenmelidir. Belirlenen amaçlar dışında bu veriler kullanılmamalıdır. İlgililer verilerin toplanması ve işlenmesi sürecinde açık ve anlaşılır bir şekilde bilgilendirilmelidir. Bu durum idarelerin şeffaflaşmasına katkı sağlayacaktır. İlgili idareler, toplanan kişisel verilerin güvenliğini sağlamalı ve yetkisiz kişiler tarafından elde edilmesinin önüne geçmek için gerekli önlemleri almalıdır (Ok, 2021: 154-155). Böylece idareler bir yandan görevlerini yerine getirerek vatandaşların güvenini kazanacak, bir yandan da vatandaşlarının hakkına saygı göstermiş olacaktır. Bu anlamda kişisel verilerin korunması, insan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devletinin önemli bir ilkesidir (Korkmaz, 2016: 149). KDK, kişisel verilerin korunması ilkesine riayet ederek, hukuka aykırı durumların oluşmasına engel olmakta ve yönetimler açısından bir değer sağlamaktadır.

## **2.8. Halkın Yönetime Katılımı İlkesi**

Kamu ile ilgili karar alma süreçlerinde; yöneticiler verdikleri kararlara ilişkin tek taraflı bilgi aktarma yerine birey veya sivil toplum kuruluşlarının da görüş ve bilgisine başvurarak sürece aktif katılımı sağlamaya çalışmaktadır (Şengül, 2012: 57). Yani yönetimle ulaşılmak istenen, idareciler dışında kalanların da sürece aktif katılımının sağlanmasıdır.

Devlet referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı gibi araçlar ile vatandaşın yönetime katılımını sağlamaktadır. Halkın yönetime katılımını sağlamada en uygun olanı doğrudan demokrasidir (Tögel, 2017: 127). İdeal devletin asli özelliklerinden biri de katılımcı devlet olmasıdır. Günümüzde,

kalkınma politikalarına müdahale edilmesi katılımcı anlayışa örnek gösterilebilir. Kalkınma ile ilgili politika süreçlerinin oluşturulmasında konuya dair sivil toplum kuruluşları ile ortak hareket edilerek yetki devri etkili kullanılmakta ve yönetim faaliyetlerinin denetimi daha etkin gerçekleştirilmektedir. Böylece sivil toplum temsilcileri, kararların verilmesinde önemli rol üstlenen kamu görevlileri ve bürokrasi ile doğrudan irtibat kurmakta ve süreci etkilemektedirler (Özer, 2006: 67).

## SONUÇ

Uzun yıllar boyunca benimsenen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, toplumsal koşullarda yaşanan hızlı değişim ve dönüşümlere uyum sağlayamamıştır. İhtiyaçların değişmesine bağlı olarak devletten alınan hizmetin kalitesi, hızı ve çeşitliliğinin de farklılaşması gerektiği düşüncesi kendisini göstermiştir. Dolayısıyla kamu hizmetlerini özel sektör mantığı ile üretip sunmayı hedefleyen yeni kamu yönetimi anlayışı uygulanmaya başlamıştır. Özel sektörde uygulanan etkinlik, verimlilik, performans, girişimcilik, müşteri memnuniyeti gibi yönetim ilkeleri kamu sektörü hizmetlerinde de hayata geçirilmiştir. Fakat vatandaşın müşteri gibi görülmesi devletin asıl sahibi olan vatandaşa memnuniyetsizlik yaşatmaya başlamıştır. Ayrıca kamu yönetimlerinin kendi yapısı ve uygulamada meydana gelen sorunlardan dolayı başarılı sonuçlar sağlanamamıştır. Bu sorunlar, yeni alternatif yaklaşım arayışlarına neden olmuştur. Bu arayışların sonucunda kamu değeri yaklaşımı incelenmeye başlamıştır.

Kamu değeri, gerek özel sektör gerekse kamu sektörü yöneticilerine girişimcilik faaliyetinin kamu yararına ne yönde katkı sağlayabileceğine yönelik bir kanaat oluşturmaktadır. Bu sebeple, kamu değeri yaklaşımı kamu yönetimi anlayışında ve yönetim usullerinde bir dönüşüm gerçekleştirilmektedir (Sevinç Çubuk, 2021: 157). Yaklaşımın temelini değer verilen kamu hizmetleri ile verimlilik kavramları oluşturmaktadır. Kamu değerini sadece kamu örgütleri veya yöneticileri oluşturmamaktadır. Bu sürece vatandaşlar da dahil olmaktadır. Kamu hizmetlerinin asıl amacı, üretim sürecinde eldeki kaynakların verimli kullanılması ve böylece kamu değerinin, yani kamu yararının gerçekleştirilmesidir.

Kamu değeri, kamu mal ve hizmetlerini talep etme hakkına sahip tüm vatandaşları kapsamaktadır. Bu nedenle, kamusal değer, hem devlete hem de vatandaş-

lara dayanmakta ve şeffaflık, katılım, dürüstlük ve hukuka uygunluk gibi daha iyi yönetim değerleriyle ilişkilendirilmektedir. Menfaatlerin ve hakların uzlaşısını temsil etmektedir. Yani kamu değeri, hem hizmetin içeriğiyle hem de nasıl sunulduğuyla ilgilidir (İzci, 2021: 274). İyi yönetim, bireysel özgürlüklerin koruma altında olduğu, insan haklarına saygılı ve hukukun üstünlüğünün sağlandığı bir yönetimi belirtmektedir. İyi yönetim ile bireyin devlete karşı hakları daha iyi korunabilmektedir. Bu bağlamda Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin sunduğu hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesine, insan haklarının gelişmesine, hak arama bilincinin yerleşmesine ve kamuda iyi yönetim ilkelerinin benimsenmesine önemli katkılar sunmaktadır. Kurum, idarenin iş ve eylemleri karşısında mağdur duruma düşen vatandaşların şikayetlerini inceleyip çözüme kavuşturmaktadır. Ayrıca yapılan şikayet sayılarını minimum seviyeye düşürmek için kamu yönetiminde şeffaflık, katılımcılık, dürüstlük, verimlilik, etkinlik, hesap verebilirlik ve hukuka uygunluk gibi iyi yönetim değerlerini yerleştirmeyi istemektedir. İyi yönetim ilkelerinin gözetilmesi, vatandaşın devlete olan güveninin sağlanmasında, hizmetlerin kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde sunulmasında ve kamu değerinin oluşturulmasında önemli rol oynamaktadır.

## KAYNAKÇA

- AYDIN, Ahmet Hamdi (2018). **Kamu Yönetimine Giriş**, Seçkin Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- ALGAN, Fatma Müge (2015). "Kamu Hizmetlerinin Standartlaştırılması ile Verimliliğin Artırılması", **Verimlilik Dergisi**, Sayı:1, ss. 87-108.
- ANDERSEN, Lotte Bøgh vd. (2013). "Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships", **The American Review of Public Administration**, Vol:43, Issue:3, pp. 292-311.
- ARSLAN, Nagehan Talar (2010). "Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:11, Sayı:2, ss. 21-38.
- BENİNGTON, John (2011). **From Private Choice to Public Value?**, Public Value: Theory and Practice, (pp. 31-51), Eds.: **J. Benington** and **M. Moore**, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- BENİNGTON, John and MOORE, Mark H. (2011). **Public Value in Complex and Changing Times**, Public Value: Theory and Practice, (pp. 1-30), Eds.: **J. Benington** and **M. Moore**, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- BERMAN, Evan M. and WEST, Jonathan P. (2011). "Public Values in Special Districts: A Survey of Managerial Commitment", **Public Administration Review**, Vol:72, Issue:1, pp. 43-54.
- BOZEMAN, Barry (2007). **Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism**, Georgetown University Press, Washington D.C.
- ÇELİK, Abdullah ve AKCA, Hakan (2021). "Değer Odaklı Bir Yönetim Yaklaşımı: Kamu Değeri", **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:28, ss. 376-404.
- ÇOLAK, Tuncay (2022). **Türk Kamu Yönetiminde Kamu Değeri Analizi: Bakanlıkların Web Siteleri Üzerinden Bir Araştırma**, Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- DEMİREĞEN, Ali (2007). **Avrupa Birliği'nde İyi Yönetim ve İyi Yönetim Işığında Yönetimde Demokrasi**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- DENEK, Selçuk (2019). "Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı", **Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:4, Sayı:1, ss. 418-439.
- DURSUNOĞLU, İsmail, BOYALI, Handan ve GÜNDOĞDU, Serkan (2021). "Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) İmajına Yönelik Bir Araştırma", **Ombudsman Akademik**, Cilt:7, Sayı:14, ss. 67-94.
- ERDOĞAN, Oğuzhan (2020). "Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası ve İyi Yönetim İlkeleri Üzerinden Yerel Yönetimlerde Reform", **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:10, Sayı: 1, ss. 221-242.
- ERTEN, Şerafettin (2020). **Kamu Sektörü Sağlık Hizmeti Sunumunda "Değer" Kavramı: Değer Temelli Sağlık Hizmeti ve Sağlık Hizmetinde Kamu Değeri**, İktisadi ve İdari Bilimlerde Teori ve Araştırmalar Cilt II içinde (ss. 33-54), Editör: **Mustafa Mete**, Gece Kitaplığı, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2018). **Kamu Yönetimi**, Umuttepe Yayınları, 11. Baskı, Kocaeli.
- İZCİ, Ferit (2021). **Kamu Yönetimindeki Değişimin Son Halkası Olarak Kamu Değeri Kuramı**, Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu Global Trendler ve Yeni Paradigmalar içinde (ss.259-288), Editör: **Berat Akıncı**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- JØRGENSEN, Torben Beck and BOZEMAN, Barry (2007). "Public Values: An Inventory", **Administration & Society**, Vol:39, Issue:3, pp. 354-81.
- KDK (2019). "Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu", Ankara. [https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019\\_yili\\_yillik\\_rapor/mobile/index.html](https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html), (Erişim Tarihi: 21.09.2022).
- KARKIN, Naci (2012). **Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değer Kavramı ve Kritiği**, Kamu Politikalarında Dönüşüm-KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı, (ss. 359-372), Editör: **Bekir Parlak**, TODAİE Yayınları, Ankara.



- KARKIN, Naci (2015). **Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamındaki Yeri**, Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi içinde, Editör: **Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı**, ss. 249-272, Dora Yayıncılık, Bursa.
- KDK (2019). **Kamu Denetçiliği Kurumu İyi Yönetim İlkeleri Rehberi**, KDK Yayınları, Ankara.
- KELLY, Gavin, MULGAN Geoff and MUERS Stephen (2002). **Creating Public Value- An Analytical Framework for Public Service Reform**, Cabinet Office Strategy Unit, UK.
- KORKMAZ, İbrahim (2016). "Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Hakkında Bir Değerlendirme", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:124, ss. 81-152.
- KORKUT, Gülsüm, ACAR, Osman Kürşat ve TETİK, Alim (2015). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu", **İş ve Hayat Dergisi**, Cilt:1, Sayı:2, ss. 107-135.
- KÖSEOĞLU, Özer ve SOBACI, Zahid (2014). **Kamu Politikaları Yoluyla Kamu Değeri Üretmek**, Kamu Yönetiminde Değişim: KAYFOR XII Bildiriler Kitabı, (ss. 434-450), TOBB & Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın.
- KÖSEOĞLU, Özer ve TUNCER, Aziz (2014). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt:12, Sayı:24, ss. 145-170.
- LOWNDES, Vivien, PRATCHETT, Lawrence and STOKER, Gerry (2006). "Local Political Participation: The Impact of Rules-In-Use", **Public Administration**, Vol:84, Issue:3, pp. 539-561.
- MOORE, Mark H. (1994). "Public Value as the Focus of Strategy", **Australian Journal of Public Administration**, Vol:53, Issue:3, pp. 296- 303.
- MOORE, Mark H. (1995). **Creating Public Value Strategic Management in Government**, Harvard University Press, England.
- MOORE, Mark H. and MOORE, Gaylen Williams (2005). **Creating Public Value through State Arts Agencies**, Arts Midwest, Minneapolis.

- OK, Mert (2021). **Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarında İyi Yönetim**, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- OMBUDSMAN BÜLTEN (2017). "Dünya Ombudsmanları İnsanlık İçin Buluştu", **Ombudsman Bülten Dergisi**, 8, s. 1-88.
- ÖKTEN, Serkan (2019). "Kamu Değeri Yapımı Çerçevesinde Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu", **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, Cilt:8, Sayı:4, ss. 2394-2423. Retrieved from <http://www.itobiad.com/tr/issue/49747/524760>
- ÖZCAN, Kerim ve AĞCA, Veysel (2010). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:43, Sayı:3, ss. 1-32.
- ÖZER, Mehmet Akif (2006). "Yönetişim Üzerine Notlar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:63, ss. 59-89.
- PAPÍ, Luca vd. (2018). "Measuring Public Value: A Conceptual and Applied Contribution to the Debate", **Public Money & Management**, Vol:38, Sayı:7, pp. 503-510. doi: 10.1080/09540962.2018.1439154.
- PARLAK, Bekir ve GENÇOSMAN, Fatih (2020). "Kamu Değeri Yönetimi: Uygulamaya Yönelik Bir Yöntem Önerisi", **İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:5, Sayı:13, ss. 318-330.
- SCOTT, Carol (2006). "Museums: Impact and Value", **Cultural Trends**, Vol:15, Issue:1, pp. 45-75. doi: 10.1080/09548960600615947.
- SEVİNÇ ÇUBUK, Ecem Buse (2021). **Bilişim ve İletişim Teknolojileri ve Kamu Değeri Bağlamında Kamuda İnovasyon: Sistem Tasarım Modeli**, Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- SEVİNÇ, İsmail ve AKYILDIZ, Betül (2020). "Kamu Denetçiliği Kurumu Faaliyetlerinin Yıllık Raporlar Üzerinden Değerlendirilmesi", **Ombudsman Akademik**, Cilt:7, Sayı:13, ss. 57-91.
- STOKER, Gerry (2006). "Public Value Management: A New Narrative For Networked Governance?", **The American Review of Public Administration**, Vol:36, Issue:1, pp. 41-57. doi: 10.1177/0275074005282583.

ŞENGÜL, Ramazan ve ÇETİNKAYA, N. Işıl (2012). "Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetimsel Demokrasi", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:4, Sayı:2, ss. 51-60.

TÖGEL, Akif (2017). "Anayasal ve Militan Demokrasi Algısı Üzerine", **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, Sayı:1, ss. 105-130.

TURKEL, Eli and TURKEL, Gerald (2016). "Public Value Theory: Reconciling Public Interests, Administrative Autonomy and Efficiency", **Review of Public Administration and Management**, Vol:4, Issue:2, pp. 1-7. doi: 10.4172/2315-7844.1000189.

UYSAL, Yusuf (2020). "Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-YKİ'ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme", **International Journal of Management and Administration (IJMA)**, Cilt:4, Sayı:7, ss. 112-135.

WILLIAMS, Iestyn and SHEARER, Heather (2011). "Appraising Public Value: Past, Present And Futures", **Public Administration**, Vol:89, Issue:4, pp. 1367-1384.



# DEĞERLENDİRME VE İLETİŞİM ARACI OLARAK DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ: ARKA PLAN VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA SÜRECİ

Regulatory Impact Analysis as an Assessment and Effective Communication  
Tool: Background and Implementation in Türkiye

Doç. Dr. Ali AYCI\*

Geliş Tarihi: 17.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 23.12.2022

## Öz

Değerlendirme kavramı içerisinde yer alan düzenleyici etki analizi etkin mevzuatların hazırlanması ve katılımcı yönetim açısından kamunun önemli bir iletişim ve yönetim aracıdır. Gelişmiş demokratik ülkelerde etkin bir şekilde uygulanan DEA şeffaf mevzuat çalışmalarının temelidir. OECD, AB gibi yapılar da üye ülkelerini DEA'ya yönlendirmekte, DEA'nın uygulanmasına ilişkin ilkeler belirlemek ve yöntemler sunmaktadır. Türkiye'nin DEA'nın uluslararası manada artan önemine paralel olarak çabaları DEA sürecine verilen önemin bir göstergesi niteliğindedir. Bu çalışmada DEA'nın önemi ve başarılı DEA süreci belirtildikten sonra Türkiye'de DEA'nın uygulanmasına ilişkin mevzuat araştırması yapılmıştır. Bulgular 2006 yılından itibaren DEA'ya ilişkin çıkarılan mevzuat ve altyapı çalışmalarına rağmen DEA'nın etkin uygulanmasında kritik eksikliklerin bulunduğu yönündedir.

**Anahtar Kelimeler:** İletişim, Değerlendirme, Düzenleyici Etki Analizi, Daha iyi düzenleme

## Abstract

Regulatory impact analysis(RIA), which is included in the concept of evaluation, is an important communication and governance tool for the public in terms of effective legislation. RIA, which is effectively implemented in developed and democratic countries, is the basis of transparent legislation studies. Organizations such as OECD and EU also direct their member countries to RIA, set principles for the implementation of RIA and offer methods for implementation. Türkiye's efforts in parallel with the increasing importance of RIA in the international sense are an indicator of the importance given to the RIA process. In this study, after stating the importance of RIA and successful RIA process, the legislation regarding the implementation of RIA in Türkiye was evaluated. The findings are that there are critical deficiencies in the effective implementation of RIA despite the legislation and infrastructure studies regarding RIA since 2006.

**Keywords:** Communication, Evaluation, Regulatory Impact Analysis, Better regulation

\* Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü, aliayci@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8173-1152

## GİRİŞ

Ortamlarındaki nesnelere, olaylar, olgularla ilgili değişimleri haber veren, bunlara ilişkin bilgileri bir birine aktaran, aynı olgular, nesnelere, sorunlar karşısında benzer duygular taşıyıp bunları bir birine ifade eden insanların oluşturduğu topluluk ya da toplum yaşamı içinde gerçekleştirilen tutum, yargı, düşünce, duygu bildirimleri iletişim olarak ifade edilmektedir (Oskay, 1992, 15). Kamu ise etkin yönetim içerisinde hükümet kararlarını ve eylemlerini sunmak ve açıklamak, bu müdahalelerin meşruiyetini teşvik etmek, tanınan değerleri savunmak ve sosyal bağların korunmasına yardımcı olmak amacıyla bilgi aktarmayı ve paylaşmayı amaçlayarak iletişim kurmaktadır (Pasquier, 2012). Yapılacak kanuni düzenlemelerin ilgili kişi ve kuruluşlarla birlikte oluşturulması, mevzuata ilişkin hazırlıkların tüm kamu oyu ile şeffaf bir şekilde ve doğru kanallarla paylaşılması etkin devlet iletişiminin temel unsurlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımları eskiden olduğu gibi tepeden inme, vatandaş istek ve beklentilerine duyarsız, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi, gizli-kapalı ve sorgulanamayan yöntemlerle hareket eden, performansı çok fazla dikkate alınmayan yapılar olmaktan çıkarak (Nohutçu ve Balcı, 2003, 18) değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı bir bakış açısını benimsemektedir (Karaçor ve Oltulu, 2011, 406). Sonuçta istenilen, daha iyi düzenlemelerin yapılarak toplumsal refahın ve memnuniyetin artırılmasıdır. Bu istişari ve katılımcı yöntem ile yapılan düzenlemeler doğal olarak devlet ile müdahale/çıkar grupları arasındaki problemleri de en aza indirmektedir.

“Daha İyi Düzenleme” (Better Regulation) anlayışı, 2000 yılında Avrupa Birliği (AB) Bakanlar Konseyi'nin kabul ettiği dünyanın en rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomisi haline getirmek olan Lizbon Stratejisi'ne ulaşmada önemli bir araçtır. Bu hedefe ulaşmak için iş dünyasının üzerindeki düzenleme (mevzuat) kaynaklı gereksiz yüklerin kaldırılması, düzenleyici ortamın iyileştirilmesi ve düzenlemelerin kalitesinin artırılması gerekmektedir. Daha iyi düzenleme belli araçlar kullanılarak düzenleme yapma süreçlerinin ve düzenlemelerin iyileştirilmesidir. Bu araçlar; düzenleme yapma sürecinde danışma, basitleştirme,

düzenlemeden kaynaklanan idari yüklerin azaltılması ve düzenleyici etki analizidir (DEA) (Yamac, 2008, 35).

Düzenleyici etki analizi, proaktif devlet yönetiminin etkili iletişim ve yönetim aracı olarak ve kaynakların etkin, etkili ve verimli kullanılması amacıyla yapılan bir değerlendirme şeklidir. Düzenleyici etki analizi bazı çalışmalarda başlangıçta (ex ante) ve uygulama sonrasında (ex post) olarak verilmekle birlikte (Degtereva, 2018) Türkiye'deki mevzuatta program başlamadan önceki analizler olarak ifade edilmektedir. Düzenleyici etki analizi (Regulatory Impact Analyses) ve Düzenleyici etki değerlendirmesi (Regulatory Impact Assessment) aynı kavramı ifade etmekte olup Türkiye'deki mevzuatta düzenleyici etki analizi ifadesi benimsenmiştir. Bu çalışmada da düzenleyici etki analizi olarak ifade edilecektir.

Düzenleyici etki analizi faydaları ile kamu müdahalesine ilişkin önemli girdi sağlar. Bu girdiler iletişim stratejisinin de önemli bir bileşenini oluşturur. DEA iletişimi arttırıcı gücünü mevzuat hazırlık çalışmalarında ilgili paydaşlar ve toplumun ilgili kesimleri ile yürütülen danışma sürecinden kazanmaktadır. Böylece çıkarılacak mevzuatların en az risk, en fazla kabul edilebilirlik ve sahiplenme ile yürürlüğe girmesi sağlanmaktadır. DEA'yı yasamayı etkisizleştirme aracı olarak gören araştırmacılar (Bayramoğlu 2006:1995) olsa da, aslında etkili iletişim ile yasamının etkisini arttıran önemli araçlardan biridir.

Türkiye'de 2006 yılından itibaren DEA'nın uygulanmasına yönelik çok sayıda mevzuat çıkarılmış ve rehberler hazırlanmıştır. Bununla birlikte DEA ile ilgili çıkarılan mevzuata rağmen, DEA'nın işlerlik kazanamadığı, yeterli sayıda ve kaliteli DEA'ların yapılmamakta birlikte (Önder 2017, 774), kamu kurumları tarafından kaç DEA yapıldığına ilişkin bilgi sağlanamamakta ve faaliyet raporlarında da DEA sayısı görülememektedir (Önder 2017, 793). TC Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığının 2018, 2019, 2020 ve 2021 yılı Faaliyet Raporları incelendiğinde de, DEA ile ilgili bilgilerin yer almadığı görülmektedir (SBB, 2022). Kamu raporlarında DEA çalışmalarına ulaşılamaması daha kapsamlı bir araştırmanın sınırlarını oluşturmaktadır. Bu çalışma kapsamında öncelikle değerlendirme kavramı içerisinde düzenleyici etki analizinin yeri ve önemi tartışılmakta, sonrasında Türkiye'de yapılan yasal mevzuat ve düzenlemelerin, hazırlanan rehberlerin kronolojik sırasına yer verilerek mevzuattaki farklılıklar ve uygulamadaki etkileri ile birlikte gelişme süreci ortaya konulmaktadır.

## 1. DEĞERLENDİRME KAVRAMI İÇERİSİNDE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Değerlendirme literatüründe kabul edilmiş ortak bir tanım bulunmamakla birlikte (Timurçin ve Genç, 2014, 35, Baskıcı, 2007), Türk Dil Kurumu güncel sözlüğünde Değerlendirmek kelimesi “Bir şeyi yerinde ve yararlı bir yolda kullanmak, değer kazandırmak, kıymetlendirmek, değer biçmek. Bir şeyin özünü, önemini, nitelik ve niceliğini belirlemek” olarak açıklanmaktadır (TDK, 2022). Avrupa Komisyonu ise değerlendirmeyi, ‘sonuçlarına, etkilerine ve tatmin etmeyi amaçladıkları ihtiyaçlara göre müdahalelerin bir yargısı’ olarak tanımlar ve bir AB girişiminin beklenen sonuçları sağlayıp sağlamadığını, doğrulamanın ve hedeflere nasıl daha iyi ulaşılabileceğine veya gerekirse hedeflerin nasıl yeniden tanımlanacağına dair kanıta dayalı rehberlik sunmanın bir yoludur (Avrupa Komisyonu, 2022).

Değerlendirme ile amaç, hedeflerin uygunluğunu ve yerine getirilmesini, geliştirme verimliliğini, etkililiğini, etkisini ve sürdürülebilirliğini belirlemektir. Değerlendirme aynı zamanda bir faaliyetin, politikanın veya programın değerini veya önemini belirleme sürecini de ifade etmekte olup planlama aşamasındaki, devam eden veya tamamlanmış bir kalkınma müdahalesinin sistematik ve objektif bir bakış açısı ile sunulmasıdır (OECD, 2013) Avrupa Komisyonu değerlendirme amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamaktadır.

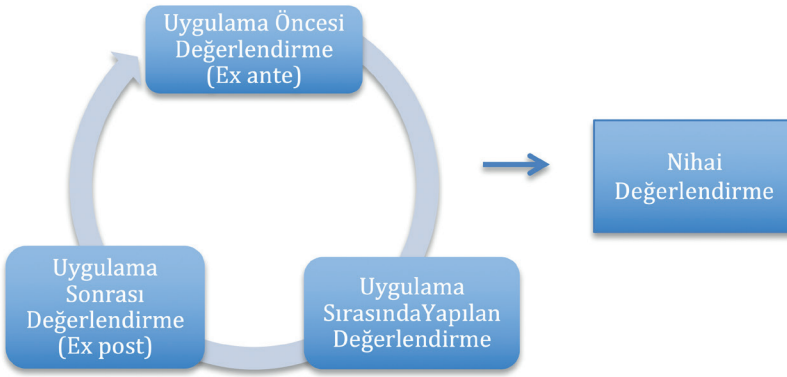
- ◇ Siyasi önceliklerin belirlenmesi için girdiler de dahil olmak üzere gelecekteki müdahalelerin tasarımına katkıda bulunmaktadır.
- ◇ Önceliklendirmeye rehberlik eder ve kaynakların verimli bir şekilde tahsisine yardımcı olmaktadır
- ◇ Faaliyetlerin etkinliğini, verimliliğini ve etkisini değerlendirerek gelecekteki performansın nasıl iyileştirileceğini öğrenerek müdahalenin kalitesini iyileştirir
- ◇ Müdahalenin başarısı hakkında rapor sağlar (hesap verebilirlik) (Avrupa Komisyonu, 2022)

Değerlendirme, kanıta dayalı politika tasarımı ve uygulamasını kolaylaştırdığı, politikanın hesap verebilirliğini ve şeffaflığını artırdığı, politika hedeflerine



yönelik başarıları gösterdiği ve politikaların etkinliğini, verimliliğini, sonuçlarını ve etkilerini değerlendirdiği için politika döngüsünün önemli bir parçasıdır. Ön değerlendirmeler, ara değerlendirmeler, uygulama dönemindeki değerlendirmeler, tematik değerlendirmeler ve nihai değerlendirmeler gibi pek çok farklı değerlendirme türü vardır (ENRD, 2022) ve bunların her biri politika döngüsü boyunca belirli bir rol oynayan mantıksal sürecin parçalarıdır (Şekil 1).

**Şekil 1:** Kamu Müdahalelerinde Değerlendirme Süreci



**Kaynak:** Yazar

Kamu düzenlemelerinde vatandaşlar, işletmeler ve bir bütün olarak toplum için istenmeyen sonuçların ve nihayetinde olumsuz etkilerin birçok örneği vardır ve bunlar esasen kötü tasarlanmış müdahalelerden kaynaklanır. Genellikle, bu olumsuz etkiler, kapsayıcı büyüme, sürdürülebilir kalkınma, güven inşa etme ve hukukun üstünlüğünün bütünlüğünü korumada zararlı olan, toplumdaki daha küçük, örgütlenmemiş, ulaşılması zor, daha az bilgili veya marjinalleştirilmiş bileşenler tarafından daha fazla hissedilir (OECD, 2020, 13). OECD'ye göre düzenleyici etki analizi (DEA), önerilen ve mevcut düzenlemelerin ve düzenleyici olmayan alternatiflerin olumlu ve olumsuz etkilerini eleştirel olarak değerlendirmeye yönelik sistematik bir yaklaşımdır" (OECD, 2009). Kanıta dayalı politika oluşturma, iyi yönetişimin iyi anlaşılması ve kabul edilmiş bir ilkesi olan DEA, "siyasi karar vericileri kamu politikası hedeflerine ulaşmak için düzenleme yapılıp yapılmayacağını ve nasıl düzenleneceği konusunda bilgilendirmek için hem bir araç hem de bir karar sürecidir (OECD, 2020).

DEA zaman ve kaynak israfını engelleyerek, mevzuat sürecini kolaylaştırarak basitleştirilmekte, ilgili toplum kesimlerinin katılımını sağlayarak oluşturulan kamu politikalarının başarıya ulaşma olasılığını yükseltmekte ve böylece kamu politikalarının kalitesini ve etkinliğini arttırmaktadır. (Nacak, 2016, 8)

“Hâlihazırda, DEA'yı uygulayan ülke tecrübeleri, iyi yapılandırılan ve uygulanan bir DEA sisteminin, yönetişimin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılmasına yardımcı olduğu gibi, geniş çerçevede, ekonomik performansın desteklenmesi ve rekabetin geliştirilmesine de katkı sağladığı görülmektedir.” (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). İlk olarak 1970'li yıllarda ABD'de kullanılmaya başlayan DEA, 1995 yılından itibaren özellikle Türkiye'nin de üyesi olduğu OECD'nin çabaları ile önce OECD'ye üye ülkeler, sonrasında diğer ülkeler tarafından benimsenerek (Önder, 2017, 790) kamu müdahalelerinin önemli bir aracı olmuştur. OECD DEA konusunda ilk çalışmasını 1997 yılında DEA'ya ilişkin OECD ülkelerinde en iyi örnekler raporu ile sunmuştur (OECD, 1997). Sonrasında OECD tarafından 15 farklı çalışma basılı halde sunulmuştur. OECD Düzenleyici Politika Komitesi (Regulatory Policy Committee) 2012 yılında tavsiyelerini yayınlamış olup bu tavsiyelerin 4. başlığı, DEA sürecinin kalitesine ilişkin önemli maddeler içermektedir (Tablo 1).

**Tablo 1 : OECD'nin Etkin Düzenleme Tavsiyelerinde DEA**

<b>Tavsiye 4:</b>	Yeni düzenleyici tekliflerin formüle edilmesi için Düzenleyici Etki Değerlendirmesini (DEA) politika sürecinin ilk aşamalarına entegre edin. Politika hedeflerini açıkça belirleyin ve düzenlemenin gerekli olup olmadığını ve bu hedeflere ulaşmada nasıl en etkili ve verimli olabileceğini değerlendirin. Düzenleme dışındaki yöntemleri göz önünde bulundurun ve en iyi yaklaşımı belirlemek için analiz edilen farklı yaklaşımlar için verilen ödümleri belirleyin.
<b>4.1</b>	Düzenlemenin önemi ile orantılı olan ve zaman içindeki dağılımsal etkiler de dahil olmak üzere ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri dikkate alarak düzenlemenin refah etkilerini dikkate alan fayda maliyet analizlerini içeren kimlerin muhtemelen faydalanacağını ve maliyetlerine katlanacağını belirleyen ön etki değerlendirme uygulamalarını benimseyin.
<b>4.2</b>	Ön değerlendirme politikaları, belirli bir politika ihtiyacının ve piyasa başarısızlığının düzeltilmesi gibi düzenlemenin amacının veya düzenlemenin kullanımını haklı kılan vatandaş haklarını koruma ihtiyacının tanımlanmasını gerektirmelidir.
<b>4.3</b>	Ön değerlendirme politikaları, en uygun aracı belirlemek ve seçmek için düzenleyici ve düzenleyici olmayan alternatifler veya politika hedeflerine ulaşmak için araçların karşını dahil olmak üzere, kamu politikası hedeflerine yönelik alternatif yolların değerlendirilmesini içermelidir. Eylemsizlik seçeneği veya temel senaryo her zaman dikkate alınmalıdır. Ön değerlendirme, çoğu durumda, düzenleme, eğitim ve gönüllü standartların bir kombinasyonu gibi tamamlayıcı yaklaşımlar da dahil olmak üzere, topluma en büyük net faydayı sağlayacak yaklaşımları belirlemelidir.

4.4	Düzenleme tekliflerinin önemli etkileri olacağı durumlarda, maliyet, fayda ve risklerin önceden değerlendirilmesi mümkün olduğunda nicel olmalıdır. Düzenleyici maliyetler, ister işletmeler, vatandaşlar veya hükümet tarafından karşılsın, doğrudan maliyetleri (idari, mali ve sermaye maliyetleri) ve dolaylı maliyetleri (fırsat maliyetleri) içerir. Ön değerlendirmeler, ilgili olduğu durumlarda, eşitlik, adalet ve dağıtım etkileri gibi sayısallaştırılması zor veya imkansız olan etkilerin nitel tanımlarını sağlamalıdır.
4.5	Düzenleyici Etki Analizi, düzenleyici tekliflerle birlikte mümkün olduğunca kamuya açık hale getirilmelidir. Analiz, paydaşlardan girdi elde etmek ve siyasi karar almaya yardımcı olmak için uygun bir biçimde ve yeterli süre içinde hazırlanmalıdır. İyi uygulama, danışma sürecinin bir parçası olarak Düzenleyici Etki Analizinin kullanılmasını içerir.
4.6	DEA politikaları, rekabeti ve tüketici refahını azaltmak yerine artırmaya çalışması gerekmektedir. Kamu yararları için dikte edilen düzenlemelerde olumsuz etkileri sınırlamanın yolları araştırmalı ve dikkatli bir şekilde değerlendirmelidir. Bu, düzenlemenin amaçlarına daha az kısıtlayıcı başka yollarla ulaşıp ulaşılamayacağını araştırmayı içerir.
4.7	Bir değerlendirme yaparken yetkililer: Olası uzun vadeli ve mekansal etkileri dikkate alarak ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri (mümkünse nicel ve parasal olarak) değerlendirmeli; Ortak uluslararası araçların benimsenmesinin, belirlenen politika konularını verimli bir şekilde ele alıp almayacağını ulusal ve uluslararası pazarlarda minimum harcama ile küresel düzeyde tutarlılığı destekleyip desteklemediğini değerlendirmeli; Küçük ve orta ölçekli işletmeler üzerindeki etkiyi değerlendirin ve idari ve uyum maliyetlerinin nasıl en aza indirildiğini gösterilmelidir.
4.8	DEA, veri toplama ve kullanım için net politikalar, eğitim programları, rehberlik ve kalite kontrol mekanizmaları ile desteklenmelidir. Politika geliştirme süreçlerine erken entegre edilmeli ve kurumlar içinde ve hükümetin merkezinde desteklenmelidir.

**Kaynak:** (OECD, 2012, 10)

2020 yılında OECD, DEA En İyi Uygulama İlkelerini yayınlamıştır, bu çalışma ile 2012 yılındaki tavsiye kararındaki ilkelerin genişletilmesi ve detaylandırılması sağlanmıştır (Tablo 2)

Tablo 2: DEA En İyi Uygulama Prensipleri

2.1.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DEA için taahhüt ve katılım</li> <li>• Hükümetler şunları yapmalıdır:</li> <li>• Hükümetlerin neleri "iyi düzenlemeler" olarak gördüklerini açıklayın.</li> <li>• Düzenleme kalitesini artırmak için kapsamlı bir uzun vadeli planın parçası olarak DEA'yı tanıtır.</li> <li>• DEA için yeterli yetkinliğe sahip bir gözetim birimi oluşturun.</li> <li>• DEA'nın etkin bir şekilde uygulanacağını garanti eden güvenilir "iç ve dış kısıtlamalar" oluşturun.</li> <li>• DEA'nın güvenli siyasi desteği. Paydaş desteğinin sağlanması esastır.</li> <li>• Hükümetler, DEA sürecinin kamu tarafından kontrol edilmesini sağlamak için karar vermenin şeffaflığını sağlamalıdır.</li> </ul>
-------	--

2.1.2	<ul style="list-style-type: none"><li>• DEA'nın Yönetişimi – doğru kurulum veya sistem tasarımına sahip olmak</li><li>• DEA, diğer düzenleyici yönetim araçlarıyla tam olarak entegre olmalı ve Düzenleyici Yönetişim Döngüsü bağlamında uygulanmalıdır.</li><li>• DEA ve uygulaması, ülkenin yasal ve idari sistemine ve kültürüne uygun hale getirilmelidir.</li><li>• Hükümetlerin DEA'yı bir kerede mi yoksa kademeli olarak mı uygulayacağına karar vermesi gerekiyor.</li><li>• DEA program unsurlarına ilişkin sorumluluklar dikkatli bir şekilde tahsis edilmelidir.</li><li>• Etkili bir düzenleyici gözetim, başarılı bir DEA için çok önemli bir ön koşuldur.</li><li>• DEA, düzenlemenin önemi ile orantılı olmalıdır.</li><li>• Parlamentolar, DEA'nın kalitesi de dahil olmak üzere mevzuatın kalitesini garanti altına almak için kendi prosedürlerini oluşturmaya teşvik edilmelidir</li></ul>
2.1.3	<ul style="list-style-type: none"><li>• İdarenin kapasitesini ve hesap verebilirliğini güçlendirerek DEA'nın yerleştirilmesi.</li><li>• Çalışanlara yeterli eğitim verilmelidir.</li><li>• Hükümetler ayrıntılı rehberlik materyali yayınlamalıdır.</li><li>• DEA'nın gerekli olduğuna dair genel kuralın yalnızca sınırlı istisnaları olmalıdır.</li><li>• Hesap verebilirlik ve performans odaklı düzenlemeler yapılmalıdır.</li></ul>
2.1.4	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hedeflenen ve uygun DEA metodolojisi</li><li>• DEA metodolojisi, belirli temel özelliklerin kapsanmasını sağlarken, mümkün olduğunca basit ve esnek olmalıdır.</li><li>• DEA her zaman mevzuatın tam teşekküllü, nicel bir maliyet-fayda analizini gerektirdiği şekilde yorumlanmamalıdır.</li><li>• Sağlam veri yönetişim stratejileri, DEA bağlamında verilerin üretilmesine, toplanmasına, işlenmesine, erişilmesine ve paylaşılmasına yardımcı olabilir.</li><li>• DEA, düzenleme yapma sürecinin tüm aşamalarını takip etmeli ve politika geliştirmeyi bilgilendirmek için başlangıç aşamasında başlamalıdır.</li><li>• Politika bağlamı ve hedefleri, özellikle de sorunun sistematik olarak tanımlanması olmaksızın hiçbir DEA başarılı olamaz. Düzenleyici olmayan çözümler de dahil olmak üzere tüm makul alternatifler dikkate alınmalıdır. İlgili tüm doğrudan ve önemli dolaylı maliyetlerin yanı sıra faydaları da her zaman belirlemek önemlidir.</li><li>• Paydaş katılımı DEA sürecine sistematik olarak dahil edilmelidir. Davranış bilimi ve ekonomiden elde edilen içgörüler, uygun olduğu şekilde dikkate alınmalıdır.</li><li>• Uygulama ve uyum stratejilerinin geliştirilmesi her DEA'nın bir parçası olmalıdır. DEA yinelenmeli bir süreç olarak algılanmalıdır. DEA'nın sonuçları iyi bir şekilde iletilmelidir.</li></ul>
2.1.5	<ul style="list-style-type: none"><li>• DEA'nın sürekli izlenmesi, değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi</li><li>• Uygulandıktan sonra kabul edilen düzenlemelerin gerçek etkilerini doğrulamak önemlidir.</li><li>• DEA sistemleri ayrıca yerleşik bir izleme, değerlendirme ve iyileştirme mekanizmasına sahip olmalıdır.</li><li>• Bu, veri toplama veya verilere erişim için erken planları içerir.</li><li>• DEA'nın düzenleyici kararların (algılanan) kalitesi üzerindeki etkisinin düzenli ve kapsamlı bir değerlendirmesi esastır.</li><li>• Orijinal DEA belgesinin teklifin nihai metniyle örtüşmediği durumlarda etkilerin değerlendirilmesi önemlidir.</li><li>• Düzenleyici gözetim organlarının performansının sistematik olarak değerlendirilmesi önemlidir.</li></ul>

**Kaynak:** (OECD, 2020)

## 2. TÜRKİYE'DE DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMALARI VE MEVZUATI

Türkiye 2001 yılında OECD'ye gönüllü ülke incelemeleri kapsamında başvuru yapmış, yürütülen çalışmalar sonrasında OECD tarafından hazırlanan "Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" adlı rapor içerisinde yasama sürecine düzenleyici etki analizinin bütünleştirilmemiş olması, düzenleyici reform programının önemli eksiği olarak sayılmıştır (Kaymak, 2004, s. 109). Sonraki yıllarda Türkiye DEA'nın uygulanmasına yönelik farklı mevzuat çalışmaları yerine getirmiş olup 2007/6 sayılı Genelge ile DEA konusunda Türkiye'de yapılan çalışmalar anlatılmaktadır.

"Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında tüm üye ülkelerde 2000 yılından itibaren başlatılan "Daha İyi Düzenleme Çalışmaları"na paralel olarak, ülkemizdeki "düzenleyici çerçeve"yi iyileştirmek, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) çalışmalarını yönlendirmek, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak DEA'ların kalite kontrolünü gerçekleştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere Kasım 2004 tarihinde Başbakanlıkta "Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu" oluşturulmuştur. Anılan Çalışma Grubunun Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) ile ortaklaşa gerçekleştirdiği eğitim çalışmaları sonucunda, kamu yönetiminde ve toplumda bu alanda farkındalık ve idari kapasite oluşması konusunda önemli mesafeler alınmıştır. "Ayrıca, kamu laboratuvarları alanında gerçekleştirilen bir pilot proje ile DEA'nın ülkemizdeki ilk uygulaması gerçekleştirilmiştir. Bu proje sürecinde, hem katılımcı bakanlıkların bu alandaki uygulama kapasiteleri geliştirilmiş hem de kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanacak olan "Düzenleyici Etki Analizi Rehberi"nin oluşturulmasında uzman görüşlerinden istifade edilmiştir." (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarına katkı sağlayacağı düşüncesiyle ülkemizde gündeme gelen (Baskıcı, 2007, 218) DEA'nın Türkiye'deki uygulama alanı en geniş haliyle AB üyelik kriterleri için AB müktesebatına uyum çerçevesinde gerçekleşmektedir. İlgili Kamu otoriteleri kendi alanlarına giren konularda DEA yaparak söz konusu mevzuatın uyumlaştırılmasının detaylı etkileri uygulama alternatifleriyle birlikte analiz edilmekte, raporlanmakta ve mevzuata yansıtılmaktadır. Bu çalışmalar yapılırken Avrupa Birliği fonlarından da yararlanılmaktadır.

Örneğin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yürütülen Türkiye'de Avrupa Kirletici Salım ve Taşıma Kaydı (Avrupa-KSTK) Kapasite Artırımı için Teknik Yardım Projesi kapsamında DEA eğitimleri verilmiş, çalışanlar düzenlenmiş ve ilgili mevzuatla ilgili DEA Çalışmaları yapılarak kamuoyu ile paylaşılmıştır (ÇevreŞehircilikBakanlığı, 2013).

Türkiye'de DEA'ya ilişkin ilk mevzuat 2006 yılında yayınlanmıştır. 17/2/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 24 üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararnameler hariç olmak üzere, 17/2/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir. 3 Nisan 2007 tarihinde 2007/6 sayılı Genelge ile Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının genelge ekinde yer alan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket edecekleri belirtilmiştir. 24.02.2022 tarihli Resmi gazetede yayınlanan Mevzuata Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik içerisinde Mevzuatın Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarını kapsadığı belirtilerek Düzenleyici etki analizinin tanımı yapılmış ve DEA'nın yapılması gerektiği belirtilmiştir. 04.06.2022 tarihli Resmi Gazete yer alan Cumhurbaşkanlığı kararı ile Düzenleyici etki analizinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.

### **2.1 17/2/2006 Tarihli" Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında DEA**

Bu yönetmelik DEA'yı zorunlu kılan ilk resmi belge olması, DEA ya ilişkin ilk şablonu vermesi ve 16 yıl DEA ya ilişkin çerçeve çizmesi açısından önemli bir yönetmeliktir.

İlgili yönetmeliğin 1. Maddesinde Yönetmeliğin amacının "Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek" olarak ifade edilmektedir. Aynı yönetmeliğin 3. Maddesi c bendinde DEA "Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere

etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme" şeklinde tanımlanmakta ve yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde (24. Madde, 1. Bent) kararname taslakları için DEA yapılması zorunlu kılınmaktadır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2006). Söz konusu yönetmeliğin 1.ekinde DEA'da içerisindeki Hususlar yer almaktadır (Tablo 3).

**Tablo 3:** Düzenleyici Etki Analizinde Yer Alacak Hususlar

1	Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.
2	Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.
3	Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.
4	Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.
5	Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.
6	Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.
7	Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.
8	Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.
9	Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.
10	Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

**Kaynak :** (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2006)

2016/8590 Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile ilgili yönetmelikte önemli değişiklikler yapılmış ve Tablo 3 de yer alan ek yürürlükten kaldırılmıştır. İlgili mevzuatın 24. Maddesi 1 bendinde "Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanır. Yürürlüğe konulması hâlinde yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasının altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için kısmi düzenleyici etki analizi, yıllık muhtemel toplam etkisi otuz milyon Türk Lirasını aşan kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için tam düzenleyici etki analizi yapılır." denilmektedir. Bu ifade ile düzenleyici etki analizi kısmi düzenleyici etki analizi ve tam düzenleyici etki analizi olarak ikiye ayrılmaktadır. 24. Maddenin 5. Bendinde ise kısmi düzenleyici etki analizinin esas olarak içereceği hususlar yer almaktadır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2016).

**Tablo 4:** Kısmi düzenleyici etki analizinin esas olarak içermesi gereken hususlar

a	Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebepler.
b	İhtiyaca yönelik alternatif çözüm önerilerinin değerlendirilmesi.
c	Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi.
ç	Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirmesi halinde yaklaşık maliyet.
d	Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri
e	Düzenlemenin yıllık muhtemel toplam etkisi.
f	Düzenlemenin kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılmasına katkısı.
g	İzlenen danışma ve görüş alma süreçleri.

**Kaynak:** (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2016)

Söz konusu yönetmelikte, Tam Düzenleyici Etki Analizi, Kısmi Düzenleyici Etki Analizinden farklı olarak (c), (d) ve (g) bentlerinde belirtilen hususlara ilişkin ayrıntılı bilgi ve değerlendirmelere yer verilmesini istemektedir. (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2016). Diğer bir ifade ile çok açık belirtilmemekle birlikte Tam DEA'da Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin analizi, Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkileri ve danışma/görüş alma süreçlerinin kısmi DEA'ya nazaran daha ayrıntılı bir şekilde hazırlanması ve değerlendirmelerin yapılması istenmektedir.

2016 yılında değişiklik yapılan ilgili mevzuat 24.02.2022 tarihli ve 31760 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 30 uncu maddesi uyarınca yürürlükten kaldırılmıştır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022).

## 2.2 2007/6 Sayılı Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Konulu Genelge kapsamında DEA

Söz konusu genelgede düzenleyici etki analizi ile ilgili detaylı bir format verilmektedir. Genelge içerisinde Düzenleyici Etki Analizine ilişkin yapılan çalışmalara ilişkin bilgi verilmekte ve bir DEA rehberi sunulmaktadır.

"17/2/2006 tarihinde yayımlanan "Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 24 üncü maddesinde, milli güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunları ve kanun hükmünde kararname hariç olmak üzere, 17/2/2007 tarihinden itibaren hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararname ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici



işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir." "Bu nedenle, mezkûr Yönetmelik kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları, kendi bünyelerinde yapılacak DEA ile ilgili idari kapasite oluşturmak, kalitenin tesisi ve Başbakanlıkta oluşturulan Daha İyi Düzenleme Grubu ile koordinasyonu sağlamak üzere bir birim tespit edecekler, görevlerini yaparken ekte yer alan Düzenleyici Etki Analizi Rehberi'ne göre hareket edeceklerdir." (Düzenleyici Etki Analizi, 2007) denilmekte ve genelge ekinde Düzenleyici Etki Analizi Rehberi sunulmaktadır. DEA rehberinde problemin tespitinden raporun formatına kadar geçen süreç için 8 temel ilke belirlenmiştir.

**Problemin tespiti:** Bu başlık altında problemin ne olduğu, problemin taraflarının kimler olduğu, problem alanı ile ilgili olarak mevcut hükümet politikaları ve yasal düzenlemelerin neler olduğu ve niçin düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu net bir şekilde ortaya konulmalıdır. (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). Düzenlemenin başarısı için bu ilk adım oldukça önemlidir. Tarafların tam olarak belirlenmemesi yada mevcut düzenlemelere tam hakim olunmaması DEA raporunun yanlış/eksik yönlendirmelere yönelik sonuçlar sunmasına sebep olabilecektir.

**Hedeflerin Tespiti:** Bu bölümde problemin çözümü ile ulaşılmak istenen amaç, mümkün olduğunca açık bir şekilde belirlenmelidir. Bu belirleme mümkünse rakamsal olarak yapılmalıdır. Hedefler, tespit edilen problemin kendisi ve nedenlerini ortadan kaldıracak şekilde tespit edilmelidir. Hedefler net, ölçülebilir, kabul gören, gerçekçi ve gerçekleştirilecek zaman dilimi belli olacak şekilde belirlenmeli, hükümetin diğer politika ve hedefleri ile uyumlu olmalıdır (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

**Alternatif Çözüm Yollarının Tespiti:** Bu bölümde, problemin çözümü için üçden fazla ve "hiçbir şey yapmama seçeneği de dahil olmak üzere çözüm yolu geliştirilmelidir. Seçenekler etkinlik, verimlilik ve uyumluluk ilkelerine göre ölçülerek teknik ve diğer sınırlamalara göre azaltılmaya çalışılmalıdır. (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). Bu madde ile kanun yapıcı kendisine tek en iyi alternatifin gönderilmesini istememekte bir şey yapmama dahil tüm mantıklı alternatifleri detaylarıyla görmek isteyerek son kararı kendisi vermek istemektedir.

**Etkilerin Analizi:** Bir önceki aşamada geliştirilen çözüm önerilerinin detaylı bir şekilde maliyet ve faydalarının ölçülmesi ve değerlendirilmesini kapsar. Bütün etkilerin parasallaştırılması mümkün olmamakla birlikte mümkün olan

en fazla etki parasallaştırılmalı veya en azından onun değeri tahmin edilmelidir. Bu başlıkta öncelikle düzenlemeden etkilenen grupların ve alanların tespiti ve sonrasında Ekonomik Sosyal ve Çevresel anlamda fayda maliyet değerlendirmeleri yapılmaktadır (Düzenleyici Etki Analizi, 2007). Ekonomik değerlendirmeler içerisinde OECD'nin tavsiyesine uygun olarak Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere (KOBİ) ilişkin ayrıca değerlendirilme yapılması istenmekte bu anlamda KOBİ'ler lehine pozitif ayrımcılık yapılmaktadır.

**Alternatif Çözüm Yollarının Karşılaştırılması:** Bu bölümde yapılan etki değerlendirmesi sonuçlarına göre, mevcut politika, stratejileri ile bu konudaki düzenlemeler de göz önünde bulundurularak, avantajları ve dezavantajlar ortaya konulmakta ve faydalı olacağı değerlendiriliyor ise alternatiflerin tercih sıralaması yapılmaktadır. Söz konusu rehberde örnek alternatifli karşılaştırma rapor formatı sunulmuştur (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

**Danışma ve Katılım:** Bu başlık, mevzuat önerisine ilişkin hazırlanan DEA'nın niteliğini arttıran en önemli unsurlardan birisidir ve tüm değerlendirme çalışmalarının temel noktalarından birisini oluşturmaktadır. Etkin bir şekilde ve başarılı bir iletişim ile yürütülen danışma ve katılım süreci ile değişiklik sürecine ilişkin doğru bilginin alınması yanı sıra katılımcılığın sağlanması ile ilgili tarafların da desteği alınmış olmaktadır. Başarılı yönetimin temelinde Hazırlık sürecinde iken ilgili tarafların sistemin parçası olması oldukça önemlidir. Geniş halk kitlelerine danışma, aynı zamanda kamu yönetim sürecinin şeffaflığı ve açıklığı prensipleri ile de uyumludur. Ayrıca hazırlık sürecinin şeffaflığı, yolsuzlukla mücadele etmek adına da yararlıdır. Danışma; konunun farklı açılardan değerlendirilmesi ve diğer çözüm yollarının tespitine, düzenleyiciler tarafından yapılan Düzenleyici Etki Analizinin bağımsız kontrolüne ve beklenmedik sonuçlarla karşılaşılma riskinin azaltılmasına, düzenlemenin ortak hazırlanmasına imkan sağladığı için gönüllü uyuma katkı sağlar. Ayrıca, önerilen düzenlemenin etkilerinin değerlendirilmesinde danışma, tahminlerin daha gerçekçi olmasını sağlar (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

**Uygulama, izleme ve değerlendirme:** Bu bölümde seçilmiş olan çözüm önerisi ile ilgili olarak uygulama metodunun açıklanması gerekmektedir. Sonraki aşama düzenlemenin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Bu gözden geçirmede dikkat edilecek hususlar aşağıdaki sorulara cevap verecek şekilde hazırlanmalıdır ve daima konunun tarafları ile işbirliği halinde gerçekleştirilmelidir. Düzenlemenin

yürürlüğe konulmasına neden olan sorun halâ varlığını sürdürmekte midir? Getirilen kurallar, tespit edilen hedefleri karşılıyor mu? Düzenlemenin etkileri beklentilerle uyumlu mu? Beklenmedik problem ve etkilerle karşılaşıldı mı? Problem beklentilere uygun olarak çözülüyor mu? Bugüne kadarki tecrübe, problem çözümünün etkinleştirilmesini gerektiriyor mu? (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

Düzenleyici Etki Analizi Raporu: Yukardaki süreçlerin başarıyla tamamlanması ile DEA raporu oluşacaktır. Bu raporun uzunluğu ve derinliği problemin karmaşıklığı, yapılan analizlerin yoğunluğu, gerçekleştirilen danışmaların sayısı ve genişliğine bağlıdır. Rapor, sonuçları ihtiva eden ve kısaca açıklayan bir giriş kısmı içermelidir. Ayrıca, çözüm önerilerinin bir değerlendirmesi, alternatif çözüm önerilerinden en uygun bir veya iki önerinin gerekçeleri ile değerlendirilmesi ve danışma sürecinde görüşüne başvurulmuş kişi ve grupların isim listesinden oluşmalıdır. Son olarak, raporla ilgili sonradan ortaya çıkabilecek soruları cevaplandırmak üzere görevli bir kişinin ismi raporda yer almalıdır (Düzenleyici Etki Analizi, 2007).

### **2.3 24/2/2022 Tarih ve 31760 Sayılı Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik Kapsamında DEA**

İlgili yönetmeliğin 1. Maddesinde Yönetmeliğin amacının mevzuat taslaklarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslarını belirlemek olduğu, Yönetmelik kapsamında Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarının bulunduğu, Milletvekilleri tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulan kanun tekliflerinin bu Yönetmeliğin kapsamı dışında tutulduğu belirtilmektedir (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022). 3. Maddenin c bendinde ise "Düzenleyici etki analizi: Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerini göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme" olarak tanımlanmaktadır (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022).

İlgili Yönetmeliğin 26. Maddesinde Düzenleyici Etki Analizine yer verilmekte olup 26. Maddenin 4. bendi DEA'nın çerçevesini aşağıdaki gibi çizmektedir.

(1) Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için bu madde gereğince belirlenecek usul ve esaslar kapsamında düzenleyici etki analizi hazırlanır. Düzenleyici etki analizi taslakları ilgili bakanlık veya kamu kurum ve ku-

ruluşu tarafından hazırlanarak Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilir. Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından düzenleyici etki analizi taslağına nihai hâli verilip ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir.

(2) Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında görüşülecek olan kanun teklifleriyle ilgili düzenleyici etki analizi hazırlanmasının komisyon başkanlıklarınca istenilmesi hâlinde, düzenleyici etki analizi Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanır.

(3) Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından veya Strateji ve Bütçe Başkanlığından düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(4) Düzenleyici etki analizinin hangi kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacağı, düzenleyici etki analizinde yer alacak hususlar, düzenleyici etki analizinin hazırlanmasına dair ilkeler ve diğer hususlara ilişkin usul ve esaslar Strateji ve Bütçe Başkanlığına hazırlanarak Cumhurbaşkanınca belirlenir (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları, 2022).

#### **2.4 04.06.2022 tarihli ve 31856 sayılı Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Kapsamında DEA**

İlgili usul ve esasların amacı 1. Maddede şu şekilde açıklanmaktadır, "Düzenleyici etki analizinin hangi kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacağını, düzenleyici etki analizi yapılırken uyulması gereken temel ilkeleri, kuralları ve analiz raporunda yer alması gereken hususları belirlemektir." Kapsam ile ilgili olarak "Bu Usul ve Esaslar kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslakları için hazırlanacak düzenleyici etki analizlerini kapsar." denilmektedir. (Düzenleyici Etki Analizi, 2022). 4. Maddenin, tanımlarda düzenleyici etki analizinin Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarının bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerini göstermek üzere yapılan ön değerlendirmeyi kapsadığı görülmektedir (Düzenleyici Etki Analizi, 2022). İlgili mevzuatın 2. Bölümünde DEA yapılacak düzenlemeler ile analize dair ilke ve esaslar yer almaktadır. Burada dikkati çeken mevzuatın öncek mevzuatta olduğu gibi kısmi DEA ve DEA diye ayırmaksızın bütçe yükü yüz milyon Türk lirasının altında kalan düzenlemeler için yapılacak düzenleyici etki analizi; a) Mevcut durum analizi ve sorunların tespiti, b) Temel

amaç ve hedeflerin belirlenmesi, c) 13'üncü maddede sayılan analiz yöntemlerinden biri kullanılarak en uygun seçeneğin tespiti ve ç) Raporlama aşamalarından oluşur, denilmektedir (Düzenleyici Etki Analizi, 2022). Daha önceki mevzuatta uygulamanın etkisi üzerinden rakam belirlenirken burada bütçeye olan yükü üzerinden rakam verilmektedir.

Bütçe yükü 100 Milyon TL üzerinde olan uygulamalar için ise Düzenleyici etki analizinin aşamaları 7. Maddede belirlenmiştir.

“MADDE 7- (1) Düzenleyici etki analizi;

- a) Mevcut durum analizi ve sorunların tespiti,
- b) Paydaşların tespiti ve istişare sürecinin belirlenmesi,
- c) Temel amaç ve hedeflerin belirlenmesi,
- ç) Seçeneklerin tespiti,
- d) Seçeneklerin analizi, karşılaştırılması ve bir seçeneğin önerilmesi,
- e) Uygulama planı geliştirilmesi,
- f) Uygulamaya ilişkin izleme ve değerlendirme planının oluşturulması,
- g) Raporlama, aşamalarından oluşur.” ((Düzenleyici Etki Analizi, 2022).

Başlıklar incelendiğinde 2007/6 Sayılı Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Konulu Genelge Eki Olarak verilen DEA Rehberine sadık kalındığı görülmektedir. Bununla birlikte bazı temel farklar bulunmaktadır. Örneğin 11. maddede seçeneklerin tespitinde daha önceden en az üç alternatif istenirken bu düzenleme ile alternatif sayısı en az iki olarak belirlenmiş ve mevcut durumun devamı seçeneğinin analizi kaldırılmıştır. 13. madde analizde kullanılacak yöntemleri tarif etmektedir. Düzenleyici etki analizi yapılırken fayda-maliyet analizi yönteminin kullanılması esas olarak belirlenmekte, düzenlemenin net bugünkü değerinin hesaplanması için formül verilmektedir. İlgili mevzuatın ekinde ise DEA'ya ilişkin Rapor Formatı yer almaktadır (Tablo 5)

**Tablo 5:** 04.06.2022 tarihli Mevzuat Kapsamında DEA Raporu Başlıkları

1	Düzenleyici Etki Analizini Yürüten Kurum
2	Yapılması Düşünülen Düzenlemenin Adı
3	Kısaltmalar Listesi
4	Sözlük
5	Yönetici Özeti
6	Düzenleyici Etki Analizinin Nasıl Yürütüldüğüne İlişkin Süreç Bilgisi ve Zaman Çizelgesi
7	Analiz Yürütülürken Karşılaşılan Zorluklar ve Engeller
8	Sektöre Veya Alana İlişkin Mevcut Durum Analizi
9	Sorunlar
10	Temel Amaç ve Hedefler
11	Seçenekler
12	Her Seçeneğin Etki Analizi Sonuçları
13	Tercih Edilen Seçenek
14	Uygulama Planı
15	İzleme ve Değerlendirme
16	Sonuç
17	Üst Yönetici Güvence Beyanı
18	Ekler (İstişare Sürecine İlişkin Bilgiler, Tablolar ve Şekiller, Veriler, Göstergeler, İstatistikler Vb.)

**Kaynak:** (Düzenleyici Etki Analizi, 2022)

### 3 SONUÇ

DEA'ya ilişkin mevzuat çalışmaları değerlendirildiğinde Türkiye'nin OECD çalışmalarında gönüllü olması, Bakanlıkların AB ile uyum kapsamındaki DEA çalışmaları ve sürekli güncellenen mevzuat Türkiye'de DEA sürecinin etkinleştirilmesinin istendiği şeklinde yorumlanmaktadır. DEA sadece genel ifadelerle bırakılmamış hazırlanan rehberlerle belirli bir standardın sağlanması amaçlanmıştır.

2022 yılıdaki son mevzuatta DEA yapılıma zorunluluğu, bütçeye etkisi 100 Milyon TL'nin üzerindeki mevzuat çalışmaları için zorunlu tutulmuştur. Kamu otoritelerinin uygulamalarına bakıldığında bir çok mevzuatın bütçeye hiç etkisi olmamakla birlikte sosyo-ekonomik etkilerinin 100 Milyon TL'nin çok üzerin-

de olabildiği görülmektedir. Dolayısıyla DEA çalışmalarının bütçeye etkisi değil topluma etkisi bir limitin üzerinde olan mevzuat şeklinde değiştirilmesinin etkin bir sosyal devlet için önemli olacağı değerlendirilmektedir. Önceki mevzuatta en az üç alternatifin değerlendirilmesi istenirken bu düzenleme ile alternatif sayısı en az iki olarak indirilmiştir ve mevcut durumun devamı seçeneğinin analizi kaldırılmıştır. Mevcut durumun devamı seçeneği analizinin devamı, alternatiflerin aynı parametrelerle karşılaştırılmasına imkan sağlayacak mevcut haliyle devam edilmesinin karşılaştırılabilmesini sağlayacaktır.

TBMM tarafından sunulan tekliflerde DEA zorunluluğunun bulunmaması DEA'nın uygulanmasında engel teşkil etmektedir. Kamu kurumları tarafından aylarca sürececek bir DEA çalışması yerine değişikliğin TBMM üzerinden yapılması daha hızlı ve kolay olacağı için tercih edilebilmekte ve DEA önemini yitirmektedir. TBMM üzerinden sunulacak tekliflerde de DEA istisnasına bazı şartlar getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Mevzuat gereği milletvekillerinin sunacağı kanun tekliflerinde DEA zorunluluğu bulunmamakta fakat DEA yapılmasını ilgili kurumdan isteyebilme yetkisi bulunmaktadır. Milletvekillerinin DEA yapılmasını isteme hakları ve önemi konusunda farkındalıklarının artırılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. DEA olmaksızın çıkarılan mevzuatlar çok özel durumlarda istisna olmalıdır.

AB projeleri kapsamında Kamu kurumları için yapılan DEA'larda olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşları tarafından gerçekleştirilen analiz raporlarının şeffaf bir şekilde toplumla paylaşılması oldukça önemlidir. AB projeleri kapsamındaki hazırlıklar dışında hangi kurumların DEA analizleri yaptıkları görülmemektedir. Kamu raporlarında ve web sitelerinde yürütülen DEA çalışmalarına ulaşamaması DEA'yı zorunlu kılan yükümlülüklerle rağmen uygulamadaki aksaklıkları göstermektedir. Etkin bir iletişim ve yönetimden söz edebilmek için DEA'lar hazırlanıyorsa bile DEA'nın doğası gereği şeffaf bir şekilde kamuoyu ile paylaşılıyor olması gereklidir.

AB projeleri kapsamında Kamu kurum ve kuruluşları için gerçekleştirilen ve açık erişim olarak internette paylaşılan DEA'ların yurtdışı firmalar tarafından gerçekleştirildiği gözlemlenmektedir. Türkiye'deki işletmeler, üniversite ve STK'ların söz konusu DEA çalışmalarını objektif ve başarılı bir şekilde yapabilecekleri değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak DEA kamu kaynaklarının etkin, etkili ve verimli kullanılabilmesi yanında toplumsal katılımı şeffaflık ilkesiyle sağlayarak mevzuata oluşturmanın en önemli dayanaklarından birisidir. Etkin bir iletişim stratejisi ve danışma süreci ile hazırlanacak DEA'lar uygulamadaki sorunları da en aza indirecek arabulucu ilgili kurum ve kuruluşların (Ombudsman, Yargı, İlgili Bakanlık vb) iş yükünü azaltacaktır.



## KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu. (2022). Evaluation. Erişim Adresi: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/about-us/chief-economist-team/evaluation\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/about-us/chief-economist-team/evaluation_en) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Baskıcı, F., G. (2007), Uluslararası Uygulamalar Işığında Düzenleyici Etki Analizi ve Türk Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi Açısından Uygulanabilirliği, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.
- Bayramoğlu, S. (2006). Düzenleyici Etki Analizi: Yasamayı Erksizleştirme Aracı. **Memleket, Siyaset ve Yönetim**, 1 (2).
- ÇevreŞehircilikBakanlığı. (2013). Düzenleyici Etki Analizi. Erişim Adresi: [https://webdosya.csb.gov.tr/db/kstk/haberler/dea\\_sunumlar-20180315135944.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/kstk/haberler/dea_sunumlar-20180315135944.pdf) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Degtereva, V. (2018). Ex ante and ex post regulatory impact assessment in Russia: framework and practice. . 30th International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2017 - Vision 2020: Sustainable Economic development, Innovation Management, and Global Growth 2017. Madrid.
- Düzenleyici Etki Analizi Çalışmaları Genelgesi (2007, 3 Nisan), Resmi Gazete (Sayı: 26482) Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/04/20070403-13.htm> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Düzenleyici Etki Analizinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Cumhurbaşkanlığı kararı (2022, 4 Haziran) Resmi Gazete (Sayı: 31856) Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.5681.pdf> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- ENRD (2022). Kırsal Kalkınmada Avrupa Ağı. Erişim Adresi: [https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/back-basics/role-monitoring-and-evaluation-policy-cycle_en) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Kaymak, H (2004). Düzenleyici Etki Analizi. **Maliye Dergisi**, 8 (3), 107-131.
- Karaçor, S. ve Oltulu, A. (2011). Demokrasi Ve Yönetişim Boyutu İle Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 11 (22), 403-418.

- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2006, 17 Şubat). Resmi Gazete (Sayı: 26083) Erişim Adresi: [https://www.mevzuat.gov.tr /MevzuatMetin/3.5.20059986.pdf](https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20059986.pdf) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (2016, 19 Mart), Resmi Gazete (Sayı: 29658) Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160319.htm>(Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2022, 24 Şubat), Resmi Gazete (Sayı: 31760) Erişim Adresi: [https://www.resmigazete.gov.tr/ fihrist?tarih=2022-02-24](https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist? tarih=2022-02-24) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Nacak, O. (2016). Politika Yapım Sürecinde Kullanılan Yeni Bir Yöntem: Düzenleyici Etki Analizi. *Sakarya İktisat Dergisi*, 5(4), 1-19.
- OECD. (2020). "Ex Ante Regulatory Impact Assessment: Netherlands", Paris: OECD.
- OECD. (2013). Glossary. from <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7097> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- OECD. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD, Paris.
- OECD. (2009). Regulatory Impact Analysis A Tool for Policy Coherence. OECD. Paris: OECD.
- OECD. (1997). Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD, Paris.
- OECD. (2020). Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy,. Paris.
- Oskay. (1992). İletişimin Abc'si. Simavi Yayınları, İstanbul.
- Önder, M. (2017). Mevzuat Yapımında Düzenleyici Etki Analizi ve Uygulama Sorunları. **Türk İdare Dergisi** (485), 771 - 810.
- Pasquier. (2012). Retrieved from Pasquier, M. (2012). "Government Communication," in L. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*, [online], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca) (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- SBB. (2022). Faaliyet Raporu. <https://www.sbb.gov.tr/faaliyet-raporlari/>(Erişim Tarihi: 16.08.2022)

- TDK. (2022, 07 15). Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>: <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 16.08.2022)
- Timurçin, D., ve Genç, K. (2014). “Değerlendirme Kavramı Ve Kobi'lere Yönelik Devlet Desteklerinin Değerlendirilmesinin Önemi. **Journal of Economic Policy Researches** , 1 (2), 31-84.
- Yamaç, N. (2008). İngiltere, Hollanda ve ABD'de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar. **Yasama Dergisi**,9.



# COVID-19 SALGININDA METROPOL YÖNETSEL YAPILAR VE POLİTİKALAR: İSTANBUL VE SEUL KARŞILAŞTIRMASI\*

Metropol Administrative Structures and Policies in the Covid-19 Pandemic:  
A Comparison of Istanbul And Seoul

Öğr. Gör. Hülya KÜÇÜK BAYRAKTAR\*\* - Doç. Dr. Levent MEMİŞ\*\*\*

Geliş Tarihi: 8.07.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 27.12.2022

## Öz

Covid-19 salgını, özellikle büyük kentlerde ve yoğun yerleşim bölgelerinde etkili olmuş ve yayılmıştır. Covid-19 ile mücadelede ulusal düzeyde geliştirilen politikalar önemli olmakla birlikte, kentlerin özelliklerini ve dinamiklerini dikkate alan, yerel yönetimler tarafından geliştirilen politikalar dikkat çekmektedir. Bu noktada belediye yönetimleri önem kazanmaktadır. İfade edilenler çerçevesinde bu çalışmanın amacı, kentsel alanda Covid-19 ile ortaya çıkan duruma yönelik büyükşehir belediyelerinin geliştirdikleri örgütlenmeleri ve politikaları incelemektir. Bu inceleme ülkelerin yönetsel yapısıyla ilişkilendirilerek İstanbul ve Seul kentleri özelinde gerçekleştirilmektedir. Yer verilen kentlerin belirlenmesinde hem ülkelerin yönetsel yapısındaki benzerlikler hem de metropol yönetsel yapılarıdaki benzerlikler etkili olmaktadır. Temelde şu soruların cevabına odaklanılmaktadır: (Metropol) Yönetsel yapılar (idari vesayet, yetki, bütçe gibi özelliklerle)

## Abstract

The Covid-19 pandemic has been effective and spread especially in big cities and dense residential areas. Although the policies developed at the national level are important, the policies developed by local governments that take into account the characteristics and dynamics of cities draw attention as well. At this point, municipal administrations are of importance. Within the framework of the aforementioned statements, the purpose of this study is to examine the policies developed by metropolitan municipalities for the situation that has arisen with Covid-19 in the urban area. This examination is carried out in the cities of Istanbul and Seoul by associating with the administrative structure. In the determination of the cities included, both the similarities in the administrative structure of the countries and the differences-similarities in the metropolitan administrative structures are effective. The study focuses on the answers to the following questions:

\* Bu çalışma 22-24 Mart 2022 tarihlerinde gerçekleşen 21. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR)'unda aynı başlık altında sözlü olarak sunulmuştur.

\*\* Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Doktora Öğrencisi: İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, hulya.kucuk@kafkas.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2885-8386.

\*\*\* Giresun Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, levent\_memis@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-5438-691X.

salgın sürecinde politikaların belirlenmesinde nasıl etkili olmuştur? Yönetel yapı açısından benzerliklere sahip iki ülkenin metropol kentlerinde (İstanbul ve Seul), hangi örgütlenmeler ve politikalar (salgın sürecinde ve sonrasında) öne çıkmaktadır? Yer verilen sorular üzerinden, belirlenen ana ve alt temalarla, iki metropol kentin karşılaştırılması yapılmaktadır. Araştırmanın verileri ilgili literatürden, geliştirilen politikaları yansıtan çeşitli raporlardan, ilgili belediyelerin web sayfalarından ve diğer çeşitli dokümanlardan elde edilmektedir. Araştırmada şu genel sonuçlara ulaşılmaktadır: İBB'nin bu süreçte uyguladığı politikalar; sosyal yardım, maske üretim ve dağıtım, Covid-19 için oluşturulan kurulların ve birimlerin varlığı, sağlık açısından hizmetlerin artırılması, online hizmetlerin artırılması çalışmalarının salgın sürecinin yönetiminde etkin olan politikaları iken; Seul yönetiminde ise; yaygın test yapılması, bilim kuruluşlarının oluşturulması ve halka destek verilmesi, temizlik, dezenfeksiyon çalışmalarının yapılması, 3T kuralına uyulması, psikolojik destek ekibinin oluşturulması, sürecin yönetiminde önemli olan politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Anahtar Kavramlar:** Covid-19 Salgını, Metropol Yönetim, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Seul Metropol Yönetimi

(Metropol) "How were the administrative structures (with features such as administrative tutelage, authority, budget) effective in determining the policies during the pandemic?" "Which policies stand out (during and after the pandemic) in the metropolitan cities of the two countries (Istanbul and Seoul)?" Based on the questions included, two metropolitan cities are compared with the determined main and sub-themes. The following general conclusions are reached in the study: The policies implemented by İBB in this process; social assistance, mask production and distribution, the existence of committees and units created for Covid-19, increasing health services, and increasing online services are the policies that are effective in the management of the epidemic process; In the Seoul administration; Extensive testing, the establishment of scientific institutions and support to the public, cleaning and disinfection studies, compliance with the 3T rule, and the creation of a psychological support team appear as important policies in the management of the process.

**Keywords:** Covid-19 Outbreak, Metropolis Management, İstanbul Metropolitan Municipality, Seoul Metropolis Management

## GİRİŞ

Türkiye ve Güney Kore'nin, resmi adıyla Kore Cumhuriyeti'nin, siyasal, sosyo-kültürel, ekonomik ve yönetsel açıdan sahip olduğu benzerlikler veya başarılı uygulamalar üzerinden yer yer karşılaştırmalı çalışmalara konu olduğu görülmektedir (Örnek: Poyraz, 2019; Aslan ve Taner, 2016; Cinel, 2020; Eğilmez, 2017). Bu karşılaştırmaların, ekonomik ve yönetsel açıdan ağırlık kazandığı ifade edilebilir. Türkiyede gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı Sistemi tartışmalarında da, Güney Kore kendine özgü başkanlık sistemiyle yer yer gündeme getirilmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2016). Ayrıca Güney Kore, 1948 yılında kabul edilen Anayasa ile yerel yönetimlerini güvence altına almış, çıkarılan Yerel Özerklik Kanunu ile yerel yönetimlere fiili olarak işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır. Türkiyede de belediyeler, yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediye yönetimi, çeşitli şekil-

lerde nüfus kriteri belirlenmiş kentlerdeki bir belediye türüne karşılık gelmekte ve ülkelerin yönetsel yapısına göre biçim kazanmaktadır. Güney Kore'nin yerel yönetim yapısı ele alındığında, yerleşimlerin niteliğine ve ülkenin yönetsel yapısına göre çeşitlilik gösterdiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Güney Kore, yaşadığı salgınlar ve afetlerle önemli tecrübelerle sahip bir ülkedir. Karşılaşılan salgın ve afetlerin, sonrasında yaşanan benzer durumlarla etkin mücadele için önemli girdiler sağladığı anlaşılmaktadır. Bu noktada Güney Kore, genel olarak salgın ve afet yönetiminde örnek olarak gösterilmekte, Covid-19 ile mücadelesinde de yürüttüğü başarılı politikalar dikkat çekmektedir.

Güney Kore'de ilk Covid-19 vakası 20 Ocak 2020 tarihinde tespit edilmiştir. Bu tarihten itibaren *Test, Takip ve Tedavi* (3T) şeklinde benimsenen ilkeyle, tam kapanmaya gitmeden, toplu gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetleri erteleyerek, ağırlıklı uzaktan eğitim ve çalışmayla, salgınla mücadeleyi sürdürmüştür. 4 Nisan 2022 tarihi itibarıyla Güney Kore'de tespit edilen toplam vaka sayısı 14.001.406, toplam ölüm sayısı ise 17.453 olarak açıklanmaktadır. Belirtmek gerekir ki Mart 2022'nin ilk günlerinden itibaren ülkedeki vaka ve ölüm sayılarında hızla yükselen bir artışın olduğu görülmektedir (Seoul Metropolitan Government, 2022).

Türkiye'de ilk Covid-19 vakası 11 Mart 2020 tarihinde tespit edilmiştir. Bu tarihten itibaren Türkiye, yüz yüze eğitim-öğretim faaliyetlerine ara vererek, uzaktan ve esnek çalışma imkânlarını uygulayarak, dönem dönem kısıtlamalara ve kapanmalara giderek virüs ile mücadelesini sürdürmüştür. 4 Nisan 2022 tarihi itibarıyla Türkiye'de tespit edilen toplam vaka sayısı 14.663.508, toplum ölüm sayısı ise 97.077 olarak açıklanmaktadır (Sağlık Bakanlığı, 2022). İfade edilenler çerçevesinde iki ülke kıyaslandığında, Güney Kore'de gerçekleşen son dönem artışlarla vaka sayılarında benzerlik görülmektedir. İki ülke nüfusları dikkate alındığında, oransal olarak Güney Kore'de vakalar Türkiye'ye göre daha yüksektir. Diğer taraftan toplam vaka sayılarıyla birlikte toplam ölüm sayısına bakıldığında, Türkiye'ye göre Güney Kore'deki ölüm sayısının oldukça düşük olduğu görülmektedir.

Covid-19 salgınının ortaya çıkmasından sonra en fazla vaka sayılarının kentlerde, özellikle nüfus yoğunluklarıyla öne çıkan metropol kentlerde olduğu görülmüştür. Bu bağlamda bu çalışmada Covid-19 ile mücadele sürecinde geliştirilen politikalar üzerinden İstanbul ve Seul metropol kentleri karşılaştırılmaktadır.

İstanbul ve Seul'un belirlenmesinde, öncesinde sözü edilen iki ülkenin benzerlikleri, iki kentin yönetsel [iki kademeli yönetsel yapıya sahip olması (Eken, Köseoğlu ve Tuzcuoğlu, 2020), güçlü başkan modelinin geçerli olması] ve kentsel [ekonomik ve kültürel merkez olmaları, 1950'den sonra hızlı kentleşmeye maruz kalmaları, ülkeler arasında gerçekleşen nüfus hareketliliğinin merkezi olmaları gibi (Poyraz, 2019: 97)] benzerlikleri, salgının metropol alanlarda etkili olması, her iki kentte Covid-19 ile mücadele konusunda geliştirilen politikalar dikkate alınmıştır. İstanbul, 15 milyonun üzerinde nüfusu ile Türkiye'nin en kalabalık şehridir. Diğer taraftan benzer şekilde Seul de 10 milyon civarındaki nüfusuyla Güney Kore'nin en kalabalık şehridir. Güney Kore'de tespit edilen toplam vakaların ortalama %20'si Seul'de görülmektedir.

İfade edilenler çerçevesinde çalışmada, öncelikle her iki ülkenin yerel yönetim ve metropol yönetim yapıları genel olarak ele alınmakta, sonrasında Türkiye ve Güney Kore'nin salgınlarla mücadele tecrübeleri incelenmekte, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve Seul'ün Covid-19'a yönelik örgütlenmelerine ve politikalarına yer verilmektedir.

## 1. TÜRKİYE'DE YEREL VE METROPOL YÖNETİMLER

Türkiye'de geçerli olan 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*" şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye'de yerel yönetim birimi olarak il özel idaresi, belediye ve köyler bulunmaktadır. Anayasa incelendiğinde yerel yönetimlerle ilgili bazı özelliklere yer verildiği görülmektedir. Bu özellikler şöyledir: Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesi, yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak kanunla düzenlenmesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunması ve bunun kanunla düzenlenmesi, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurabileceği, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması, büyük yerleşimler için kanunla özel yönetim birimlerinin oluşturulabileceği gibidir (Eryılmaz, 2016: 179).

Yer verilen yerel yönetim birimleri çıkarılan ayrı kanunlarla düzenlenmiştir. Bu bağlamda il özel idaresi, 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı İl Özel İdaresi



Kanunu ile düzenlenmiştir. Sonrasında 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Köylere yönelik düzenleme, 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu ile gerçekleştirilmiş, çeşitli girişimler olmakla birlikte köylere yönelik yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir. Belediyelere yönelik düzenlemenin geçmişi 1930 yılına kadar geriye gitmektedir. Bu tarihte 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Belediyeler için güncel düzenleme, 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Belediyeye ilişkili başka bir düzenleme de büyük kentlere yönelik olmuştur. Öncesinde sözü edilen Anayasa'da yer verilen hükme dayanarak, 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile büyük kentlere yönelik ayrı bir düzenlemeye gidilmiştir. 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu ile büyükşehirlere yeni düzenlemeler getirilmiştir. 2000'li yıllara kadar büyükşehirlerde farklı ufak değişiklikler yapılarak büyükşehir modeli sürdürülmüştür; ancak 2005 yılında sistemde önemli değişiklikler yapılmıştır (Zengin, 2014: 95). 3030 Sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları liste halinde sayılırken; 5216 Sayılı Kanun'da ayrıntılı açıklamalara gidilmeden konular itibarıyla görev ve sorumluluklardan bahsedilmiştir. Bir diğer değişiklik ise, büyükşehir belediyelerine ilk defa nüfus şartı getirilmesidir. Kanun'a göre belediye sınırları içerisinde nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilecektir (Zengin, 2014: 99). Bu düzenlemeye bağlı olarak 2012 yılına kadar 16 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 2012 yılında büyük kentlere yönelik yeni bir düzenlemeye gidilerek (6360 sayılı Kanun) büyük kentlerin yönetiminin kapsamı genişletilmiş ve sayıları 30'a çıkarılmıştır.

Bu çalışmanın konusu itibarıyla Türkiye'de geçerli olan büyükşehir yönetimleri genel olarak değerlendirildiğinde, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinden oluşan iki kademeli yapıda büyükşehir belediyeleri yetki açısından güçlendirilmiş, merkezi bir konuma getirilmiştir. Ayrıca hem ülkedeki büyükşehir yönetim yapılanmasında hem de büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünde tek tipçi bir durum söz konusu olmuştur (Arıkoğuşa, 2018: 18-19). Diğer belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinin yapısını doğrudan vatandaş tarafından seçilen büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanı ve meclis üyelerinin belirli bir kısmından oluşan ve dolayısıyla dolaylı olarak üyeleri belirlenen büyükşehir belediye meclisi ve atanmış ve seçilmişlerden oluşan büyükşehir belediye encümeni oluşturmaktadır. Yer verilen böyle bir

büyükşehir yapısı içinde "güçlü başkan" modeli geçerlidir. İBB, sözü edilen nitelikleri taşıyan Türkiye'nin en önemli metropol yönetimlerinden biridir.

## 2. GÜNEY KORE'DE YEREL YÖNETİMLER VE SEUL METROPOL YÖNETİMİ

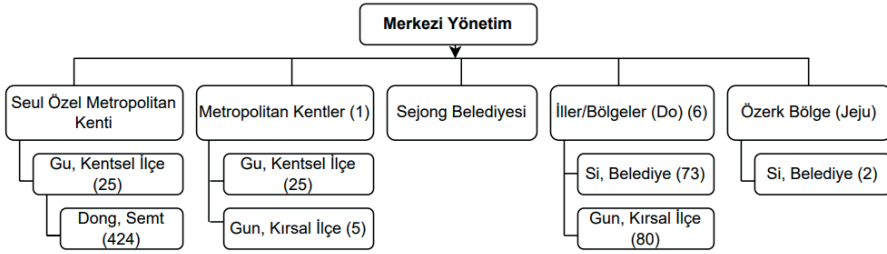
Güney Kore'de yerel yönetimler, 1948 Anayasası ile güvence altına alınmıştır. Söz konusu Anayasa'nın 96. maddesinde "yerel yönetimler, kendi kendilerini yönetir" ibaresi yer almaktadır. 1949 yılında Yerel Özerklik Kanunu kabul edilmiştir. Bu Kanun'da yerel yönetimlerin görevleri, meclislerin görev ve yetkileri, yürütme organları, mali durumları ve vatandaşların haklarına yer verilmektedir. Kanun ile iki düzeyli yerel yönetim yapısı kurulmuştur. Birinci/üst düzey yerel yönetimler, metropol kentler ve illerden oluşmaktadır. Bu yerel yönetim birimlerinin meclis üyeleri seçimle, yöneticileri atamayla belirlenmektedir. İkinci/alt düzey yerel yönetimler, kent, kasaba ve ilçelerden oluşmakta; üst düzey yerel yönetimlerin kontrolünde görevlerini yerine getirmekte, meclis üyeleri ve yöneticileri seçimle belirlenmektedir. Sonraki yıllarda Yerel Özerklik Kanunu'nda çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. 1961 yılına gelindiğinde, gerçekleşen askeri darbe sonrası yerel yönetimler 1987 yılına kadar askıya alınmış, merkezi yönetimin hiyerarşisine dahil edilmiştir. Yaşanan gelişmelerin ardından 1987 yılına gelindiğinde yerel özerklik sistemi önceki durumuna geri getirilmiş, 1995 yılında gerçekleşen seçimle yeniden uygulanmaya başlanmıştır (Akt. Şahin İpek, 2021: 342-346). 1987 yılında kabul edilen Güney Kore Anayasası'nın 117-118. Maddelerinde, yerel yönetimlerle ilgili şu düzenlemeler yer almaktadır (Akt. Şahin İpek, 2021: 347):

- **M. 117:** 1-Yerel yönetimler, yerel sakinlerin refahı ile ilgili idari konuları ele alır, mülkleri yönetir ve Kanunlar ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yerel özerklikle ilgili düzenlemeler yapar. 2- Yerel yönetim türleri kanunla düzenlenir.
- **M. 118:** 1-Yerel yönetimlerin meclisleri vardır. 2-Yerel meclislerin organizasyonu ve yetkisi, üyelerinin seçimi, yerel yönetim yöneticilerinin seçim prosedürleri ve yerel yönetimlerin organizasyonu ve faaliyetleri ile ilgili diğer konular kanunla düzenlenir.

1995 yılı sonrası gerçekleştirilen çeşitli çabalarla (komisyon çalışmaları, özel yasa gibi) yerel yönetimleri öne çıkaran düzenlemelere gidilmiştir. Bu noktada şu

çabalar sıralanabilmektedir: Yetki Devri Teşvik Yasası ve Yetki Devri Başkanlık Komisyonu, 1999; Yetki Devri Mali ve İdari Destek Görev Gücü, 2000; Özel Yerelleşme Yasası, 2004; Yerinden Yönetim Teşvikine İlişkin Özel Yasa, 2008; Başkanlık Yerelleşme Komisyonu, 2008; Yerel Özerklik Kanunu, 2011; Yerel Özerklik Kanunu, 2017; Yerel Vergi Çerçeve Kanunu, 2018; Yerel vergi Kanunu, 2014; Yerel Maliye Kanunu, 2017 (Akt. Şahin İpek, 2021: 346-347).

Mevcut durumda yerel yönetimler, doğrudan merkezi yönetimin kontrolü altında olan üst kademe: Seul Özel Metropolitan Kenti, diğer metropolitan kentleri, il/bölge ve özerk bölgelerden oluşmaktadır. Alt kademe yerel yönetim birimleri ise: Gu, kentsel ilçe, Si, belediye ve Gun, kırsal ilçelerden oluşmaktadır (bkz. Şekil 1).



**Şekil 1:** Güney Kore’de Yerel Yönetimler

**Kaynak:** Akt. Şahin İpek, 2021: 348-350; Akt. Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 68; Akt. Poyraz, 2019: 36-37

Anlaşılabacağı üzere Seul’ün yönetiminin ayrı bir statüde düzenlendiği görülmektedir. Milattan öncesine uzanan tarihiyle Seul, ülkede yaşanan gelişmelerin etkisi altında farklı düzenlemelere konu olmuş, bugünkü mevcut durumuna gelmiştir. Seul yönetiminin mevcut durumunu şekillendiren en son düzenleme “Üçüncü Cumhuriyet” şeklinde sınıflandırılan dönemde gerçekleştirilmiştir. Bu noktada 1962 yılında kabul edilen özel bir yasa (*The Act on Special Measures for the Administration of the Seoul Special Metropolitan Government*) ile Seul yönetimi diğer metropol yönetimlerden ayrılarak doğrudan başbakanın yetkisi altına alınmıştır. Ayrıca bu düzenlemeyle Seul yönetimi, “devlet bakanı” olarak nitelendirilen ayrıcalıklı bir statüye (*Privileged Government Position*) sahip olmuştur (Seoul Metropolitan Government, 2022). Bu statüsüyle Seul Belediye Başkanının, ulusal kabine toplantılarına katılma hakkı bulunmaktadır. Seul Belediye

Başkanı, 4 yıllığına doğrudan seçilmekte olup, en fazla üç kez seçilme imkânı verilmektedir (Akt. Eken, Köseoğlu ve Tuzcuoğlu, 2020: 34).

Tarihsel süreç içinde Seul yönetiminin yetki sınırlarının, alt kademe yönetsel örgütlenmenin ve nüfusun değişkenlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda 1945 sonrası dönemde yaşanan gelişmelerin etkisi altında mevcut durumda Seul yönetimi, 605.25 km<sup>2</sup> alanda hizmet sunmaktadır. Zaman içinde Seul nüfusünde belirli oranda azalmanın olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Seul'ün 2011 nüfusu 10.500.000 civarında iken, 2021 yılı itibarıyla 9.736.027 kişidir. Yer verilen bu nüfusun da büyük diliminin Güney Korelilerden oluştuğu ifade edilmektedir. Bu açıdan Seul, homojen bir nüfus yapısına sahiptir (Seoul Metropolitan Government, 2022).

Seul yönetim yapısını oluşturan diğer bir parça ise Seul Metropolitan Meclisi'dir. Bu meclisin ilk defa 1956 yılında fiili olarak hayata geçirildiği anlaşılmaktadır. Yerel Özerklik Yasası'na göre meclis üyeleri de 4 yıllığına seçilmekte, üyelerin kendi aralarından iki yıl görev yapacak bir başkan seçmekte olduğu belirtilmektedir. Meclisin: Politika yapma, temsil ve denetim şeklinde üç temel görevi yerine getirdiği vurgulanmaktadır (Seoul Metropolitan Government, 2022, Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 71).

Seul yönetiminin hizmet alanları: Endüstri ve ekonomi, kültür ve turizm, toplum ve refah, eğitim ve mahalle desteği, ulaşım ve trafik, parklar ve çevre, kamu güvenliği, kent planlaması ve konut geliştirme şeklinde belirtilmektedir. Seul yönetimi sahip olduğu bütçenin, sözü edilen başlıklar arasında, %36,9'unu toplum ve refaha, %25'ini de eğitim ve mahalle desteğine ayırmaktadır. Ayrılan bütçe oranları dikkate alındığında Seul'de, belirtilen iki konu alanındaki politikalar öne çıkmaktadır (Budget of Seoul Metropolitan Government, 2022).

### **3. TÜRKİYE'NİN COVID-19 İLE MÜCADELESİNE YÖNELİK MERKEZİ ÖRGÜTLENMESİ**

Türkiye, Covid-19 öncesi gerçekleşen yakın tarihli salgınlardan etkilenmemiştir. Diğer ülkelerde yaşanan salgınlar, bu konuyu Türkiye'nin gündemine getirmiş ve bu bağlamda Sağlık Bakanlığı tarafından "Pandemik İnfluenza Ulusal Hazırlık Planı" yayınlanmıştır. Söz konusu Plan'da, bir müdahale senaryosuna yer verildiği anlaşılmaktadır (Turan ve Hamza Çelikyay, 2020: 10). Yapılan bu

hazırlıklarla Covid-19 salgın süreci yönetilmiştir. Bu bağlamda Turan ve Hamza Çelikyay (2020: 13)'in da belirttiği gibi Türkiye'de merkezi düzeyde farklı aktörler yer almakla birlikte temelde şu aktörler ön plana çıkmıştır/çıkılmaktadır: Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'dır. Yer verilen aktörler arasından da politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında Sağlık Bakanlığı öne çıkmaktadır. Bu noktada henüz Türkiye'de Covid-19 tespiti yapılmadığı 10 Ocak 2020 tarihinde "Koronavirüs Bilim Kurulu" kurulmuştur. Ağırlıklı olarak sağlık alanından uzmanların yer aldığı Kurul, yaşanan salgın sürecini bilimsel verilerin ışığı altında takip etmiş, belirli periyotlarla toplantılar gerçekleştirmiş ve çeşitli yayınlarla öneriler getirmiştir. Hatta Nisan 2020 tarihinde "Toplum Bilimleri Kurulu" kurulmuştur. Fakat Koronavirüs Bilim Kurulu kadar etkili olamamıştır. Diğer taraftan Plan'da yer verildiği üzere Sağlık Bakanlığı bünyesinde Ulusal Pandemi Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurul'un temel görevleri: Bilimsel danışmanlık, araştırmaların gerçekleştirilmesi, medya ve iletişim konusunda destek ve halka yönelik bilgilendirme şeklinde ifade edilmektedir (Turan ve Hamza Çelikyay, 2020: 14). Diğer taraftan Sağlık Bakanlığı bünyesinde bulunan çağrı merkezi, Covid-19 ile ilgili de hizmet vermeye başlamıştır. Ayrıca "Hayat Eve Sığar" ismiyle bir mobil uygulama geliştirilerek virüsün bulaşıcılığı yönetilmeye çalışılmıştır.

Koronavirüs Bilim Kurulu tarafından getirilen öneriler, Cumhurbaşkanı başkanlığında gerçekleşen Kabine toplantılarında gündeme getirilmiş ve karara bağlanmıştır. Alınan bu kararlar, genellikle, Cumhurbaşkanı tarafından kamuoyuyla paylaşılmıştır.

Diğer bir aktör de İçişleri Bakanlığı'dır. Bakanlık hiyerarşisi içinde yer alan yöneticilerin başkanlığında oluşan birimlerle, yerelde oluşan zorlukların aşılmasında çaba gösterilmiştir. Bu bağlamda Vefa Sosyal Destek Grupları, il düzeyinde salgın denetim merkezleri, salgın kurulları ve Umumi Hıfzısıhha Kurulları oluşturulmuştur. Burada yer verilen birimler arasından da Vefa Sosyal Destek Grupları ve Umumi Hıfzısıhha Kurulları öne çıkmaktadır. Vefa Sosyal Destek Gruplarının oluşumu, 21 Mart 2020 tarihinde yayınlanan İçişleri Bakanlığı genelgesine dayandırılmaktadır. Vali veya kaymakam başkanlığında gönüllülük usulü oluşumu gerçekleştirilen grupta, kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, yerel yönetimler, AFAD, Kızılay ve diğer STK temsilcileri yer aldığı ifade edilmektedir. Bu oluşum sokağa çıkma kısıtlamalarının olduğu zaman dilimle-

rinde yaşlıların ihtiyaçlarını karşılama çabası göstermiştir (Kaya, Akıllı ve Mursül, 2020: 30-31). İl düzeyinde güvenlik, sağlık, çevre gibi alanlardan resmi-yarı resmi temsilcilerin katılımıyla oluşan, valiler başkanlığında toplanan Umumi Hıfzısıhha Kurulları, İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan genelgelerden hareketle toplanmış, söz konusu ildeki durumları dikkate alarak aldığı kararlarla Covid-19 mücadelesine katkı sağlamıştır.

Türkiye’de merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen faaliyetler ve bu bağlamda hazırlanan belgeler incelendiğinde, Covid-19 ile mücadele odaklı belirlenmiş ve açıkça ifade edilmiş ilkeler tespit edilememektedir. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)’nün benimsediği kurallar öne çıkarılmakta ve söylem üzerinden bazı ilkelerin ortaya çıktığı değerlendirilmektedir. Türkiye’nin yaptığı çalışmalarla ortaya çıkardığı ilkeler şöyle ifade edilebilir: “Hiçbir virüs, alınacak tedbirlerden daha güçlü değildir”, “Evde Kal” ve “Temizlik, Maske, Mesafe (TMM)”.

#### **4. GÜNEY KORE’NİN SALGIN TECRÜBELERİ, COVID 19’A YÖNELİK ÖRGÜTLENMESİ VE FALİYETLERİ**

İlk kez Çin’de tespit edilen SARS-CoV (2003) virüsü, Tayvan, Singapur, Filipinler gibi ülkelerde görülmüş fakat Güney Kore’de tespit edilmemiştir. Bu süreçte kurumsal yapısındaki zayıflığına rağmen Güney Kore, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından iyi örnekler arasında yer verilmiştir. İlk kez Suudi Arabistan’da tespit edilen MERS-CoV (2012), Güney Kore’de Mayıs 2015’de tespit edilmiştir. Önceki salgına göre bu süreçte Güney Kore’nin başarısız olduğu kabul edilmektedir. Bu başarısızlık Güney Kore’nin gelecekte yaşanacak salgınlarda başarılı olması noktasında yol haritası oluşturmaya ve başarılı olmasına imkan sağlamıştır. Çünkü Güney Kore başarısızlığın sebeplerini belirleyerek tespitlerde bulunmuş ve ortaya çıkabilecek salgın durumlarında hazırlık planı oluşturmuştur. Yaşanan başarısızlığın sebepleri olarak: Liderlik eksikliği, yasal düzenlemelerin yetersizliği, tedbirsizlik, koordinasyonsuzluk, virüsün yayılımıyla ilgili vatandaşları bilgilendirme konusunda şeffaf olunmaması gösterilmektedir. Buradan elde edilen tecrübeler altında sonraki süreç için eylem planı hazırlanmış, yerel yönetimlerin etkinliği artırılmaya çalışılmış, epidemiyolog çalıştırma zorunluluğu getirilmiş, test yeteneği artırılmaya, sağlık altyapısı güçlendirilmeye, ilgili kanunları revize etmeye, karantina sürecini güçlendirilmeye çalışıldığı vurgulanmaktadır (Çelik, 2020; Genç, 2021: 185-186).

Güney Kore’de ilk Covid-19 vakası 20 Ocak 2020 tarihinde tespit edilmiştir. Covid-19 ile karşılaşılan yeni durum Güney Kore’nin hızlı tepkisi, önceki salgınlar ve kazalar sırasında öğrenilen derslere bağlanmaktadır. Bu noktada ülkede benimsenen en temel ilke, “aşırı, sert bir tepkinin (*an excessive, rigorous response*), geç ve yavaş bir tepkiden daha iyi olacağı” yönündedir (Klingebiel ve Torres, 2020: 3). Covid-19 virüsü Güney Kore’ye ulaştığında, enfekte kişilerin etkin bir şekilde test edilmesi, izlenmesi ve tedavisi, eylem planı haline gelmiştir (Kim, 2021: 1739). Diğer taraftan merkezi yönetimin öncülüğünde yerel yönetimler ve özel sektörle, biçimsel veya biçimsel olmayan yöntemlerle etkin iş birliklerin gerçekleştirildiği bilinmektedir (Kim, 2021: 1745). Bu bağlamda Güney Kore’de başarıyı sağlayan temel unsurların devlet kapasitesi, vatandaş güveni ve liderlik olduğu vurgulanmaktadır (Klingebiel ve Torres, 2020: 3).

Karşılaşılan salgınlar, yaşam şartları içinde istisnai bir duruma karşılık gelmektedir. Dolayısıyla yaşanan salgın tecrübeleri, söz konusu istisnai durumun öğrenilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması açısından önemli bir işlev görebilmektedir. Bu bağlamda Güney Kore, 2012’de karşılaştığı salgın tecrübesindeki başarısızlıklarını ele alarak gidermeye yönelik bazı adımlar atmıştır. Liderliğin ön plana çıkarılması, yasal düzenlemelerden kaynaklanan eksiklerin giderilmesi, tedbirlerin artırılması ve etkin koordinasyonun sağlanması, salgın sürecinde şeffaf yaklaşım tercih edilmesi gibi hususları içeren söz konusu bu adımlar ve farklı aktörler arasında gerçekleşen iş birliklerinin, Güney Kore’nin 2020 yılında karşılaştığı salgın sürecinde, genel olarak başarılı olmasına katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

Gerçekleştirilen çalışmalarla Güney Kore’de okullarda uzaktan eğitime, uzaktan çalışmaya geçilmiş, toplu etkinlikler ertelenmiş, hatta 15 Nisan 2020’de başkanlık seçimleri gerçekleştirilmiş, sokağa çıkma yasağı uygulanmamıştır (Genç, 2021: 186). Burada genel hatlarıyla verilen çabalarla Güney Kore, çeşitli rapor ve makalelerde Covid-19 sürecinde başarılı ülke örneği olarak gösterilmiştir. Bu bağlamda salgın sürecinde Güney Kore’nin başarısında şu hususlar önemle vurgulanmaktadır (Güney Kore Dışişleri Bakanlığı, 2020):

1. *Öncesinde yaşanan salgın ve afet tecrübeleri.*
2. *Karşılaşılan yeni duruma yönelik yasal düzenlemelerin hızlıca gerçekleştirilmesi.* Ülkede, Bulaşıcı Hastalık Kontrol ve Önleme Yasası (*Infectious Di-*

*sease Control and Prevention Act*) 1954 yılında kabul edilmiştir. Bu Kanun'da 2015 yılında değişikliklere gidilmiştir. Covid-19 ile birlikte (Mart 2020) Kanun, yeniden düzenlenmiş, ayrıca karantina, sağlık hizmetleri kanunlarında da yeni düzenlemeler yapılmıştır (ADB, 2021: 9-11; Kim, 2021, 1738) .

3. *Zamanında ve doğru bilgilendirmenin gerçekleştirilmesi, açık (kapanmaya gitmemek) ve şeffaf bir yaklaşım sergilenmesi.* Burada belirtilen hususlar, özellikle vatandaş güveninin kazanılması ve vatandaşın katılımının sağlanması açısından önemle vurgulanmaktadır.
4. *Dört düzeyden oluşan acil durum seviyelerinin belirlenmesi ve bu seviyelere göre stratejilerin geliştirilmesi.*
5. *Vatandaşlarla iletişim kurulacak mekanizmaların kurulması ve etkin şekilde işletilmesi.* Salgın süreçlerinde etkin bir koordinasyonun sağlanması için 31 Ağustos 2010 tarihinde kurulan Kore Salgın Kontrol ve Önleme Merkezi [Korea Centers for Disease Control and Prevention (KCDC)], yeniden düzenlenerek Kore Salgın Kontrol ve Önleme Ajansı [Korea Disease Control and Prevention Agency (KDCPA)] ismini almıştır (bu yeni yapıyı oluşturan taraflar *National Institute of Health (NIH)*, *National Institute of Infectious Diseases (NIID)*, *Regional Centers for Disease Control and Prevention (RCDCs)*, *National Tuberculosis Hospitals* ve *National Quarantine Stations*). Ayrıca bu yapıyı tamamlayacak nitelikte yerel düzeyde (metropol ve illerde) de Ajans'ın birimleri oluşturulmuştur. Yer verilen Ajans, salgınlarla mücadele konusunda merkezi düzeyde önem kazanan örgütlenmedir. Diğer taraftan KDCPA'nın yanı sıra sağlık bakanlığına bağlı Merkezi Afet Yönetim Karargâhı (*Central Disaster Management Headquarters*) birimi bulunmaktadır. Bu birim 3. düzey alarm verildiğinde devreye girmektedir. Alarm seviyesi 4 olduğunda, başbakanın başkanlığında Merkezi Afet ve Güvenlik Önlemleri Karargâhı (*Central Disaster and Safety Countermeasures Headquarters*) biriminin devreye girdiği belirtilmektedir (Kim, 2021: 1738).
6. *Test, Takip ve Tedavi (3T) şeklinde formüle edilen çalışmaların etkin şekilde yürütülmesi.*



- a. **Test:** Covid-19 vakasının tespit edilmesinin ardından öncelik verilen en temel husus, hızlıca test imkânının geliştirilmesi olmuştur. Bunun için yasal düzenlemeler hızlıca yapılmış, şirketlerle test kitleri üretmeleri için anlaşılmıştır. Testler, semptom gösteren, enfekte olan biriyle görüşen veya doktor onayı bulunan kişilere ücretsiz şekilde uygulanmıştır (Demirbulak Bae, 2020). Testler, yaygın şekilde otomobilden inmeden ve yaya haldeyken gerçekleştirilmiştir (Kim, 2021: 1740).
  - b. **Takip:** Epidemiyoloji Araştırıma Destek Sistemi kurulmuş, epidemiyolojik araştırmalara ağırlık verilmiştir. Bu süreçte takibin etkin şekilde gerçekleştirilmesi için vatandaşların kredi kartı işlemleri, CCTV görüntüleri, sağlık kayıtları ve cep telefonu verilerinden yararlanılmıştır (bu verilerin kullanılması için bir acil durum kanunu çıkarılmıştır). Ayrıca iki mobil uygulamanın geliştirildiği ifade edilmektedir. Birinci uygulama, yurt dışından gelen kişilerin karantina süreçlerini takip etmek için uygulanmıştır. Diğer uygulama (*Self-Quarantine Safety Protection App*) ise temaslı kişilerin kamu personeli aracılığıyla, günde iki kez yakından takip edilmesi amacıyla kullanılmıştır. Bu sayede kişiye özel karantina kontrol sistemi uygulanmıştır. Virüslü kişilerden elde edilen verilerle canlı haritalar oluşturularak herkesin erişimine açıldığı ifade edilmektedir. Hatta bir güvenlik bandı/bilekliği geliştirilmiştir. Bir kişi karantina kurallarını ihlal ettiğinde sözü edilen bandın kullanılabileceği ifade edilmekte, kuralları ihlal devam ettiğinde kişinin bulunduğu yer değiştirilmektedir. Hatta hapis veya para cezası düzenlenmektedir (ADB, 2021: 35; Demirbulak Bae, 2020).
  - c. **Tedavi:** Yerleşimlerde ortaya çıkan kapasite eksikliği, yerel yönetimlerle gerçekleştirilen etkin iş birliğiyle giderilmeye çalışılmış, yerleşimler arası sağlık personeli ve hasta transferleri etkin şekilde gerçekleştirilmiştir.
7. *3T'nin etkin şekilde yerine getirilmesinde farklı taraflarla iş birliği gerçekleştirilmiştir. Bu noktada Uyumlanabilir Yönetişim1 (adaptive governance) modelinin gerçekleştirildiği belirtilmektedir (Kim vd., 2020).*

<sup>1</sup> Bu çeviriyi Ersavaş Kavanoz (2021) kullanmakta: "Kötü Huylu Sorunlarla Mücadelede ve Kentsel Dirençlilik Politikalarının Geliştirilmesinde Uyumlanabilir/Uyarlanabilir Yönetişim"

## 5. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (İBB)'NİN COVID-19'A YÖNELİK ÖRGÜTLENMESİ

İBB, Covid-19 ile etkin mücadelede bulunmak amacıyla bazı örgütlenmelere gittiği tespit edilmektedir. Sözü edilen örgütlenmeler, aşağıda yer verildiği şekliyle tespit edilmektedir (İBB, 2022).

**İstanbul Yardımlaşma ve Koordinasyon Merkezi:** Yenikapı Avrasya Gösteri Merkezi'nde kurulduğu belirtilen bu yapıyla, salgınla mücadele sürecinde belirlenen eylem ve stratejiler ile ortak hareket edilmenin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Covid-19 ile ilgili toplantıların ve ilgili açıklamaların bu merkezden yapıldığı belirtilmektedir. Bu merkezin oluşumuyla birlikte bir de Bilim Danışma Kurulu'nun oluşumuna gidildiği anlaşılmaktadır.

**İBB Bilim Danışma Kurulu:** Salgınla birlikte İBB tarafından İBB Bilimsel Danışma Kurulu'nun kurulduğu anlaşılmaktadır. Kurulda, değişkenlik göstermekle birlikte, genel olarak şu alanlardaki uzmanların yer aldığı görülmektedir: Enfeksiyon, göğüs, tıbbi mikrobiyoloji ve viroloji, psikiyatrist, halk sağlığı, çevre mühendisi vb. Salgınla birlikte Kurul tarafından çeşitli raporlar ve basın bildirileri (Ekim 2020-Aralık 2021 arasında toplamda 11 adet) hazırlanmıştır. İlk raporun Ekim 2020'de yayınlandığı anlaşılmaktadır. Bu raporla birlikte, İBB'nin Covid-19 ile mücadelesinde bilimsel bir dönemin başladığı ifade edilebilir. Hazırlanan raporlar incelendiğinde, bir yandan mevcut durum üzerinden salgının durumu, test, maske, karantina, izolasyon ve aşılama gibi hususlarda genel değerlendirmeler ve öneriler getirilirken, bir yandan da İBB'ye ve ilçe belediyelerine yönelik önerilerin getirildiği görülmektedir.

**Umumi Hıfzısıhha Kurulu:** Büyükşehir Belediye Kanunu incelendiğinde, toplum sağlığı açısından doğrudan büyükşehir belediyelerine çeşitli görevlerin verildiği görülmektedir. Ayrıca farklı tarafların iş birliği odaklı oluşumu gerçekleştirilen 1930 yılında kabul edilen 1583 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu (18. 19., 20. ve 23. maddesi), belediye başkanına ve belediye doktoruna temsilci olarak yer vermektedir. Bu Kurul'a katılım sağlayarak İstanbul özelinde salgının yönetimine katkı sağlanabilmektedir.

**Covid-19'u kapsayan ayrı bir web sayfasının oluşturulması (<https://koronavirus.ibb.istanbul/>):** Bu web sayfasında Covid-19 ile ilişkili merkezi

yönetim tarafından alınan kararların duyurulması, kuralların yaygınlaştırılması ve İBB özelinde gerçekleştirilen faaliyetler ve alınan kararlar hakkında bilgiler paylaşıldığı görülmektedir. Söz konusu web sayfasındaki bilgilerin 2020 yılına ait olduğu anlaşılmakta olup, Tablo 1'de yer verilen içerik tespit edilmektedir.

**Tablo 1:** Web sayfasında yer verilen bölümler ve içerikleri

Bölümler	İçeriği
<b>Covid-19</b>	Covid-19 Salgını anlamak Salgında risk grupları Yayılma/Bulaşma Salgında korunmada temel yollar Hastalık belirtisi ve sonrası
<b>İBB Bilgilendirmeleri</b>	Vatandaşlarımıza uyarılar Sokağa çıkma yasağı Haberler Sosyal yardımlar Ulaşım değişiklikleri Daha fazla bilgi için covid19.saglik.gov.tr adresine yönlendirmekte.
<b>Neler Yapıyoruz</b>	<b>İBB Çalışmaları</b> Mevcut faaliyetler Yurtdışı temasları İBB faaliyetleri Sağlık Yaşlı nüfusu Sokakta yaşayanlar Maske üretimi, gıda bağıışı, tarım vb. <b>Gönüllü Çalışmalar</b> Risk iletişimi ve kamu bilgilendirme kampanyası Askıda fatura (başlama tarihi 6 Mayıs 2020) Su israfının önüne geçelim Konaklama imkânı (sağlık çalışanları) Sağlık çalışanlarına medikal ekipman üretimi (vatandaş desteği) Çocuklara koronavirüs nasıl anlatılmalı? (video) Toplu taşıma kullanımında yoğunluk hesaplaması (büyük veri) Vatandaş anketi ve vatandaş bilgisi
<b>Bilimsel Danışma Kurulu</b>	Kurul üyeleri Kurul çalışma raporları (Nisan 2020-Nisan 2021 arasında 11 adet rapor)
<b>İletişim</b>	Sosyal medya Resmi web siteleri (Sağlık Bakanlığı, Dünya Sağlık Örgütü, Enstitü İstanbul) Faydalı linkler Faydalı telefon numaraları (sağlık bakanlığı korona danışma hattı, beyaz masa, psikolojik danışmanlık hattı, 155, 112)
<b>Harita</b>	Çalışmıyor

**Kaynak:** İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 05.03.2022.

İBB'nin oluşturduğu kurullar, Covid-19 salgın sürecinde İstanbul gibi büyük bir metropol kentin durumunun analiz edilmesinde ve salgınla mücadele edilmesinde önemli bir adım olarak görülebilir. Bununla birlikte Tablo 1'de de görüldüğü gibi İBB salgın sürecinde vatandaşı bilgilendirmek, bilinçlendirmek ve farkındalık oluşturmak için Covid-19'a özel bir web sitesi hazırlamıştır. Sürecin yönetilmesi ve yanlış bilgilerin önlenmesi, kaosun önüne geçilebilmesi adına bu web sitesinin önem taşıdığı söylenebilir. Bu dönemde yanlış, eksik bilgilerin hastalığın yayılmasını kolaylaştırdığı ve mücadele gücünü zayıflattığı için bilgilendirme çalışmaları önem kazanmıştır (Hamza Çelikyay, 2021: 482). Bununla birlikte, bu genel bilgilendirmenin herkesin ulaşabileceği bir web site üzerinden yapılmasının etkili olduğu ifade edilebilir.

## **6. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN COVID-19'A YÖNELİK POLİTİKALARI**

İBB'de salgına yönelik çalışmalar, salgın ilan edilmeden önce toplumda farkındalığın oluşması amacıyla başlamıştır. İBB, yazılı ve görsel bilgilendirme çalışmaları kapsamında; üst geçit, billboard, raket afiş, afiş, elektrik direği dikey afiş, metro, tramvay, otobüs, şehir hatları vapurları ve meydanlarda bulunan bilgi ekranlarında spotlar yayınlamıştır. İBB Basın Yayın Müdürlüğü ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü aracılığıyla 2020 yılı Mart ayında 300 bin adet broşür dağıtılmıştır. İBB'nin web sayfası üzerinden, DSÖ'nün Covid-19'la ilgili bilgi notu erişime açılmıştır. Banner ile koronavirüse karşı alınabilecek tedbirleri içeren 14 kural yayınlanmıştır. Bilgilendirme çalışmalarının işaret dilinde videolar haline getirilerek paylaşılması, İBB personeline koronavirüs bilgilendirme kitapçıklarının dağıtılması, "sorularla yeni koronavirüs" adlı videonun hazırlanarak yayınlaması, halkın salgınla ilgili sağlıklı bilgiye ulaşabilmesi adına "koronavirüs.ibb.istanbul" adlı sitenin yayına alınması vb. uygulamalar şeklinde süreklilik arz etmiştir. İBB'nin koronavirüsle mücadele faaliyet raporları incelendiğinde, düzenli olarak bu faaliyetlere yer verildiği görülmektedir (İBB, 2022). İBB, bu faaliyetlerine devam etmektedir. Bu kapsamda İBB, İstanbul genelinde Covid-19 eğitimleri vererek vatandaşları, Covid-19 ile mücadele etme konusunda bilgilendirmektedir. Bu faaliyetlerle amaçlanan, İstanbulluların salgın hakkındaki hassasiyetini artırmak, Covid-19 ile ilgili bilgilendirme yaparak farkındalık oluşturmaya çalışmaktır (İBB, 2020).

Planlanan eğitim ve kültürel faaliyetlerin iptal edilmesi veya ertelenmesi sağlanmıştır. Müze ve kütüphane faaliyetleri geçici olarak durdurulmuş olup kültür-sanat faaliyetlerinin gerçekleştirildiği salonların dezenfeksiyon işlemleri gerçekleştirilmiştir. Evde kalanların egzersiz yapabilmesi için online spor tesislerinin açılması, sosyal medya üzerinden halk konseri tertibi, arabalı konser, İstanbul kitapçısı şubelerinin online ortamlara taşınması ve indirimli kitap satışlarının gerçekleştirilmesi, Dünya Tiyatrolar Günü'nde online oyunların sergilenmesi, sanatsal etkinliklerin dijital platformlara aktarılması, "gezgin söyleşileri" formatıyla İstanbul'un tanıtımına ve turizmüne yönelik söyleşilerin gerçekleştirilmesi, online satranç turnuvası düzenlenmesi, Covid-19 konuşmaları-video seminerleri düzenlenmesi, dünya kentleriyle salgın süreciyle ilgili bilgi alışverişinde bulunulması, engelli bireylere yönelik evde spor faaliyetleriyle ilgili videolar yayınlanması, İBB'nin salgınla mücadele kapsamında gerçekleştirdiği sosyal ve kültürel faaliyetlerin başında gelmektedir (Bek ve Bek, 2021: 122).

Pandemi ile mücadele döneminde, sosyal yardım hizmetleri kapsamında vatandaşlara kolaylık sağlamak üzere belediyeler özelinde yeni bir düzenleme yapılmıştır. "*Yeni Koronavirüs (COVID-19) Salgınının Ekonomik Ve Sosyal Hayata Etkilerinin Azaltılması Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" kapsamında yapılan bu düzenleme, yerel yönetimlerin mülkiyetlerinde olan taşınmaz alacaklarının belirli bir süre ertelenmesi üzerinedir. Bu noktada İBB kira borçlarını, su faturalarını ve diğer alacaklarını belirli bir süre ertelemiştir. Bunlarla birlikte; hasta ve yaşlı aboneler için Mobil İSKİ'nin aktif ve kesintisiz bir biçimde çalışmaya başlaması, beş farklı dilde koronavirüs bilgilendirme animasyonlarının hazırlanarak göçmen ve yabancı nüfusun yoğun olarak kullandığı iletişim kanallarında yayınlanması, sağlık çalışanlarına İSPARK ve toplu ulaşımın hastane ve çevresindeki otoparkların vatandaşlar için ücretsiz hale getirilmesi, engelli ve 65 yaş üstü vatandaşların adreslerinin belirlenerek acil ihtiyaçlarının karşılanması, otel sahipleriyle iş birliği yapılarak sağlık çalışanlarına konaklama imkânı sunulması, psikolojik danışma hattı kurarak İstanbullulara psikolojik destek sağlanması, evsizlere barınma desteğinin sağlanması, ihtiyaç sahibi ailelere market alışverişi-gıda kolisi desteği sağlanması, İBB'nin Covid-19 salgını ile mücadelede yaptığı diğer çalışmalardır. İBB, kırsal kalkınmayı desteklemek, tarım ve gıda sektörünün zararlarını en aza indirebilmek adına üretici ve çiftçilere de aynı ve nakdi yardımlarla destek vermiştir. İBB, sokak müzisyenlerini sosyal yardım grupları arasında tanımlamış, onlara virüs salgını nedeniyle

yaşadıkları mağduriyetleri gidermek adına gıda ve nakit desteği sunmuştur (Bek ve Bek, 2021: 123).

Engellilere yönelik çalışmalarda ise, Covid-19 salgınının görülmesiyle, vatandaşların temastan kaçınması amacıyla temassız erişilebilir yaya butonu uygulamasına başlanmıştır. Bu kapsamda, kent genelinde 317 adet temassız erişilebilir yaya butonu değişimi yapılmıştır. Ayrıca 55 adet yaya butonunun erişilebilir yaya butonu olarak değişimi sağlanmıştır. 2020 yılı içinde temassız ve temaslı olmak üzere toplam 372 adet erişilebilir yaya butonu kavşaklara takılmış, "İstanbul Kart" a temassız kullanma özelliği getirilmiştir. Covid-19 sürecinde vatandaşların aktif kalabilmesi ve sosyal mesafe kurallarına uygun bir şekilde seyahat edebilmesi için en güvenli ve çevre dostu ulaşım şeklinin bisiklet olduğu gerçeği önem kazanmıştır. Bu amaçla İBB tarafından bisikletli ulaşımın yaygınlaştırılması ve kullanılabilirliğinin artırılması yönünde planlama ve projelendirme çalışmaları yapılmaktadır. Bu kapsamda geliştirmiş olan farklı güzergâhlardaki bisiklet yolu projelerinde, İstanbul geneli bisiklet yol ağının oluşturulması, toplu taşıma sistemleri entegrasyonunun sağlanması, Covid-19 döneminde fiziksel mesafenin korunması ve bisikletli ulaşımın güçlendirilmesi İBB'nin temel stratejileri arasında yer almaktadır. Covid-19 salgını nedeniyle İBB'nin sosyal medya hesapları aracılığıyla çevre bilincinin artırılması ve deniz temizliği konularında bilgilendirme ve paylaşımlar gerçekleştirilmiştir. STK'larla ortak yürütülen "Denizlerimiz Temizken Güzel" isimli proje kapsamında İstanbul Boğazı'nın temizlenmesine yardımcı olmak amacıyla çalışma yapılmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020).

Sağlık ile ilgili hizmetler değerlendirildiğinde ise, öncelikli olarak temizlik faaliyetlerinin ön plana çıktığı söylenebilir. Bu kapsamda; aylık koruyuculuğu olan Nano teknoloji ile üç düzeyde temizlik faaliyetleri, vapurlar ve iskelelerde 2 aylık koruyuculuğu olan dezenfektan yapılması, otobüslerin tüm yüzeylerinin günlük periyotlarla deterjan ile temizlenmesi, mobil dezenfeksiyon ekiplerinin oluşturulması, metrobüs istasyonlarına ve tramvay hattına el dezenfeksiyon ünitelerinin yerleştirilmesi, İBB'ye ait kapalı mekânlarda dezenfeksiyon işlemlerinin yapılması, kamuya ait ibadethaneler, adliye binaları, hastaneler ve sağlık kuruluşlarında dezenfeksiyon işlemlerinin gerçekleştirilmesi, camilerle birlikte farklı dinlere ait ibadethanelerin dezenfekte edilmesi, tıbbi atıkların toplanması faaliyetlerinin hızlandırılarak tıbbi atık yakma tesislerinin 24 saat çalışır hale

getirilmesi, İGDAŞ'ın ana hizmet binalarına ısı ölçer termal kameraların kurulması, işyerlerinin açılması ve kapanmasına yönelik denetimlerin gerçekleştirilmesi, ruhsatı İBB tarafından verilen işyerlerinin denetlenmesi faaliyetleri, İBB'ye bağlı tıp merkezlerinde acil yardım ambulanslarının görevlendirilmesi, İl Sağlık Müdürlüğü araçlarına dezenfekte hizmeti sunulması, maske üretiminin gerçekleştirilmesi, "yeni normal"e geçişle birlikte yeniden açılmaya yönelik tedbirlerin alınması, mahalle muhtarlıklarına maske ve dezenfektan dağıtımının gerçekleştirilmesi, toplu taşımada karekod ile mobil geçiş işlemlerinin başlatılması, İBB'nin salgın ile mücadele faaliyetleri arasında yer alan uygulamalardır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020; Bek ve Bek, 2021: 123).

**Fotoğraf 1:** İBB'nin Dezenfeksiyon Çalışması



**Kaynakça:** Marmara Belediyeler Birliği, 23.06.2022.

İBB tarafından salgın döneminde İstanbullu vatandaşların kaygı düzeylerini dengelemek, endişelerini gidermek ve psikolojilerini güçlü tutmak amacıyla "Psikolojik Danışmanlık Hattı" hizmete açılmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020). İBB'nin bünyesinde bulunan 35 adet ambulans, hasta nakil hizmeti sunmak amacıyla Covid-19'a karşı özel olarak donatılmıştır. Ayrıca "ALO 153" şeklinde oluşturulan özel bir hatla, riskli grup içinde yer alan 65 yaş üstü vatan-

daşların daha kolay ulaşımı sağlanmaya çalışılmıştır (Kavas Bilgiç, 2020: 2097). Toplu alanlarda maske kullanımının zorunlu hale gelmesiyle doğan maske ihtiyacının karşılanması için İSMEK eğitimleri maske üretimi yapmış ve İBB tarafından günde 10 binin üzerinde maske dağıtılmıştır. İstanbul'da toplu taşıma kullanımı Mart ayında %83 oranında düşmüştür. Sosyal mesafenin korunması ve toplu ulaşımı kullanmak zorunda olan vatandaşların sağlıklı ulaşımını sağlamak adına özel halk otobüslerinin yakıt ve sürücü giderleri de İBB tarafından karşılanmıştır. Bu süreçte metro istasyonlarına termal kamera yerleştirilmiştir. Yüksek ateş tespiti yapılan yolcular toplu ulaşım araçlarına alınmayarak sağlık kuruluşlarına yönlendirilmiştir. Yenikapı, Üsküdar, Kirazlı'dan sonra kısa sürede diğer istasyonlara da termal kameralar yerleştirilmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020).

Büyükşehir belediyelerine kanunlarla verilen görevlerin yanında, Covid-19 salgına çözüm üretebilmek için İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin farklı çalışmalar yaptığı ve görevler üstlendiği görülmektedir. Bu bağlamda olağan dönemde yer almayan görevlerin, salgın döneminde gerçekleştirildiği söylenebilir. İBB'nin salgın döneminde yaptığı çalışmalar sağlık kapsamında değerlendirildiğinde; dezenfeksiyon yapılması, maske üretimi gerçekleştirilmesi, sağlık çalışanlarına destek sunulması ve bazı imkânlar verilmesi, öne çıkan çalışmalardır. Bununla birlikte İBB'nin sosyal yardım çalışmalarına da ağırlık verdiğini söylemek mümkündür. Bu noktada ihtiyaç sahiplerine yardımda bulunulması, su borcu olan vatandaşların borçlarının ertelenmesi, 65 yaş üstü vatandaşların acil ihtiyaçlarının karşılanması, psikolojik destek hattının açılması, sosyal yardımlar arasında öne çıkan çalışmalardır (Bek ve Bek, 2021: 124). Aynı zamanda salgın döneminde kültürel faaliyetlere yönelik de çalışmalar yapılmış; sosyal-kültürel faaliyetler bu kapsamda online olarak gerçekleştirilmiştir.

Toplum sağlığıyla ilgili çalışmaların dışında, özellikle sosyal ve ekonomik kırılmalıkların azaltılması konusunda İBB'nin gösterdiği çabalar da dikkat çekmektedir. Bu noktada iki çalışma öne çıkmaktadır: Birlikte başaracağız kampanyası ve askıda faturadır.

İBB tarafından ihtiyaç sahibi vatandaşlara yönelik maddi yardımda bulunmak amacıyla bağış kampanyası başlatılmıştır. Birlikte başaracağız kampanyası, 30.03.2020-18.06.2020 tarihleri arasında 6 farklı bankada 6 milyon 212 bin 511



TL, 100 İsviçre Frangı, 40 Euro yardım toplanmıştır. Bu yapılan işlem 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu'na uygun olmadığı hükmüyle İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla (Mersin Valiliği, 2020), belediyelerin izin almadan yardım kampanyaları yapması durdurulmuş ve hesaplar bloke edilmiştir. İBB ile birlikte yardım toplaması engellenen diğer büyükşehir belediyeleri hukuka uygun iş yaptıklarını belirtmiş ancak bir sonuç alınamamıştır. Şubat 2022 tarihinde Fatih Kaymakamı'nın yazısıyla İstanbul Defterdarlığı banka hesabına aktarılmıştır (Haber Türk, 2022).

Askıda fatura, salgınla birlikte ortaya çıkan ekonomik zorlukların aşılması için başlatılmıştır. "Askıda" başlığı altında gerçekleşen yardımlaşma yöntemini, Osmanlı toplumsal yapısı için uygulanmış "sadaka taşı" yönteminin yeniden biçimlendirilerek devam ettirilmesi şeklinde değerlendirmek mümkündür (Yumuşak ve Altun, 2016: 213-214). Askıda fatura uygulamasıyla salgın dönemi boyunca su ve doğalgaz faturalarını ödeyemeyen ihtiyaç sahibi ailelerin faturalarının ödenmesi mümkün hale gelmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2020). Askıda fatura uygulaması, aile destek, anne-bebek destek ve eğitim destek paketleriyle sürdürülmüştür. Nisan 2022 tarihi itibarıyla askıda fatura kapsamında 334.447 faturaya 52.791.562 TL; aile destek paketi kapsamında 59.758 destek paketine 10.240.000 TL; anne-bebek destek paketi kapsamında 41.656 destek paketine 7.461.900 TL; eğitim destek paketi kapsamında 21.370 destek paketine 5.342.500 TL ödendiği görülmekte olup toplam destek miktarı 75.835.962 TL olarak yer verilmektedir (İBB, 2022). İBB tarafından başlatılan askıda uygulamasının Türkiye'den bazı diğer belediyelerce de örnek alınarak uygulandığı bilinmektedir. Ayrıca bu uygulamayla İBB'nin uluslararası platformlardan çeşitli ödüller aldığı da bilinmektedir (TR24, 2021).

İBB'nin koronavirüsle mücadele faaliyet raporları incelendiğinde; vatandaşların evrak işlemlerinin fiziki ortamlardan kaldırılarak online işlemler halinde hizmet vermeye başlanması, sokak hayvanlarının beslenmesi için kuru mama dağıtım işlemlerinin gerçekleştirilmesi, belediye başkanlığı nezdinde yetki ve sınırlar dahilinde kurulların oluşturulması, İstanbul Kart'a temassızlık özelliğinin getirilmesi gibi teknolojik imkânlarla bulaş riski azaltılmaya çalışılmıştır. Basında yer alan haberlerde de İBB'nin salgınla mücadelede aldığı tedbirlere ve bu kapsamda gerçekleştirdiği uygulamalara rastlanmaktadır. Diğer taraftan İBB tarafından diğer kentlerle farklı oluşum veya görüşmelerle iş birlikleri yapıldığı

tespit edilmektedir. Bu bağlamda Seul, Milano, Tahran, Budapeşte, Varşova gibi kentlerin belediye başkanlarıyla görüşme gerçekleştirilmiş; C40 Belediye Başkanları Zirvesi, Delphi Ekonomi Zirvesi gibi uluslararası gerçekleştirilen toplantılara katılım gösterilmiştir. Hatta bu görüşmeler sonrasında Seul'den 2800 test kiti ve 1 PCR cihazının hediye edildiği ifade edilmektedir.

İBB tarafından "Enterprise IT World Covid-19 Superhero Technology Awards 2020" salgın süresi boyunca yapılan projeleri içeren bir sunumla başvuru yapılmış olup yarışma sonucunda "super hero" unvanı kazanılmıştır. Bu çalışmalar: ALO 153 Kapasite Artırımı, İBB Psikolojik Danışma Hattı, Askıda Fatura, 3B Yazıcı İle Maske Üretime Destek Verme, Sağlık Çalışanlarına WiFi Desteği, İBB Koronavirüs Acil Müdahale Platformu, İstanbul Turizm Platformu, Sosyal Yardım Paketi Teslim Uygulaması, Beyaz Masa Chatbot Uygulaması, Sağlık Hizmeti Sağlayıcıların Kimliklerinin Entegrasyonu, Engelliler İçin Otomasyon Sistemi, Yenikapı Yardım ve Koordinasyon Merkezi Bilgi İşlem Altyapısının Kurulması, Uzaktan Çalışma Sisteminin Başlatılması, Deprem Hackathonu, Koronavirüs Bilgilendirme Portalı, Pandemi Sürecinde İBB ve İştiraklerinde Personel Durum İzleme Ekranı, Acil Durum Bülteninin Hazırlanması, Bölgesel İstihdam Bürosu Platformu, Zemin İstanbul (İBB, 2020).

## 7. SEUL'ÜN COVID-19'A YÖNELİK ÖRGÜTLENMESİ

Ülke genelinde yaşanan salgın tecrübelerinin Seul için de öğretici bir işleve sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada 2015 MERS tecrübesinde sonra, dönemin Seul Belediye Başkanı Park Wonsoon liderliğinde şu temel ilkeler benimsenmiştir: Şeffaflık, bulaşıcı hastalıklar için mucizevi bir ilaçtır' ve 'Aşırı tepki, yavaş tepki vermektense daha iyidir (*Transparency is a miracle drug for contagious diseases,* and *Excessive response is better than sluggish response*) (Seoul Solution, 2022). Seul özelinde de, salgınlara karşı yüksek bir hassasiyetin varlığı anlaşılmaktadır.

Bir metropol yaşam alanı olarak Seul'un sahip olduğu ekonomik, sosyal ve kültürel niteliklerin, Covid-19 virüsünün yayılmasında etkili olduğu görülmektedir. Bu nokta vakaların %40'ı ABD ve Kanada, %27,8'i Avrupa, %26.6'sı Asya, %5'nin de Güney Amerika, Okyanus, Orta Doğu ve Afrika ülkelerinden olduğu tespit edilmektedir (Akt. Shon, 2021: 61). Seul'ün hem demografik hem de yö-

netsel açıdan sahip olduğu konumu itibarıyla, merkezi yönetimin örgütsel yapısının uzantısı olan bazı alt örgütlenmelere gidildiği görülmektedir. Bu bağlamda KCDPC'yi tamamlayacak şekilde, bölgesel düzeyde bulaşıcı hastalıklarda da etkin hareket etmek amacıyla sağlık sistemine entegre Bulaşıcı Hastalık Kontrol Merkezi (*Infectious Disease Control Center*) oluşturulmuştur. Bu merkez ilk olarak Seul'de kurulmuş ve sonrasında 2020'de sekiz kentte yaygınlaştırılmıştır. Farklı aktörlerin (sağlık birimi temsilcileri, üniversite temsilcileri, yereldeki afet yönetimi temsilcileri, yerel yönetimler vb.) katılımıyla oluşturulan bu Merkez, koruyucu gözetim, epidemiyolojik araştırma, eğitim, olanak yönetimi ve politika tavsiyesi gerçekleştirmektedir. Diğer taraftan KDCPA'nın örgütlenmesinin uzantısı olarak, yerel yönetimlerin otoritesi altında Yerel Afet ve Güvenlik Yönetim Karargahı (*Local Disaster and Safety Management Headquarters*)'nın kurulduğu belirtilmektedir (ADB, 2021: 13). Bu bağlamda Covid-19'un yayılımıyla mücadele etmek amacıyla Ocak 2020'de Seul ve Daegu kentleri ile Gyeonggi ili, farklı tarafların yer aldığı iş birliği yapısıyla (merkezi yönetim, yerel yönetim, sağlık çalışanları, sosyal hizmet birimi ve okullar) Seul Metropolitan Acil Müdahale Görev Gücü [*The Seoul Metropolitan Immediate Response Task Force (IRTF)*]'nın kurulduğu ifade edilmektedir (Kim, 2021: 1738). Bu birim kural olarak, Seul Sağlık Vakfı Başkanı veya bulaşıcı hastalıklar konusunda bir uzman tarafından yönetilmektedir. Bu birim şüphelilere test uygulayabilmekte, bulaşın kaynağını araştırmakta, kişiye özel karantina uygulamalarını izlemektedir (Seoul's Fight Against COVID-19, 2021).

Ülkede benimsenen şeffaflık ve açıklık ilkesinin bir yansıması olarak Seul Metropol Yönetimi web sayfasına eklenen ayrı bir web sayfasının oluşturulduğu görülmektedir. Sözü edilen web sayfasında şu bilgiler yer almaktadır (Seoul Metropolitan Government, 2022):

1. Günlük Covid-19 bilgileri (Kore geneli, Seul geneli ve Gu'lardaki durum)
2. Covid-19 ile mücadele kapsamında alınan tedbirlere yönelik:
  - a. Gösterilen çabalar ve bunların zaman akışı (ilk veri girişi 15.03.2020)
  - b. Sağlık prosedürleri bilgisi
  - c. Finansal destekler

- d. Yürütülen kampanya görselleri
  - e. Yabancı ziyaretçiler için Covid-19 ile ilgili uygulamaları kapsayan çeşitli bilgiler
  - f. Mobil klinik bilgileri
3. Kent ağları (Covid-19 sürecinde kentler arasında gerçekleştirilen faaliyetler)
  4. Haberler
  5. Aşılama çalışmalarının durum bilgisi.

## 8. SEUL'ÜN COVID-19'A YÖNELİK POLİTİKALARI

Covid-19 vakasının tespitini takiben Seul Metropol Yönetimi, 2015'de yaşanan MERS salgınındaki tecrübeleriyle daha öncü ve önleyici tedbirler alma çabası göstermiştir. Mart 2020'de Seul'de vakalar 98'i gösterdiğinde Seul Metropol Yönetimi harekete geçerek, adını "Puase" olarak belirledikleri sosyal mesafe kampanyası başlatılmıştır. Fakat başlatılan bu kampanya ancak merkezi hükümetin de benzer bir çalışmayı başlatmasıyla etki göstermiştir. Bu çalışmayla Nisan ayının ikinci yarısından sonra vakalarda azalmalar başlamıştır (Akt. Shon, 2021: 62)

Bu bağlamda yürütülen politikalar şu başlıklar altında toplanmaktadır (Shon, 2021):

- ◇ **Sosyal mesafe:** Seul'de farklı tarafların katılımıyla "*Hold up! Let's Take a Break from Social Life*" kampanyası yürütülmüştür. Bu kampanya kapsamında belirlenen kurallar şöyledir:
  - ◆ Dışarı çıkmaktan kaçının ve başkalarıyla fiziksel temastan kaçının.
  - ◆ İnsanlarla birebir tanışmak yerine sosyal medya tedbirlerini kullanarak iletişiminizi sürdürün.
  - ◆ Ellerinizi yıkayarak ve maske takarak kişisel hijyeninizi koruyun.

- ◆ Sosyal mesafeyle ilgili diğer bir çalışma “*distancing in daily life*” ile yürütülmüştür (Mayıs 2020). Bu kampanyayla birlikte günlük karantinaya dair bir sistem kurulmak istenmiştir. Bu kampanyanın geliştirilmesinde Seul yönetimi, farklı alanlardan uzmanların katıldığı “sürdürülebilir dezenfeksiyon meclisi” oluşturmuştur. Bu kampanya kapsamında şu uygulamalar yerine getirilmiştir:
  - ◇ Tıbbi hizmetlerle birlikte hızlı ve güvenilir bir karantina ve dezenfeksiyon sistemi,
  - ◇ Bireysel düzeyde dezenfeksiyon ve karantina,
  - ◇ Sosyal düzeyde dezenfeksiyon ve karantina,
  - ◇ Savunmasız grupların dezenfeksiyonu ve karantinası: 40.000 hamile kadınlara maske dağıtımının gerçekleştirilmesi (Covid-19 Briefing, 2021).

Bu çalışmalarla bağlantılı olarak toplu taşıma kullanımını için 10 temel kural belirlenmiştir. Bu kurallar şöyledir: Maske takılması, uygun şekilde öksürme, el dezenfeksiyonunun kullanımı, yoğun saatlerden kaçınma, bir koltuğun boş bırakılması, bekleme noktalarında sosyal mesafenin korunması, toplu taşıma araçlarına binişte ve inişte sosyal mesafenin korunması, telefonla konuşmamak, sık sık havalandırma yapmak, ateş veya öksürük olduğunda toplu taşıma araçlarını kullanılmamak.

- ◇ **Etkin temaslı izleme/takip:** İzleme klinikleri, test işlemlerini yürüterek sağlık merkezlerinin yükünü azaltmak amacıyla devreye sokulmuştur. Seul’de bir vaka tespit edildiğinde, KCDPC’nin merkezi acil müdahale ekipleri, büyük salgınların yaşandığı bölgelere gönderilmekte ve sorumlu yerel yönetim ekibiyle ortaklaşa epidemiyolojik araştırmalar yürütmektedir. Bireysel karantina kurallarını ihmal edenlere elektronik kelepçe uygulanmaktadır. “AI Monitoring Call System” adıyla, buluta dayalı yapay zekâ izleme çağrı sistemi devreye konulmuş, Nisan 2020’de uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamayla karantina sürecinde hastalığının durumuyla ilgili görünmeyen/tespit edilmeyen noktalar ortaya çıkarılmak istenmiştir (Seoul’s Fight Against Covid-19, 2021). Seul yönetimi, Covid-19 ile ilgili bilgileri bir günde iki kez güncelleyerek web site (<http://www.seoul.go.kr/coronaV/coronaStatus.do>.) ve mobil uygulama üzerinden vatan-

daşa sunmuştur. Seul yönetimi, kişileri etkin takip etmek için kredi kartı, toplu taşıma, Mobil GPS ve QR kod uygulamalarından oluşan büyük veriden yararlanmıştı. Bunun için polis birimiyle, kredi kartı, ulaşım, telekomünikasyon şirketleriyle iş birliği gerçekleştirilmiştir. Metropol hastanelerindeki doktorlar, insanların toplu olarak bulunduğu bar, kulüp, hastane gibi yerlerde bulaş etkisini ortaya çıkarmak için Seul Adli Polisi'nden izinle epidemiyolojik araştırmalar gerçekleştirmiştir. Seul'ün barındırdığı nüfus ve bu nüfusun hareketliliği dikkate alınarak, Gyeonggi-do ve Incheon kentleriyle iş birliği için hareket edilmiştir. Bu noktada Covid-19'un başından itibaren, özellikle vaka sayılarının yüksek olduğu günlerde KD-CPA, Seul ve sözü edilen diğer kentlerde saat 20.00'de toplantı düzenlemiştir (Seoul's Fight Against COVID-19, 2021).

- ◇ **Yaygın test:** Araçla veya yaya haldeyken test işlemlerinin gerçekleştirildiği mobil merkezler oluşturulmuştur (Bkz. Fotoğraf 1). Her evden bir kişi (*one test per household*) kampanyası yürütülmüştür. Bu kampanyayla tüm vakaların %24.2'sinin bu şekilde tespit edildiği ifade edilmektedir (Seoul's Fight Against COVID-19, 2021).

**Fotoğraf 2:** Mobil Test Uygulamaları



**Kaynak:** <https://www.usnews.com/news/world-report/articles/2020-05-28/south-korea-to-close-public-facilities-after-new-cluster-of-coronavirus-cases-emerges>; <https://www.bma.org.uk/news-and-opinion/prepared-for-the-worst-how-south-korea-fought-off-covid-19> (06.04.2022).

- ◇ **Tedavi merkezleri, temizlik ve dezenfeksiyon:** Semptomlu veya semptomsuz kişilerin izolasyonunu sağlamak amacıyla yatılı tedavi destek

merkezleri hizmete sokulmuştur. Seoul Metropolitan Hastanesi, sadece enfekte kişilere hizmet verecek şekilde işletilmiştir. Yaygın şekilde temizlik ve dezenfeksiyon çalışmaları yürütülmüştür. Ayrıca Seul Metropol Yönetimi tarafından online olarak "Covid-19 Psikolojik Destek Ekibi" oluşturulmuştur. Bu birimin amacı, yalan haberlerin gelişigüzel yayılması, korkunun yayılması, panik, agresif davranış gibi durumlarla mücadele etmektedir. Birim, psikolojik açıdan oluşabilecek olumsuzluklarla mücadele etmek için yedi ilke belirlemiştir. Bunlar şöyledir: 1) Teşvik ilkesi: Kendinizi cesaretlendirin, 2) Pozitiflik ilkesi: İyilik yapın, 3) Uygulamalı ilkesi: Kuralları izleyerek başkalarına örnek olun, 4) Bilgi ilkesi: Güvenilir bilgiyi bulun, 5) Umut ilkesi: Bunu anlayın bir sonu var, 6) Farkındalık ilkesi: Nasıl yardım alacağınızı önceden öğrenin ve 7) Denge ilkesi: Dengeli bir zihin durumunu koruyun. Ayrıca web sitesi ve sosyal medya hesaplarından yararlanılmıştır. Kentte bulunan yabancılar için de çeşitli çalışmalar yerine getirilmiştir (Seoul's Fight Against COVID-19, 2021).

- ◇ **Temiz Bölge (Clean Zone) uygulaması:** Bu uygulamayla dezenfeksiyon işleminin belirli kurallara göre yapıldığı vatandaşlara sunulmaktadır. Sitrkerin üzerindeki QR koduyla (Seoul's Fight Against COVID-19, 2021).

Seul Yönetimi yaptıklarıyla kendi içinde başarı elde ederken bir yandan da yaptıklarını dünya geneline anlatmaya ve bulaşıcı hastalıkla mücadelede öncü olma çabası göstermiştir. Bu bağlamda şu çabalar gösterilmiştir (Seoul's Fight Against COVID-19, 2021):

- ◇ Seul Belediye Başkanı, Covid-19 ile daha etkin mücadele için Haziran 2020'de 42 kentin belediye başkanlarının katıldığı "Together We Stand" sloganıyla bir toplantı (The Cities Against COVID-19 Global Summit 2020) düzenlemiştir.
- ◇ Covid-19 ile ilgili çalışmaları kapsayan çeşitli raporlar hazırlanmış ve metropol yönetimin web sayfası içinde ayrı bir web bölümünde İngilizce olarak yayınlanmıştır (<https://english.seoul.go.kr/covid/>). Ayrıca bu web sayfasında (COVID-19 & Vaccines in Seoul) Seul özelinde ve genel olarak vakalarla ilgili İngilizce olarak çeşitli bilgilere yer verilmektedir.

Seul yönetimi, Covid-19 ile mücadelede önemli çalışmalar yapmıştır. Tedavi destek merkezlerinin oluşturulması, bazı hastanelerin salgının tedavi sürecine ayrılması, mobil test merkezlerinin kurulması, psikolojik destek merkezleri ile vatandaşlara hizmet verilmesi, kampanyalar başlatılması, vatandaşların sürekli olarak bilgilendirilmesi çalışmaları, salgın sürecinde etkin bir şekilde yürütülmüştür. Tüm bunlarla birlikte Seul'un daha önce salgın tecrübesi olması, Covid-19 salgınında süreci hızlı ve etkin bir şekilde yönetebilmesini olumlu yönde etkilemiştir.

## **9. İSTANBUL VE SEUL'ÜN COVID-19'A YÖNELİK POLİTİKALARININ VE ÖRGÜT YAPILARININ KARŞILAŞTIRMASI**

Covid-19 salgını sürecinde yerel yönetimlerin faaliyetleri, hastalığın seyrine ve halk sağlığı üzerindeki etkilerine göre çeşitlilik arz etmektedir. Bu kapsamda belediyeler, yerine getirdiği hizmetleri ihtiyaçlar doğrultusunda tekrar düzenleyerek çözüm üretmeye çalışmaktadır. Salgın gibi olağanüstü durumlarla karşılaşıldığında, yerel yönetimlerin hızlı bir şekilde aksiyon alması, sürecin etkin yürütülmesi açısından önem taşımaktadır. Bu noktada yerel yönetimlerin kendi kriz masalarını oluşturması ve ihtiyaçları, sorunları tespit ederek onlara yönelik çalışmalar yapması da bu durumlar için önemlidir. Ayrıca politikaların yerine getirilmesinde, mali ve örgütsel kapasitesinin önemi yadsınmamaktadır. Söz konusu kapasite eksikliğinin giderilmesinde hem resmi hem de resmi olmayan aktörler arasında gerçekleştirilen iş birlikleri önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada dünya genelinde öne çıkan iki metropol kent, Covid-19'a yönelik örgütlenme ve politika bağlamında incelenmiştir. Çalışmada iki kent karşılaştırma yapılarak değerlendirilmiştir. Karşılaştırma/mukayese/kıyaslama, var olan bir durumu veya şeyi değerlendirmek için bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Birbirine muadil farklı örnekler üzerinden gerçekleştirilen karşılaştırmalarla, bir yandan fazlalıklar-eksikler, başarılar-başarısızlıklar veya üstünlükler-zayıflıklar ortaya çıkarılmakta, bir yandan da tespit edilen başarılı noktalar üzerinden çeşitli aktarımlar yapılarak eksikliklerin giderilmesi söz konusu olabilmektedir. Hatta Kutlu (2020: 13), karşılaştırmayı bir simülasyon olarak nitelendirmektedir. Bu kapsamda da yönetsel açıdan gerçekleştirilen karşılaştırmalarla, örgütleri ve politikaları daha iyi bir noktaya taşımak mümkün olabilmektedir. Bu bağlamda çalışmada gerçekleştirilen incelemede, ülkelerin yönetsel yapı içinde metropol



kentlerin konumlandırışı veya statüsünün, temelde belirleyici olduğu değerlendirilmektedir. Bu noktada Seul, merkezi yönetim yapısı içinde daha yakın bir noktada konumlandırılırken (Seul belediye başkanının devlet bakanı statüsüne sahip olması); İstanbul, ülkedeki diğer büyükşehir örgütlenmesinden ayrı tutulmamakta ve merkezi yönetimin dışında idari ve mali özerklik çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir. Bu durumun merkezi yönetimle geliştirilen iş birliklerinde belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Güney Kore’de yaşanan salgın tecrübelerinin önemli olduğu ve bu tecrübelerle dayanarak çeşitli örgütlenmelere gidildiği, salgın süreçlerinin etkin yönetilmesi için çeşitli ilkelere belirlendiği görülmektedir. Türkiye’de uygulamalardan hareketle bazı ilkeler belirlemekle birlikte, açıkça ifade edilen ilkeler tespit edilememektedir. İfade edilenler çerçevesinde her iki metropol kentin politikalarında şu genel tespitler yapılabilmektedir: Türkiye’de Covid-19 ile mücadele bilim kurullarının önerileri çerçevesinde Sağlık Bakanlığı’nın önderliğinde sürdürülmesiyle ilintili olarak İBB’nin ekonomik kırılganlıkları giderme noktasında gösterdiği çabalar (Askıda Fatura gibi) önem kazanmaktadır. Güney Kore’de, Kore Salgın Kontrol ve Önleme Ajansı (KCDPA) öncülüğünde Covid-19 ile mücadele edildiği, yerel yönetimlerle ve Seul yönetimiyle gerçekleştirilen iş birliklerinin etkili olduğu, 3T şeklinde benimsenen ilkenin, Seul özelinde de etkin şekilde yürütülmeye çalışıldığı görülmektedir.

İBB tarafından önemli bulunan bir başka husus, bir Bilim Danışma Kurulu’nun oluşturulmasıdır. Bu Kurul, belirli zaman dilimlerinde hazırladığı rapor veya basın bildirimleriyle, salgınla etkin mücadele edilmesi için hem İstanbul özelinde hem de genel olarak çeşitli politika önerileri gündeme getirmiştir. Bu Kurul ile birlikte İBB, salgın yönetim sürecini bilimsel bir temele dayandırmak istemiştir. Kurul’un Ekim 2020’de yayınlanan raporunda, “Türkiye’de dünyadaki farklı örneklerin tersine bölge/mahalle/ il/ ilçe ölçeğinde hastalık verileri (vaka sayısı, yaş, cinsiyet, vefat, gelir durumu testin kimlere yapıldığı) şeffaf değildir” hususu vurgulanmaktadır. Diğer taraftan aynı Rapor’da kişilerin günlük yaşamına odaklanan belediye örgütlenmesinin, salgın gibi durumlarda da önemli bir konuma sahip olduğu, salgın ile birlikte “halk sağlığı” olgusunun önemle vurgulandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca yine aynı Rapor’da (Ekim 2020, s.9), sağlığın tek başına biyolojik bir mesele olmadığı, aynı zamanda sosyal bir sorun olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle salgın gibi geniş kitleler üzerinde etkisi olan durumlarda şu hususlar önemle vurgulanmaktadır (İBB, 2020):

- ◇ Bütüncül bir yaklaşım gösterilmelidir.
- ◇ Sadece iyi sağlık hizmeti sunmak yeterli değildir, sektörler arası yaklaşım gerekmektedir,
- ◇ Kamu, sivil toplum ve mesleki örgütlenmeler arası iş birlikleri gerekmektedir
- ◇ Veri, sağlık sorunlarının tanısında en önemli araçtır. Bu nedenle etkin çözümler için epidemiyolojik verilerin doğru ve güvenilir biçimde toplanması gerekmektedir.

Raporda vurgulanan salgın dönemi gibi olağanüstü durumlarda merkezi ve yerel aktörlerinin iş birliği içinde hareket etmesi, **sürecin etkin yönetilmesinde ve sorunlara çözüm üretilmesinde yadsınamayacak bir öneme sahiptir.**

Kanunlar tarafından yerel yönetimlere verilen görevlerin, salgın gibi olağanüstü dönemlerde farklılaşarak sorunlara çözüm üretebilmek için çeşitlenebildiği, yapılan çalışmalarda görülmektedir. İBB'nin salgın döneminde yaptığı çalışmaların, olağan dönemdeki görevlerinden farklılık gösterdiği ifade edilmişti. Bu durum, idari ve mali özerkliğe sahip olan yerel yönetim birimlerinin, olağanüstü durumlarda inisiyatif alarak mahalli müşterek ihtiyaçların yanında, var olan ve çözülmesi gereken acil sorunlara da bir yanıt bulabildiğini bize göstermektedir. İki ülke üniter yapıdadır; ancak iki ülke de yerel yönetimlere idari ve mali açıdan özerklik tanımıştır. Dolayısıyla İBB ve Seul, salgın gibi olağanüstü durumlarda, hem merkezi yönetimle koordineli bir şekilde çalışabilen hem de yerelde sorunlara hızlı ve etkin bir şekilde çözüm üretebilen birimler olarak varlık gösterebilmektedirler.

Bu kapsamda büyükşehir belediye yönetimlerinin ve metropol kentlerin aldığı kararlar ve uyguladığı politikalar da salgın sürecinin işleyişinde ve yönetiminde oldukça önemli bir etkiye sahiptir. İBB ve Seul'ün Covid-19 salgını döneminde uyguladığı politikalar, detaylı ve bütünsel olarak aşağıda Tablo 2'de verilmiştir.

**Tablo 2:** İBB ve Seul'un Covid-19 Politikalarının Karşılaştırılması

POLİTİKALAR	İBB	SEUL
Bakanlıklar tarafından belirlenen kurallara uyulması	14 Kural Evde Kal kampanyası.	Sosyal Mesafe: Pause Distancing in Daily life.
Online belediye hizmetlerinin artırılması	Online olarak verilen belediye hizmetlerinin sayısının artırılması. Sosyal-kültürel belediye faaliyetlerinin bu süreçte online olarak yapılması.	Belediye web sayfasının vatandaşları bilgilendirmek amacıyla kullanılması.
Temizlik ve dezenfeksiyon çalışmaları	Temizlik ve dezenfeksiyon çalışmalarının yapılması.	Temizlik ve dezenfeksiyon çalışmalarının yapılması. Temiz bölge (Clean Zone-QR kodlu)
Maske ihtiyacının karşılanması	İSMEK tarafından maske ihtiyacının karşılanması (8 günde 100 bin maske)	Riskli gruplara maske dağıtılması
Yaygın test yapılması	İBB tarafından test yapılmamaktadır.	Arabalı veya yaya olarak yaygın testlerin yapılması.
Psikolojik destek verilmesi	Psikolojik danışma hattının kurulması-02124494900	Psikolojik Destek Ekibinin kurulması (Online, sosyal medya).
Sosyal yardımların yapılması	Askıda Fatura kampanyası. Narenciye ürün dağıtımı. Gıda dağıtımları. Nakdi destek.	Sosyal yardımlar konusunda bilgiye ulaşılamamıştır.
Bilgilendirme çalışmaları	Covid-19 ile ilgili bilgilendirme için web sitenin kurulması.	Web site kurularak halkın Covid-19 ile ilgili bilgilendirilmesi.
Diğer kentlerle işbirliği çalışmaları	Diğer kentlerle toplantılar yapılarak mevcut durumun ve birlikte yapılabilecek çalışmaların görüşülmesi ve işbirliği yapılması.	Diğer kentlerle toplantılar yapılarak mevcut durumun ve birlikte yapılabilecek çalışmaların görüşülmesi ve işbirliği yapılması.
Tedavi	İBB tarafından Covid-19 salgınına yönelik tedavi yapılmamıştır.	Seul Metropolitan Hastanesi'nin tedavi için pandemi hastanesi yapılması. Tedavi destek merkezleri.
Covid-19 ile ilgili birimlerin oluşturulması	Bilimsel Danışma Kurulu İstanbul Yardımlaşma ve Koordinasyon Merkezi (İYKM)	Sürdürülebilir dezenfeksiyon meclisi
Diğer çalışmalar	"Birlikte Başaracağız" kampanyası. ALO 153-65 Yaş Üstüne Yönelik Özel Hizmet verilmesi. Metro istasyonlarına termal kamera yerleştirilmesi. Temassızlık çalışmalarının yapılması. Covid-19 ile ilişkili olarak İstanbul Kent Haritası projesinin hazırlanması ve yürütülmesi. Bisikletli ulaşımı yaygınlaştırma çalışmaları. İBB'ye bağlı acil yardım ambulanslarının görevlendirilmesi.	-

**Kaynak:** İBB Koronavirüs web sitesi ve Seoul Metropolitan Government web sitesinden faydalanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur. (06.04.2022).

Tablo 2’de iki metropol yönetimlerin Covid-19 ile mücadelede belirlediği politikalar yer almaktadır. İBB’nin bu süreçte uyguladığı politikalar ele alındığında; sosyal yardım, maske üretim ve dağıtım, Covid-19 için oluşturulan kurulların ve birimlerin varlığı, sağlık açısından hizmetlerin ve online hizmetlerin artırılması çalışmalarının salgın sürecinin yönetiminde etkin olan politikalar olduğu söylenebilir. Seul yönetiminin politikaları incelendiğinde ise; yaygın test yapılması, bilim kuruluşlarının oluşturulması ve halka destek verilmesi, temizlik, dezenfeksiyon çalışmalarının yapılması, 3T kuralına uyulması, Psikolojik destek ekibinin oluşturulması sürecin yönetiminde önemli olan politikalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

## SONUÇ

Covid-19 salgınının hızla yayılması ve tüm dünyayı etkisi altına alması, yoğun nüfusa sahip olan metropol kentlerin vaka sayılarının artmasına neden olmuştur. Kentlerin salgınla mücadele edebilmesi de bu noktada önemli hale gelmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin çalışmaları ve uyguladıkları politikalar da salgın sürecinde etkili olmuştur. Bu kapsamda bu çalışmada ele alınan İstanbul ve Seul metropol kentlerinin Covid-19 salgınına yönelik olarak uyguladıkları politikaları ve yaptıkları çalışmaları karşılaştırarak incelemek; salgının yerelde yönetim sürecinin başarılı ve başarısız noktalarını belirlemek adına önemlidir. Bu bağlamda kentlerin salgınla mücadelede başarılı ve başarısız oldukları noktaları ortaya koyabilmek gelecekte yaşanabilecek olağanüstü durumlarda kentlerin yol haritası oluşturulabilmesine imkân sağlayabilmesi açısından öneme sahiptir. Tüm bu ifade edilenler çerçevesinde her iki metropol yönetiminin örgütlenmesi ve politikaları bağlamında Covid-19 ile mücadelesinde şu hususların öne çıktığını özetle söylemek mümkündür:

- ◇ Güney Kore’deki genel politikalara paralel olarak Seul’de “kapanmaya gitmeden” yaşamın sürdürülme çabası gösterildiği,
- ◇ Seul’de, vaka temelli karantina uygulamasına ağırlık verildiği,
- ◇ Seul’de, merkezi yönetim ile güçlü iş birliği söz konusu olduğu,
- ◇ Ülkede benimsenen ilkelerin bir uzantısı olarak Seul’de de kurumsal yapıların sergilediği “3T” çabalarının önem kazandığı,

- ◇ Güney Kore’de, öncesinde yaşanan salgın tecrübelerinden hareketle benimsenen açıklık ve şeffaflık ilkesinin bir uzantısı olarak Seul özelinde Covid-19 ile ilgili verilerin (vaka ve ölüm sayıları) günlük paylaşıldığı,
- ◇ Seul’de, Covid-19 ile karşılaşılan durumun merkezi yönetimin kararları altında mahalli müşterek hale getirildiği,
- ◇ Türkiye’deki genel politikalara paralel olarak İstanbul’da da kapanmaların bir çözüm aracı olarak uygulandığı,
- ◇ Türkiye’de Covid-19 ile ilgili verilerin, ülke genelini yansıtacak şekilde günlük olarak sadece Sağlık Bakanlığı tarafından paylaşıldığı, İstanbul özelinde Covid-19 ile ilgili verilerin paylaşılmadığı,
- ◇ İstanbul’da, merkezi yönetim ile sınırlı bir iş birliğinin görüldüğü,
- ◇ İstanbul’da, geleneksel bir yardımlaşma yönteminin güne uyarlanmış biçimini sergileyen kampanyaların önem kazandığı,
- ◇ İstanbul’da, maddi kırılganlıkların giderilmesinde vatandaş katılımının önem kazandığı,
- ◇ İstanbul’da Covid-19 ile karşılaşılan durumun, merkezi yönetimin kararları altında ulusal bir nitelik taşıdığı yani ülke genelindeki uygulamaların İstanbul’da da geçerli olduğu görülmektedir.

Yer verilen tespitler sonrası, uygulanarak başarı elde edilen politikaları tamamlayacak şekilde benzer salgın süreçleri için İstanbul’a yönelik şu önerilerin önem kazandığı değerlendirilmektedir: Merkezi yönetimle (Sağlık ve İçişleri Bakanlığı) yakın iş birliklerin yürütülmesi, salgın sürecinde önem kazanan vaka bilgilerinin şeffaf şekilde vatandaşla zamanında, günlük olarak paylaşılması, yaygın şekilde test sürecinin işletilmesi ve epidemiyologların dahil olduğu, büyük veriden yararlanılan filyasyon çalışmalarının etkin şekilde yürütülmesi.

## KAYNAKÇA

- ADB (Asian Development Bank) (2021). Assessment Of Covid-19 Response in The Republic of Korea, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/691441/assessment-covid-19-response-republic-korea.pdf>, 20.03.2022.
- ARIKBOĞA, Erbay (2018). "Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde yetkilerin Dağıtılması", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, 6 (1), 1-34.
- ASLAN, Cahit ve TANER, Ali (2016). "Kalkınma Hamlelerinin Batı Dışı Örnekleri: Türkiye ve Güney Kore'nin Karşılaştırması", **ADAM Akademi**, 6 (1), 27-58.
- BEK, Nahit ve BEK, Aslı (2021). "Yerel Yönetimlerin Covid-19 İle İmtihanı: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği", **ÇOMÜ LJAR**, 2(4), ss.117-127.
- CİNEL, Emek Aslı (2020). Güney Kore'deki Kalkınma Modeli Türkiye'de Uygulanabilir mi?, **Balkan 2. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi Tam Metin Kitabı**, Edirne, 181-193.
- ÇELİK, Hatice (2020). Güney Kore'de Covid-19 Salgını ile Mücadelesi: İkinci Bir Kore Mucizesi mi?, **Covid-19 Salgını: Ülke Deneyimleri, Bölgesel Etkileri ve Küresel Yansımaları**, Derleyen Hatice Çelik ve Emre Demir, Ankara: Nika Yayınevi, 61-88.
- DEMİRBULAK BAE, Hülya Görkem (2020). "Koronavirüsle Mücadelede Şeffaflık: Güney Kore Örneği", **TESEV Değerlendirme Notları**, [https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/TESEV\\_Demirbulak\\_Bae\\_Guney\\_Kore\\_Ornegi\\_Kovid\\_19.pdf](https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/TESEV_Demirbulak_Bae_Guney_Kore_Ornegi_Kovid_19.pdf), (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- EĞİLMEZ, Mahfi (2017). Türkiye ve Güney Kore Ekonomilerinin Karşılaştırılması, **Kendime Yazılar**, <https://www.mahfiegilmez.com/> (Erişim Tarihi: 06.04.2022).
- EKEN, Musa, KÖSEOĞLU, Özer ve TUZCUOĞLU, Ferruh (2020). "Dünyada Metropolitan Kent Yönetimi: Modeller, Yaklaşımlar ve Uygulamalar", Rapor 20, **Marmara Belediyeler Birliği**, İstanbul.
- ERSAVAŞ KAVANOZ, S. (2021). "Kötü Huylu Sorunlarla Mücadelede ve Kentsel Dirençlilik Politikalarının Geliştirilmesinde Uyumlanabilir/Uyarlanabilir Yönetişim", **Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi**, 13 (25), 722-735.
- ERYILMAZ, Bilal (2010). **Kamu Yönetimi**, 3. Baskı, Okutman Yayınevi, Ankara.

- ERYILMAZ, Bilal (2016). **Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar ve Politikalar**, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş 9. Baskı, Umuttepe yayınları.
- GENÇ, Fatma Neval (2021). **Kriz Yönetimi: Covid-19 Pandemisi**, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- GÜNEY KORE DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI (2020). All About Korea's Response to Covid-19, [https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_22742/view.do?seq=35&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi\\_itm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&company\\_nm=&page=1&titleNm=](https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_22742/view.do?seq=35&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=) 20.03.2022.
- HABER TÜRK (2022). "İBB'nin Dondurulan yardım paraları İstanbul Defterdarlığı'na aktarıldı.", <https://www.haberturk.com/ibb-nin-yardim-paralari-istanbul-defterdarligi-na-aktarildi-3348167>, (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- HAMZA ÇELİKİYAY, Hicran (2021). "Yerel Yönetimleri ve Covid-19 İle Mücadele Politikaları: İstanbul, Barselona, Londra ve New York Belediye Örnekleri", **Covid-19 Sürecinde Sosyoekonomik ve Politik İncelemeler**, Editör: **Nigar Demircan Çakar, Mehmet Akif Öncü, Ayfer Gedikli**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- İBB (İstanbul Büyükşehir Belediyesi) (2022). "Askıda Fatura", <https://askidafatura.ibb.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 05.03.2022).
- İBB (İstanbul Büyükşehir Belediyesi) (2020). "Koronavirüsle Mücadele Faaliyet Raporu Mart-Nisan", <https://koronavirus.ibb.istanbul/ana-sayfa/ibb-koronavirus-faaliyet-raporu-mart-nisan/>, (Erişim Tarihi: 03.09.2020).
- İBB (2020), "İBB Kurul Çalışma Raporları", <https://koronavirus.ibb.istanbul/kurul-calisma-raporlari/>, Erişim Tarihi: 05.03.2022).
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2020). "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayınları", <https://www.ibb.istanbul/Publication/Files/56>, (Erişim Tarihi: 05.03.2022).
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2020). "İBB'nin Koronavirüs Çalışmaları", <https://koronavirus.ibb.istanbul/ibb-sorumluluk/>, (Erişim Tarihi: 05.03.2022).
- KAVAS BİLGİÇ, Asmin (2020). "Covid-19 İle Mücadele Sürecinde Yerel Yönetimlerin Genel Görünümü", *İdealkent Dergisi*, 31(11), ss.2084-2112.

- KAYA, Ali, AKILLI, Hüsnüye Ve MURSÜL, Damla (2020). "COVID-19 Salgını ve Vefa Sosyal Destek Grubu Bağlamında Yerelde Yaşlılara Sunulan Hizmetlerin Değerlendirilmesi: Kayseri Talas Büyükşehir İlçe Belediyesi Örneği", **TÜBİTAK Projesi**, Ankara.
- KIM, Min-Hyu, CHO, Wonhyuk, CHOI, Hemin ve HUR, Joon.-Young (2020). "Assessing the South Korean Model of Emergency Management during the COVID-19 Pandemic", **Asian Studies Review**, 44:4, 567-578.
- KIM, Pan. Suk. (2021). "South Korea's fast response to coronavirus disease: implications on public policy and public management theory", **Public Management Review**, 23:12, 1736-1747.
- KLINGEBIEL, Stephan. ve TORRES, Liv, (2020). "Republic of Korea and COVID-19: Gleaning governance lessons from a unique approach", [https://www1.undp.org/content/seoul\\_policy\\_center/en/home/library/republic-of-korea-and-covid-19-gleaning-governance-lessons-from.html](https://www1.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/library/republic-of-korea-and-covid-19-gleaning-governance-lessons-from.html) (25.03.2022).
- KUTLU, Önder (2020). "Kamu Yönetiminde Karşılaştırmalı Yöntem", Çocuklara Yönelik Karşılaştırmalı Yönetmelik yapılar, Editör. **Yasemin Mamur Işıkcı ve Abdullah Karakoç**, Ankara: Astana Yayınları, s. 7-16.
- MARMARA BELEDİYELER BİRLİĞİ (2022). "Covid-19 Uygulamaları", <https://marmara.gov.tr/covid-19-uygulamaları-2/>, (Erişim Tarihi: 23.06.2022).
- MERSİN VALİLİĞİ (2020). "Yardım Toplama", [http://www.mersin.gov.tr/kurumlar/mersin.gov.tr/Genelgeler%20Yonergeler/Koronavirus\\_Genelgeleri/web2020/9168\\_Yardim\\_Toplama\\_Yetkisi.pdf](http://www.mersin.gov.tr/kurumlar/mersin.gov.tr/Genelgeler%20Yonergeler/Koronavirus_Genelgeleri/web2020/9168_Yardim_Toplama_Yetkisi.pdf), (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- POYRAZ, Çetin (2019). **Seul'de Metropolitan Yönetim ve İstanbul ile Bir Karşılaştırma**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, İstanbul.
- SEOUL'S FIGHT AGAINST COVID-19 (2021). "Seoul's Fight Against Covid-19" <http://english.seoul.go.kr/wp-content/uploads/2021/02/covid-19-briefing-note.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT (2022). "Covid-19 and Vaccines in Seoul", <https://english.seoul.go.kr/covid/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2022).
- SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT (2022). "City Overview", <https://english.seoul.go.kr/seoul-views/meaning-of-seoul/4-population/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2022).



- SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT (2022). "History of Administration" <https://english.seoul.go.kr/city-hall/history-of-administration/4-history-of-seoul-metropolitan-council/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2022).
- SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT (2022). "Budget of the Seoul Metropolitan Government", <https://english.seoul.go.kr/city-hall/budget/budget/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2022).
- SEOUL SOLUTION (2022). "Seoul Solution", <https://www.seoulsolution.kr/en/content/>, (Erişim Tarihi: 06.04.2022).
- SHON, Changwoo. (2021). "The Role of Cities as the First Responder to Pandemics: Focusing on the Case of the Seoul Metropolitan Government's Response to the COVID-19", **Journal for Peace and Nuclear Disarmament**, 4:sup1, 60-72.
- SOBACI, Mehmet Zahid ve KÖSEOĞLU, Özer (2016). **Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler**, Ankara: SETA.
- ŞAHİN İPEK, Elif. Ayşe. (2020). "Güney Kore'de Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Yapısı", *Dünyada Yerel Yönetimler ve Mali Yapılar*, Editör: Çiğdem Akman ve İbrahim Attila Acar, Ankara: Nobel Yayıncılık, s. 339-372.
- T.C. SAĞLIK BAKANLIĞI (2022). "Genel Covid-19 Tablosu", <https://covid19.saglik.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- TR24 (2021). "İBB'nin Askıda Fatura Projesi 6. ödülünü aldı; 41 milyon TL'lik fatura ödendi.", <https://t24.com.tr/haber/ibb-nin-askida-fatura-projesi-6-odulunu-aldi-41-milyon-tl-lik-fatura-odenedi,979887>, (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- TURAN, Menaf. ve HAMZA ÇELİKİYAY, Hicran. (2020). "Türkiye'de Kovid 19 ile Mücadele: Politikalar ve Aktörler", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 3 (1), s. 1-25.
- YUMUŞAK, İbrahim Güran ve ALTUN, Hacı (2016). "Türkiye'deki STK'ların Az Gelişmiş Ülkelere Yönelik Yardımları Ve Sosyo-Ekonomik Etkileri: Sadakataş Derneği", **Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi**, XI (II), 207-233.
- ZENGİN, Ozan (2014), "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 2, ss. 91-116.



# DEMOKRASİ VE TEKNOKRASİ İLİŞKİSİ: KORONAVİRÜS BİLİM KURULU ÖRNEĞİ

## Democracy and Technocracy Relation: The Coronavirus Scientific Committee Case

Dr. Öğr. Üyesi İsmail Cem KARADUT\*

Geliş Tarihi: 30.09.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 26.12.2022

### Öz

Ortak karara varmanın en meşru yolu olan demokrasi; ırk, cinsiyet, servet, toplumsal statü gibi ayrımlar olmaksızın, halkın iradesine dayanmasıyla, sonuna "-krasi" getirilen diğer yönetim biçimlerinden farklı, özel ve üstün bir yerde durmaktadır. Yine de; yaşadığımız çağ ve içinde bulunduğumuz toplumla birlikte, gitgide karmaşıklaşan yönetsel ve siyasal süreçler, ortak kararlara varmada tecrübe, teknik bilgi ve yetenek gibi farklı meşruiyet kaynaklarına başvurmayı gerektirebilmektedir. Demokrasi ve diğer "-krasi"ler arasındaki çatışmanın, diğer bir deyişle, halk iradesi ve diğer meşruiyet kaynakları arasındaki gerilimli ilişkinin en görünür olanıysa demokrasi ve teknokrasi arasında yaşanmaktadır; teknik bilgiye gereksinen siyasa alanları, ilgili siyasetçileri ve bürokratları "halkın iradesi" ile "uzman görüşü" arasında bırakabilmektedir. Ayrıca; seçilmiş ve atanmış karar alıcılar da, aynı bahisle, izlenen siyasaların olumsuz sonuçlarını ve sorumluluğunu uzmanların üzerine atabilmektedir. 1980'lerden sonraki neoliberal reformların mantıksal uzantısı olarak ortaya çıkan bu teknokratik eğilimin, son yıllarda kendisini özellikle toplum sağlığına ilişkin siyasalarda gösterdiği söylenebilir. Bu çalışmanın amacı, demokrasi ve teknokrasi arasındaki kimi zaman gerilimli kimi zaman işbirliği niteliğindeki ilişkiyi ilgili literatürü taramak suretiyle teorik boyutu ile ele almak ve Koronavirüs Bilim Kurulu örneği ile birlikte insan hakları konuları

### Abstract

Democracy, being the most legitimate way to reaching common decisions, stands in a more different, special and predominant place than other form of governments with suffixes "-cracy", and it is based upon the people's will regardless of any distinction such as race, gender, wealth, or social status. However, with modern times and society we live in, administrative and political processes have ever been more complicated, making it necessary to refer to different sources of legitimacy in reaching common decisions like experience, technical knowledge, and skills. The most apparent 'conflict' between democracy and other "-cracies", in other words 'tense' relation between popular will and other sources of legitimacy is in between democracy and technocracy, for policy-making areas that entail technical knowledge leave politicians and bureaucrats in between "popular will" and "expert opinion". Besides, elected and appointed decision-makers, in the same vein, may throw the negative results and responsibility of current policies at the experts. It could be said that this technocratic tendency has emerged as the logical extension of neoliberal reforms after 1980s, and it has become more evident in the policies on public health recent years. This study is intended to examine the 'tense' and as well as cooperative relation in question between democracy and technocracy theoretically in way of going over the relevant literature and discuss

\* Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,  
ismail.karadut@dpu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-0049-5317

üzerinden tartışmaktadır. Çalışmada öne çıkan sonuç ve bulgu ise; Bilim Kurulu gibi teknokratik örgütlerin, özellikle doğal afetler, salgın gibi zor dönemlerde kamu politikalarına/siyasalarına meşruiyet sağlayabilmelerinin yanında onları yönlendirebildikleri görülmüş ve bunun ileriki dönemler için de iyi uygulama olarak bir örnek olabileceği değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Demokrasi, Teknokrasi, Yönetişim, İnsan Hakları

it through the case of the Coronavirus Scientific Committee with human rights issues. The leading result and finding in this study is that technocratic organizations like the Scientific Committee especially during the times of natural disaster, pandemic could provide public policies with legitimacy and orient them, and it is also evaluated that this could be taken as an example in terms of good practice for the times to come.

**Keywords:** Democracy, Technocracy, Governance, Human Rights

## GİRİŞ

2019 yılının sonunda başlayıp günümüze değin gelen, Sars-Cov-2 virüsünün neden olduğu Covid-19 Pandemisi dünya üzerindeki bütün devletleri seferber etmiş, bütün toplumları sosyo-ekonomik bakımdan olumsuz etkilemiştir. Söz konusu sürecin sağlık bakanlarını ve bakanlıklarını ayrı bir yere koyduğu söylenebilir zira son yıllarda istisnasız her hükümetin en önemli hedeflerinden birisi virüsle birlikte büyük bir tehdit altında olan halk sağlığını korumak ve iyileştirmeye çalışmaktadır. Ayrıca, böylesi yoğunlukta ve çapta bir salgına hazırlıklı olmayan sağlık sistemlerinin aşırı zorlanması, kimi ülkelerde çökmesi, pandemi sürecinin idari ve siyasi boyutunu da etkilemiş; anılan sürecin yönetimi, yöneticilerin popüler desteğinin ve meşruiyetinin parametrelerinden birisi olmuştur. Geniş anlamda sosyal güvenlik ve halk sağlığı, hükümetlerin performans ve popülerliğinin önemli göstergelerindedir fakat pandemiyle birlikte izlenen genel ve spesifik sağlık siyasalarına ilişkin tartışmalar, demokratik hesap-verebilirliğin ön plana çıkan konuları olmuştur. Bu nedenledir ki; toplum sağlığına ilişkin alınan kararların, yapılan işlemlerin, başlatılan ve yürütülen siyasaların etkililiği, verimliliği ile demokratikliği arasındaki dengenin daha da hassaslaştığı söylenebilir. Konu ile ilgili literatürde de söz konusu dengeye ilişkin tartışmaların ekseni demokrasi-teknokrasi gerilimi olarak görünmektedir. Ortak kararların en önemli meşruiyet kaynağı karardan etkilenen herkesin karara katılması “etkilenen herkes prensibi” ya da temsilciler aracılığıyla alınan kararın temsil edilenlerin yararını ve isteklerini yansıtmasıdır. Doğrudan demokrasinin günümüz toplumlarında uygulanmasının pratik imkânsızlığının yanında, temsili demokrasilerde de alınan kararlar ve izlenen/uygulanan siyasalar kimi zaman temsil edilenlerin isteklerinden ziyade karmaşıklaşan hayatı yansıtmakta, popüler rıza yerine teknik

bilgi ve uzman görüşü/tasarrafuna dayandırılabilir. Demokrasi-teknokrasi geriliminin en çok hissedildiği siyasa alanlarından birisinin de sağlık olduğu söylenebilir.

Çalışmanın izleyen bölümlerinde öncelikle demokrasi-teknokrasi gerilimine ilişkin kuramsal tartışmalar değerlendirilecek, demokrasinin diğer “-krasi”lerden farkı ele alındıktan sonra, “demokrasiye çözüm olarak teknokrasi, teknokrasiye çözüm olarak demokrasi” başlığı altında teknokrasi açısından demokrasi; demokrasi açısından teknokrasi değerlendirilecektir. İkinci kısımda, Türkiye’deki teknokratik uygulamaların ve kurumların tarihsel gelişimi kısaca değerlendirilecek, üçüncü kısımdaysa Sağlık Bakanlığı ile Koronavirüs Bilim Kurulu, afet/risk yönetimi, pandemi süreci ve insan hakları bağlamında, ilk iki kısımdan elde edilen teorik ve tarihsel bakış açısıyla birlikte tartışılacaktır. Çalışmanın öne çıkan amacı, Bilim Kurulu’nun afet, salgın gibi olağandışı dönemlerde kamu politikasına katkısını değerlendirmektir; bunu yaparken başvuru yöntem, mevzuat ve literatür taramasıdır.

## 1. DEMOKRASİ TEKNOKRASİ İLİŞKİSİ: HIZLI BİR KARŞILAŞTIRMA

Ünlü İtalyan siyaset bilimci, Norberto Bobbio’nun yetkin bir biçimde belirttiği gibi, “*Politik düşüncenin bütün tarihi en iyi yönetim sisteminin ne olduğuna dair tartışmalarla bilmecelenmiştir ve bu tartışmanın içerisinde demokrasi taraftarlığı ve karşıtlığı sürekli tekrar eden bir temadır.*” (Bobbio, 1989: 138). Denilebilir ki, özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra söz konusu tartışma en iyi yönetim tartışmasından çıkıp “hangi demokrasi?” polemğine dönüşmüştür. Zira en iyi yönetim tartışması kimi düşünürlere göre bitmiş, hatta bu yüzden “tarihin sonu” gelmiş, liberal demokrasi tarihi(n) testinden geçip diğer bütün rakiplerini ya da diğer bütün “-krasi”leri oyun dışına itmiştir. Demokratik toplumlarda öne çıkan liberal-demokratik değerler; halk egemenliği, yönetimin halkın rızasına dayanması, çoğunluğun yönetimi ile birlikte azınlık haklarının da korunması, temel insan haklarının koruma altına alınması, özgür ve adil seçimler, kanun önünde eşitlik ve davaların hukuki usullere göre görülmesi, yönetimin anayasa ile sınırlandırılması, toplumsal, ekonomik ve siyasal plüralizmin/çoğulculuğun yanında hoşgörünün, işbirliğinin ve uzlaşma değerlerinin hâkim olmasıdır. Hatta akademik özgürlük dahi meritokratik bir uygulama olarak liberal demokrasilerin bir özelliği olarak kabul edilmektedir. (TDV, 1992: 13; Cole, 2017: 862). Libe-

ral demokrasinin eleştirisinden (özellikle de ondaki oydaşım/konsensus fikrine karşı) doğan radikal demokrasi<sup>1</sup> genel olarak liberal siyaset yaklaşımına, özelde ise onun çoğulculuk anlayışına itiraz etmektedir. Radikal demokrasiye göre, siyaset birlikte yaşamaktan kaynaklanan kurumların ve pratiklerin, ondan daha geniş bir anlamı olan siyasal ise birbirleriyle uyuşmayan zıtlıkların ya da antagonyizmaların alanıdır. Siyasal alandaki antagonyizma ise "dost-düşman"dır. Radikal siyasetin görevi; "dost/düşman" antagonyizmasını, "biz-onlar" agonizmasına tahvil etmek, siyasete/siyasala oydaşım değil sağlıklı bir 'çatışma' ortamı sağlamaktır (Mouffe, 2010: 16 & 28). Radikal demokrasinin iddiası demokrasiyi derinleştirerek onu demokratikleştirmektir. Gerçekten de demokrasi, günümüzün yönetim biçimleri içerisinde kendisine atıfla kendini meşrulaştırabilen (demokrasinin demokratikleşmesi) yegâne sistemdir. Bunun en önemli sebebi, diğer "-krasi"lerin özellikleri ve temsili demokrasinin onlara karşı ayrıcalıklı, hatta halkın desteği ve rızasına dayanmasıyla, üstün konumudur. Aşağıdaki başlıklarda bu durum hem diğer "-krasi"lere hem de konu özelinde teknokrasie atıfla değerlendirilecektir.

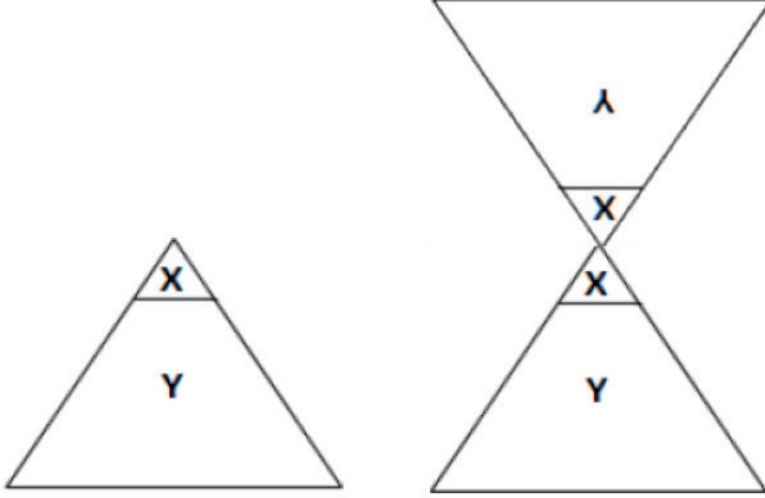
### 1.1. "-Krasiler ve Demokrasinin Ayrıcalıklı Konumu

Giovanni Sartori'ye göre kimi kavramlar o kadar çok tanımlanagelmiş ve her-kese göre farklı anlamlarda kullanılmıştır ki artık "şeffaf bir kavram" olmuştur. Bu anlamda, çokça ve farklı bir şekilde tariflenmiş olan demokrasi kavramının belli bir tariflenme alanı kalmamış, kapsadığı alan ortadan kalkmıştır. Demokrasi teorisinin en önemli görevlerinden başlıcası onu sınırları belli bir kavram olarak tanımlamaktır çünkü iyi tanımlanmamış kavramlar her şeyle ilişkilidir, tanımlayıcı özelliğini yitirmiştir. Dolayısıyla, demokrasiye ilişkin tanımların 'minimal' tutulması hem demokrasinin karşılaştırmalı siyaset çalışmaları için kullanılmasını mümkün kılmakta/kolaylaştırmakta hem de onun tanımına ilişkin sorununu çözmeye yönelmektedir. Demokrasiye ilişkin tanımlarda "ne kadar?" sorusundan (*more or less*) önce sorulması gereken "neyi?" (*either/or*) sorusudur (Sartori, 1996 & Sartori, 1970: 1033-1036; Karadut, 2015: 6). Demokrasinin temel özelliklerini ortaya koymak ayrıca onu diğer "-krasiler"den ayırmayı da kolaylaştıracaktır. J. L. Nancy'nin (2010: 72-73) de ileri sürdüğü gibi, aslında demokrasi gayet negatif ve pejoratif bir anlamda doğmuş bir yönetim biçimidir

<sup>1</sup> Liberal demokrasiye eleştiri, radikal demokrasi ile sınırlı değildir. Güçlü demokrasi kavramının öncüsü B. Barber'a göre (1995: 32) liberal demokrasi insan doğası, bilgi ve siyaset mevzu bahis olduğunda liberal olsa da, sahip olduğu birey ve bireysel çıkar anlayışı gibi demokratik olmayan öncüllere de dayanmaktadır; içerdiği demokratik değerler yalnızca bireysel ve özel amaçların aracı olduğundan güçlü değildir.

zira “-krasi” son eki, fiziksel güç/zor anlamında kullanılmış, halkın yönetimi ilk etapta halk zoruyla yönetim olarak kavranılmıştır. Örneğin, Aristoteles de, çoğunluğun kötü yönetimi için demokrasi kavramını uygun görmüş, çoğunluğun iyi yönetimi için “politeia” adlandırmasını kullanmıştır. Aristo’nun birkaç kişinin iyi yönetimi olarak tariflediği aristokrasi, “-krasi” sonu eki alıp da olumlu bir çağrışıma sahip tek yönetim biçimidir (2009: 179-180).

Gerçekten de “-krasi”, iyi/kötü yönetimleri tanımlamak ve yönetimin kurucu unsurlarından olan politik gücü belirtmek için kullanılmıştır. Bunun yanında, “-krasi”nin başına çeşitli sıfatlar getirilerek, iyinin ve kötünün yanında veyahut bu tartışmaya girmeksizin, yönetimlerin özellikleri de nitelenmeye çalışılmıştır. Örneğin; bugün özellikle yönetim bilimlerinde sıklıkla başvurulan “meritokrasi” kavramı 1958 yılında M. Young’un yazdığı bir kitapla kullanılmaya başlanmıştır. Demokrasinin başına gelen şeyin meritokrasinin de başına gelmiş olduğu söylenebilir zira kavram ilkin hakkaniyetli bir yetkilendirme yapmaya çalışan elit/üst kesim ile toplumun geri kalanı arasındaki farkı/ayrılığı belirtirken, sonrasında yönetici pozisyonlarda; zeki, yetenekli, becerikli kimselere yer verilmesi gerektiği fikrine dayanan bir yönetim biçimi anlamını kazanmıştır (Nart, 2019: 2844). 19. Yüzyılın başlarında J. J. Fazy tarafından kullanılmaya başlayan “gerontokrasi”, diğer “-krasi”ler gibi yönetime ilişkin bir iktidar alanı ve imtiyazını tanımlamaktadır. Buradan hareketle; gerontokrasi, yönetme hakkının yaşa dayalı bir ayrıcalık olarak ortaya çıktığı yönetim biçimidir (Önder, 2013: 272). Zenginlerin iktidarı anlamına gelen “plütokrasi” (Harvey, 2015: 11), yargısal aktivizmin en üst sınırlarından olan “jüristokrasi” gibi pek çok “-krasi” bulunmaktadır. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, politik gücün önüne gelen sıfat, gücü elinde bulunduran toplumsal ya da mesleki kesimini işaret etmektedir. Bu anlamda değerlendirildiğinde, temsili demokrasi yukarıdaki “-krasi”lerden önemli bir farka ve üstünlüğe sahiptir. Yöneticiler, diğer “-krasi”lerde olduğu gibi yine bir azınlığa denk gelmekle birlikte, halkın bir kesimini değil tümünü temsil etmekte ve yönetici/yöneten olmak ne yaşa, ne servete ne de herhangi başka bir niteliğe bağlı bir ayrıcalık olarak tanımlanmaktadır.



**Şekil 1:** Demokrasi ve Diğer "-krasi" ler

Yukarıdaki şekil tartışılırsa; solda kalan piramit, temsili demokrasi dışındaki diğer "-krasi"leri, sağda kalan kum saati ise temsili demokrasiyi resmetmektedir. Her iki şekilde de X'ler yöneticileri, Y'ler ise yönetilenleri temsil etmektedir. Denebilir ki, soldaki şekilde X; gerontokraside yaşlıları, plütokraside zenginleri, meritokraside yeteneklileri, teknokraside teknik bilgiye haiz olanları, jüritokraside yargı erkini yargısal aktivizme varana değin kullanan yargıçları belirtmektedir, Y ise yönetilenlerdir. Sağdaki şekilde ise, hem X hem de Y halkı işaret etmekte; X seçikle işbaşına gelen yöneticileri kapsamaktadır. Kum saati şeklinden de anlaşılacağı üzere, bugünün yönetilen durumdaki Y'leri belli bir süre sonra seçimlerle birlikte X olma; X'leri ise Y olma olasılığını taşımaktadır. Diğer bir deyişle; demokrasilerde yöneten kim sorusunun yanıtı, yaşa, servete, toplumsal statüye ya da herhangi bir mesleğe bakılmaksızın, sade ve açık bir biçimde halktır, demokrasilerde Y'den X'e ya da yönetilenden yönetici konuma geçme halkın rızasına bağlıdır ve yine saat metaforundan hareketle, belli bir süre için yönetime gelen iktidarın değişme yöntemiye seçimlerdir.

Demokrasi için, ortaya çıktığı çağdan bu yana söz konusu olan ya da yüzyıllardır sorulan sorular, tartışılan konular katılım, özgürlük ve eşitlik ile ilgilidir. Denebilir ki, söz konusu soru(n)lar aynı kalsalar da onlara verilen yanıtlar zamanla



değişmiştir. Örneğin, ilk ortaya çıktığı haliyle demokrasinin insanları yönetime katmaktansa onları yönetimden dışlamanın özel bir yöntemi olduğu söylenebilir. Zira Atina demokrasisinde kadınlara, yabancılara ve belli bir yaşın altındakilere yönetime katılma hakkı tanınmamıştır (Karadut, 2015: 211). Katılım sorununa verilen yanıt bugün gayet açıktır. Modern toplumlarda belli bir yaşa erişmiş her birey seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Böylelikle yurttaşlar devleti ve yöneticilerini denetleme hakkına kavuşmaktadır. Yurttaşların bu denetimin sonuçlarından emin olmaları, onu faydalı görmeleri ise demokrasilerin ikinci önemli özelliği olan özgürlüğü gündeme getirmektedir. Bir ülkede vatandaşların devleti etkin bir şekilde denetleyebileceklerine ilişkin güvence, anayasal özgürlükler ve insan haklarıdır. Dolayısıyla, düşünce, basın ve toplanma hürriyetleri, adalet sürecinin kurallara bağlanması gibi temel hususlar anayasalarda düzenlenmiş ve devletin faaliyetleri için de bir çerçeve oluşturulmuştur. Günümüzde özgürlüğün ve insan haklarının bir aradalığı demokratik rejimlerin vazgeçilmez özelliklerindedir. Bununla birlikte, demokrasiye ilişkin meselelerin/özelliklerin değişimini göstermesi anlamında, Perikles'in de özgürlüklerden bahsettiği söylenebilir ama onun kastettiğinin toplumun özgürlüğü olduğu açıktır çünkü Atina demokrasisinde kölelik bulunmakta, bireysel haklar tanınmamaktadır. Özgürlüğün temeli olan birey mefhumu ve bireysel haklar modern demokrasinin özelliğidir. Demokrasilerin en önemli yönlerinden, boyutlarından üçüncüsü eşitliktir. Eşitlik, yukarıda da değinildiği üzere, siyasal hayata katılmada herhangi bir ayrıma uğramama anlamına gelmektedir. Her yurttaş siyasal hayata eşit derecede (bir yurttaş bir oy) katılabilmektedir (Aleskerov, Ersel ve Sabuncu, 1999: 38-41). Bu boyutların daha somut görünüşleri aynı zamanda işleyen bir demokrasinin ana unsurlarını oluşturmaktadır. Bunlar; serbest ve adil seçimler, açık ve sorumlu hükümet, medeni ve sivil haklarla birlikte demokratik bir toplumdur (Beetham ve Boyle, 1998: 32). Sayılan bu özellikler ve konular her dönemde ele alınmış, onlara yönelik ortaya çıkan yaklaşımlar anılan dönemlere göre değişmiştir. Denilebilir ki, soru(n) lar aynı olsa da, onlara verilen yanıtlar, getirilen çözümler değişmektedir.

## 1.2. Demokrasiye Çözüm/Alternatif Olarak Teknokrasi, Teknokrasiye Çözüm/Alternatif Olarak Demokrasi (?)

Meşruiyet ve uygulanabilirlik açısından rakipsiz olan temsili demokrasi yine de eleştiri almakta, farklı demokrasi pratiklerinin tartışılmasının yanında diğer "-krasi"lere de başvurulduğu görülmektedir. Bu "-krasi"lerden en önde geleni,

teknokrasidir. Yönetim ve siyaset amaçların gerçekleştirilmesine ilişkin faaliyetler ve değerlerin dağıtımı olup teknokrasi, söz konusu bu değerlerin uzmanlar ve teknik elitler tarafından bağımsız, bilgiye ve toplumun uzun vadeli çıkarlarına uygun olarak dağıtılması olarak tanımlanabilir. Bu anlamda, demokrasiye kıyasla ya da biri diğerinin sorunlarına çare olması açısından, dört hususa temas edilebilir. İlkin; teknokraside meşruiyet kaynağı, halkın rızası ya da popüler destekten ziyade, üstün bilgi ve uzmanlıktır. İkinci olarak, teknokraside temsil halktan ya da toplumdaki 'bağımsız' ve ona karşı 'duyarsız'dır oysa demokrasiler (sayıca az, elit de olsa) karar alıcılar olarak halk tarafından seçilen temsilcilere izin verir. Üçüncüsü, teknokrasinin lehine olarak, izlenen teknokratik siyasalar belli kesimlerin/parçaların çıkarlarından ziyade bütünü ortak çıkarına yöneliktir. Bununla ilintili olarak dördüncüsü; öznel, çoğul ve kısa vadeli çıkarlar yerine teknokrasinin bilimsel ve ussal olarak tanımlanmış/oluşturulmuş çıkarları ortaya atmasıdır (Caramani, 2020: 3). Bu dört nokta göz önüne alındığında, teknokrasinin öne çıktığı hususun tarafsızlık ve bağımsızlık (*neutrality & independency*) olduğunu, demokraside de halkın rızası ve iradesinin tecellisinin ön planda olduğu söylenebilir. R. Dahl, "poliarşi" kavramı aracılığıyla demokrasiye dair minimal ama net bir tablo sunmaktadır:

**Tablo 1:** Poliarşi ve Demokratik Süreç

Kurumlar	Gerekli Kriterler
1. Seçilmiş Görevliler 2. Özgür ve Adil Seçimler	I. Oy Verme Eşitliği
1. Seçilmiş Görevliler 3. Kapsayıcı Seçme Hakkı 4. Mevki için Yarışma Hakkı 5. İfade Özgürlüğü 6. Alternatif Enformasyon 7. Örgütsel Özerklik	II. Etkin Katılım
5. İfade Özgürlüğü 6. Alternatif Enformasyon 7. Örgütsel Özerklik	III. İyi Kavrama ( <i>Enlightened Understanding</i> ) ve Bilgi Sahibi Olma

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seçilmiş Görevliler</li> <li>2. Özgür ve Adil Seçimler</li> <li>3. Kapsayıcı Seçme Hakkı</li> <li>4. Mevki için Yarışma Hakkı</li> <li>5. İfade Özgürlüğü</li> <li>6. Alternatif Enformasyon</li> <li>7. Örgütsel Özerklik</li> </ol>	IV. Gündemin İzlenmesi
<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Kapsayıcı Seçme Hakkı</li> <li>4. Mevki için Yarışma Hakkı</li> <li>5. İfade Özgürlüğü</li> <li>6. Alternatif Enformasyon</li> <li>7. Örgütsel Özerklik</li> </ol>	V. Kapsama ( <i>Inclusion</i> )

**Kaynak:** Dahl, 2005: 222.

Tablonun kendisi siyasal demokrasinin (poliarşi) özelliklerini vermekle birlikte, tabloya ilişkin göze çarpan özelliğin görevlilerin serbest ve adil seçim şartlarında yapılan seçimler yoluyla gelmesi olduğu söylenebilir. Seçme ve seçilme hakkı ile birlikte seçimlerin (halk tarafından yapılan yetkilendirme) hemen her kriterde yer alması demokrasinin diğer “-krasi”lerden en önemli farkı, teknokrasie göre de en önemli avantajdır. Denilebilir ki; teknokrasinin kimi zaman meritokrasinin başka bir formu, “entelektüel aristokrasi” ya da “entelektüel oligarşi” olarak anılmasının sebebi söz konusu bu fark ve dezavantajdır (Esmark, 2020: 85). Yukarıda da belirtildiği üzere, demokrasi üzerindeki tanım tartışması büyüktür bu yüzden ona ilişkin temel noktalara değinen minimalist tanımlamalar daha işlevseldir ki yukarıdaki tablonun değinilmesi gereken noktalara (demokratik minimum) değindiği söylenebilir.

Teknokrasi açısından böylesi bir tanım sorunu yoktur zira demokrasiye göre çok daha yeni bir tarihe sahip olan kavram, fikir olarak 17. Yüzyılda F. Bacon tarafından ortaya konmuş, 20. Yüzyılda da W. Henry Smyth adında bir mühendis tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Teknokrasi kavramının gelişimi ile söz konusu yüzyıllardaki bilimsel ilerlemelerle el ele gitmiştir. Saint-Simon ve Comte gibi ilerleme fikrinin önde gelen isimlerinin teknokrasi ile anlamları bundandır (Fischer, 2013: 114-115). 20. Yüzyılın ilk yarısı teknokrasinin altın çağları olarak değerlendirilebilir; sadece Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) değil, Avru-

pa'da da giderek karmaşıklaşan ve uzmanlık bilgisi gerektiren gündelik hayata yönelik politikalarda teknokratların karar alıcı/verici rolüyle delege edilmesi fikri yaygınlık kazanmıştır. 1980'lerle birlikte bu düşünce demokratiklik açısından çeşitli soru işaretlerini beraberinde getirirse de siyasa yapımındaki karmaşıklık, risklerin ve beklentilerin yükselmesi tartışmayı teknokrasi lehine 'dengelemiştir'. Öyle ki, 2015 yılında ABD'de Kamu Politikası Analizi ve Yönetimi Derneği (*The Association for Public Policy Analysis and Management*) düzenlediği konferansın ismini "Kanıt-Tabanlı Siyasanın Altın Çağı" (*The Golden Age of Evidence-Based Policy*) koymuştur. Kimi konularda uzmanların görüşlerine güvenmek ve kararları onlara bırakmak (demokrasiye teknokratik çözüm/alternatif) makul olarak görülebilirken, ne kadar karmaşık ve riskli olursa olsun kimi hususlarda halkın rızasına dayanmak ve görüşlerini temsil etmek (teknokrasiye demokratik 'ayar') etik olarak doğrudur denilebilir. Bu ikisinin buluştuğu nokta ya da ölçüt, "demokratik formlarda ve teknokratik normlarda" olarak adlandırılabilir (Gilley, 2017:11). Nihayetinde, teknokrasi gibi diğer "-krasi"lerin 'oyuna' dâhil olması demokrasiyi demokratikleştirme ve/veya demokratik meşruiyeti güçlendirme bağlamlarında daha çok anlam kazanmaktadır.

## 2. TÜRKİYE'DE DEMOKRASİ-TEKNOKRASİ: UYGULAMA VE KURUMLAR

Türkiye'nin siyasal modernleşmesinin, ilgili literatürdeki pek çok geride kalmışlık savına rağmen, en az batı Avrupa'nınki kadar köklü olduğu söylenebilir. Mutlak otoritenin sınırlandırılması, meşruti idarenin kurulması, siyasal hareketler ve partiler ve de seçimler Türk siyasal hayatının en az dünyadaki örnekleri kadar eski kurumlarıdır. Gerçekten de; siyasal rekabetin ve dikey hesap-verebilirliğin vazgeçilmez unsuru olan seçimler, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne, 19. Yüzyıl ortasından beri yapılması vesilesiyle en az Avrupa'daki seçim pratikleri kadar köklüdür ve uygulanan seçim sistemleri/yöntemleri bakımından da çeşitli ve zengindir.

### 2.1. 1970'ler Teknokratik Hükümetler, 1980'ler Neoliberal Reformlar Dönemi

Teknokrasi bağlamında, Türkiye pratiği demokrasi deneyimindeki kadar zengin değildir. Türkiye'de teknokrasi; demokrasinin krize girdiği askeri müda-

hale dönemlerinden birisi olan 12 Mart 1971'den sonra, kimilerine göre askerlerin kimilerine göre dönemin Cumhurbaşkanı'nın görevlendirdiği Nihat Erim tarafından kurulan hükümetle ortaya çıkmıştır. Kurduğu kabineyi "Beyin Takımı" olarak niteleyen Erim, Sağlık Bakanlığı'na (o zamanki adı "Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı"dır) Prof. Dr. Türkan Akyol'u getirmiştir ve Akyol Cumhuriyet tarihinin ilk kadın bakanı olmuştur. Kurulan hükümet ya da kabinenin amacının askerlerin istedikleri radikal reformların yapılması olduğu söylenebilmekle birlikte, Türkiye'de siyasal hayatın ilk teknokratik hükümetinin sağlık bakanının yine dünya çapında bir kolera salgınıyla mücadele ettiği belirtilmelidir (Çerezci, 2018: 821-823).

Diğer ülkelerin siyasal sistemleri ve işleyişlerinde olduğu gibi Türk siyasal hayatı da uluslararası siyasal konjonktürden ayrı düşünülemez. İki tane petrol şoku ve izleyen büyük ekonomik krizlere tanıklık eden 1970'lerin dünyasında teknokratik hükümetler ve neoliberalizmin savunucuları demokrasiyi bir 'lüks', hatta çoğunluk yönetimlerini kişisel haklara ve anayasal özgürlüklere tehdit olarak görmüş, uzmanların ve elitlerin yönetişimini (*governance*) desteklemiştir (Harvey, 2005: 66). Bu düşünce, liberal demokrasinin önemli teorik ayırımlarından birisi olan ekonomik olan-alan ve siyasal olan-alan kavramsallaştırmasına dayanmaktadır. Söz konusu ayırım ekonomiyi ve dolayısıyla ekonomi politikalarını bağımsız, yansız, kendi yasaları olan 'doğal' bir alan olarak tanımakla, bu alana yapılacak 'siyasal' müdahaleyi yanlı ve sübjektif ve de ekonominin işleyişini bozan bir etkinlik olarak görmektedir. Böylelikle, gündelik hayata etki eden en önemli politikalar politik/siyasal alanın ve hesap-verilebilirliğin dışına çıkarılmış olmaktadır (Karadut, 2013: 34). Gerçekten de; 70'lerin siyasal istikrarsızlığı ve buna eşlik eden ekonomik krizler, 19. Yüzyıl liberalizminin "gece bekçisi" devlet anlayışını andıran bir biçimde, 1945 sonrası özellikle Batı Avrupa'da ortaya çıkan 70'lerin sonlarına doğru krize sürüklenen refah devletlerine alternatif olarak minimal devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. Yeni sağ devlet anlayışının en önemli iki argümanından birisi, yukarıda bahsedildiği gibi devletin/hükümetin (dolayısıyla siyasal iradenin) ekonomik alana müdahale etmemesi ve de devletin dış politika, iç-dış güvenlik, adalet gibi çekirdek alanlar dışında herhangi bir hizmet üretmemesidir. Bununla birlikte, yine de devletlerin üretiminde öncülük edeceği sıkı denetim ve gözetim şartıyla özel sektöre kısmen devredebileceği eğitim ve sağlık gibi kamusal hizmet ve politika alanları da bulunmaktadır (Öztek, 2007: 9-10). İkinci olarak, minimal devlet anlayışına göre ekonomide büyük

devlet ister istemez hem piyasalarda dışlama etkisine sebep olacak hem de diğer alanlarda bireylerin temel hak ve özgürlükleri aleyhine büyüyecektir. 1980'ler; yine dünyada olduğu gibi Türkiye'de de özelleştirmelerin yeni sağ perspektif ile siyasal ve ekonomik rasyonalizasyon amacıyla yapıldığı bir dönemdir ki bunların hem yönetsel sistem açısından hem de kamu personeli açısından sonuçları olmuştur (Yayman, 2000: 145 & 151-152).

Her ne kadar disiplini daralttığı yönünde eleştiriler olsa da kamu yönetiminin genel yaklaşımı ve odağı, devletin yürütme erkine odaklanmaktadır denilebilir. Kamu Yönetimi, "devletin iş yapma, politika oluşturma alanının sistematik bilgisinin üretildiği" disiplindir. Bilindiği gibi modern kamu yönetiminin ortaya çıkışı kapitalizmin gelişmesiyle birlikte. Bu yüzden, kapitalizmin yaşadığı krizlerden kamu yönetimi de etkilenmiş, krizin kaynağı olan ekonomik sistemin yerine devlet örgütlenmesi/kamu yönetimi sorunsallaştırılmıştır ve yeniden düzenlenegelmiştir (Sabuktay, 2014: 16-17). 1990'lar ve 2000'lerin başındaki Türkiye için böylesi bir uğraşa işaret edilebilir çünkü dönem ekonomik krizler, özelleştirmeler ve yeniden yapılandırılmalara şahit olmuştur.

## 2.2. 1990'lar ve 2000'ler, Yönetişim ve Üst-Kurullaşma

Ortaya çıktıktan sonra, izleyen birkaç on yılda sıklıkla başvurulan "yönetişim" (*governance*) kavramı ilk defa Dünya Bankası'nın Afrika'daki kalkınma sorunlarına ilişkin hazırladığı bir raporda kullanılmıştır. Kavramın veyahut terimin mali ve teknik işbirliği hizmeti veren uluslararası kurumların raporlarında kullanılması yönetişimin teknokratik bir içeriğe sahip olduğuna yorulabilir. Bununla birlikte; Dünya Bankası, terimi yeni dünya düzenine entegre olmuş minimal devletin kontrol ettiği 'gevşek ve geniş' kapitalist bir yönetim yapılanmasını ima etmek için kullanmaktadır. Terimin kurum tarafından gösterilen diğer bir anlamı ya da iması, erkler ayrılığına dayanan temsili bir siyasal rejim olmakla birlikte, üçüncü kullanım yönetsel bağlamda hesap sorulabilen saydam bir kamu yönetimidir. Dünya Bankası tarafından "sağlıklı kalkınma yönetimi" olarak kavranan yönetişim, dört temel ilke üzerine bina edilmiştir: Hesap-verilebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık. Hesap-verilebilirlik makro düzeyde etkin bir mali denetim ve mikro düzeyde sivil toplum kuruluşlarının karar mekanizmalarına katılmaları anlamına gelmektedir. Kalkınmanın yasal çerçevesi özel sektör için hukuki güvenliğin, yani öngörülebilir hukuki prosedürler ile bağımsız

bir yargı teminatıdır. Bilgilendirme ilkesi, ekonomik koşulların ve hükümet tasarrufları hakkındaki bilgilerin erişilebilirliğine vurgu yaparken; saydamlık ilkesi, adının da önerdiği üzere, yönetim süreçlerinin açıklığına göndermede bulunmakta, siyasa yapımında kamu ve özel aktörlerin işbirliğini de desteklemektedir (Güler, 2009: 102-103).

Yukarıda bahsedilen kavram ve ilkelerin 1990'lar ve 2000'ler Türk kamu yönetiminin yapısındaki yansımalarının, devletin ekonomik bir aktör olarak piyasadan çekilmesinin, başka bir deyişle minimalleşmesinin yanında yönetimde üst-kurullaşmanın da önünü açması olduğu belirtilebilir. Söz konusu kuruluşların en önemli varlık sebeplerinden birisi de yukarıda bahsedilen, siyasal fakat özellikle ekonomik kararlarda 'objektif' ve 'yansız' bir tutum sahibi olabilmek adına benimsenen teknokrasi anlayışıdır. Bu yüzden, Türkiye'de söz konusu üst-kurullardan bağımsız idari otoriteler olarak bahsedilmesi tesadüf değildir. Atay'a göre (2006, 263-265), bu kuruluşların üç temel faaliyet alanı bulunmaktadır: Hukuk devleti ve demokrasinin kurumsallaşmasına yönelik olarak temel hak ve hürriyetlerle ilgili faaliyette bulunan otoriteler; yöneten-yönetilen ilişkilerinin sağlıklı (dolayısıyla hukuki) bir zeminde yürütmesine ilişkin kurulan otoriteler ve (serbest) piyasa ekonomisinin düzenli işleyişiyle ilgili faaliyet gösterenler. Birincisi için ülkemizdeki örnek, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) olarak gösterilebilir, ikincisi faaliyet alanına örnek olarak Ombudsmanlık ya da Kamu Denetçiliği Kurumu bulunmaktadır. Üçüncü ve en önemli faaliyet alanı ekonomi ile ilgili olanlardır ki; Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Rekabet Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) ve Kamu İhale Kurumu (KİK) gibi kurumlar bunun en etkili ve bilindik örneklerdir. 1980'lerle başlayan ve 1990'lar ve 2000'lerde hızla devam eden eğilim yeni-sağ ve neoliberal düşünce çerçevesinde devletin yukarıda da belirtildiği üzere her türlü etkinliğinin hür teşebbüse ve bireysel hak ve özgürlüklere dokunduğudur. Bu sebeptir ki, devlet ekonomik alandan çekilirken söz konusu alanı 'piyasa anarşisi'ne bırakmak yerine düzenlemeyi ve denetlemeyi tercih etmiştir. Söz konusu faaliyet alanları ve ilgili kurul, kurum ve kuruluşlar bu tercihin sonuçlarıdır. Bağımsız idari otoritelerin varlık nedeni, Gözübüyük'ün yetkin bir şekilde belirttiği üzere, "kamusal ve özel güçlerden gelebilecek teknik, mali ve siyasi baskı ve müdahalelerden temel hak ve özgürlükler ile ekonomik düzeni korumak üzere, bunların neden olacağı tehlike ve zararları önleme ve yaptırıma

*bağlama yetkisine sahip kurumlara olan gereksinim*"dir (alıntılayan Atay, 2006: 265).

İzlenen siyasalar ortak alınan kararların en somut görünümüdür. Devlet ve ilgili diğer kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları söz konusu bu siyasaların en önemli aktörlerindedir. Özellikle 1980'lerden sonra kamu siyasalarının belirlenmesinde ve yürütülmesinde özel sektör ve sivil toplum lehine önemli değişmelerin yaşandığı söylenebilir. Bununla birlikte; Cerny'nin de (2008: 2) belirttiği gibi, söz konusu neoliberalleşmenin ülkelere has ve özel (*embedded*) uygulamaları ve sonuçları olduğu da aşikârdır.

Çalışmanın bu kısmına kadar öncelikle demokrasi ve teknokrasi arasındaki 'gerilimli' ilişki teorik olarak değerlendirilmiş ve ardından söz konusu sürecin Türkiye kamu yönetimi açısından sonuçları 1980'lerden günümüze genel hatlarıyla değerlendirilmiştir. Aşağıdaki başlıkta, devletin en önemli kamusal hizmet alanlarından ve siyasa gündemlerinden birisi olarak sağlık siyasası, Sağlık Bakanlığı özelinde ve Covid-19 salgını ile birlikte öne çıkan Koronavirüs Bilim Kurulu örneği ve insan hakları üzerinden ilk iki başlıkta ele alınan teori ve tarih bilgisi ışığında incelenecektir.

### **3. SAĞLIK BAKANLIĞI VE KORONAVİRÜS BİLİM KURULU: PANDEMİ VE İNSAN HAKLARI BAĞLAMINDA BİR DEĞERLENDİRME**

2019 yılının son aylarında ortaya çıkan, 2020 yılının başlarında farkına varılan "Sars-Cov-2" virüsü "Covid-19" salgınına neden olmuş, geniş kitleler hem hastalık saçan virüsü hem de salgını "koronavirüs" olarak adlandırmıştır (Giordano, 2020: 7). Şüphesiz ki, Koronavirüs ile birlikte kamu hizmetlerinin önemi ve sürdürülmesindeki hayatiyet hiç olmadığı denli ön plana çıkmıştır. Söz konusu hizmetlerden ve dolayısıyla siyasa alanlarından en öne çıkanı ise genel olarak sağlık hizmetleri, özelde de kamu sağlığı siyasasıdır. Adını virüsün varlığını açıkça kabul eden İspanyollardan alan, 1918 İspanyol Gribi sonrasında yaşanan en büyük salgın olan koronovirüsün dünya çapında bir salgın, yani bir pandemi olarak ilanını 11 Mart 2020 tarihinde Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından olmuştur. Avrupada ilk vaka 27 Ocakta Fransıda, en fazla can kaybının yaşandığı ülkelerden birisi olan İtalyada ise 31 Ocakta görülmüştür. Ülkemizde ise ilk vaka 10 Ocakta bildirilmiştir ve sonrasında Pandemik Ulusal İnfluenza Hazır-



lık Planı uygulanmaya başlanmıştır (Sertdemir, 2020: 15). Aşağıdaki başlıklarda; söz konusu bu siyasa ve plandan ilk derecede sorumlu olan Sağlık Bakanlığı ve onun pandemi sürecindeki 'teknokratik' yardımcısı Bilim Kurulu'nun yönetsel yapıları değerlendirilecek, sonrasında yeni bir meşruiyet yöntemi olarak kanıt-tabanlı siyasa (*evidence-based policy*) konu ile ilgili olarak anlatılacak ve nihayetinde bu siyasa tarzı ile birlikte insan hakları ile ilgili değerlendirmeler geleceğe yönelik tartışılacaktır.

### 3.1. Sağlık Bakanlığı Teşkilat Yapısı ve Koronavirüs Bilim Kurulu

Sağlık Bakanlığı; aile sağlığı merkezleriyle ülkemizde köylere, mahallelere değin örgütlenmiş önemli bir bakanlıktır. Bakanlık teşkilatının adı, 24.01.1989 tarihli ve 356 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile "Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı"ndan bugünkü hali "Sağlık Bakanlığı"na çevrilmiştir. 02.11.2011 tarihli ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlığın görevleri yeniden tariflenmiştir. Söz konusu bu kararnamenin 6. Maddesi "Sağlık Politikaları Kurulu"nu düzenlemektedir. Kurulun temel işlevi sağlık sistemi yönetimi ve ilgili politikaları belirlemek olup kurul toplantılarına görüş almak amacıyla üniversitelerden, meslek kuruluşlarından, sendikalardan ve diğer sivil toplum kuruluşlarından yönetici ve uzman kişilerin katılımı öngörülmüştür. Ayrıca, aynı maddenin beşinci bendinde "Kurul bünyesinde, Bakanlığın görev alanı ile ilgili olarak bilimsel ve uzmanlık gerektiren konularda çalışma yapmak ve görüş bildirmek üzere danışma kurulları ve komisyonlar oluşturulabilir." denilmektedir. Bununla birlikte, ülkemizdeki hükümet sistemi değişikliğiyle Sağlık Bakanlığının yapısında da önemli değişiklikler olmuştur. Örneğin; bahsedilen Sağlık Politikaları Kurulu'nun ismi, 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu" olarak değiştirilmiş ve kurul Cumhurbaşkanlığı teşkilatının uhdesine alınmıştır. Kurulun adının, yerinin, yapısının ve görevlerinin değişmesi onu sadece kamu sağlığı politikaları ile ilgilenen bir merci olmaktan çıkarmıştır. Yine de bahsedilen kararnamenin 29. maddesinin 3 bendinde kurula "toplumda artan hastalıkların önlenmesi ve azaltılmasına yönelik politika önerileri oluşturmak" görevi verilmiştir. Kararnamenin 22. maddesindeyse, Cumhurbaşkanlığın bünyesinde oluşturulan kurullara görev alanlarıyla ilgili kamu kuruluşlarına görüş vermek ve yine görev alanlarına giren konularda ilgili bakanlıklardan, sivil toplum kuruluşlarından ve özel sektör temsilcilerinden görüş alarak politikaları/siyasaları izlemek görevleri verilmiştir.

1936 yılındaki, dikey, hiyerarşik ve basit bir örgütlenme yapısı öngören 3017 sayılı “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat ve Memurin Kanunu” bir yana bırakılırsa, Sağlık Bakanlığı, 13.12.1983 tarihli ve 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş; 356, 663 ve 694 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamelerle değişikliğe uğramıştır. 181 sayılı düzenlemede bakanlığın örgütlenme biçiminin merkezîyetçi ve bürokratik bir karakter sergilediği söylenebilir, ayrıca bu metinde sağlıklı olma halinin geliştirilmesi ve sağlıkla ilgili kuruluşların tek elden planlanması öne çıkmaktadır. 663 sayılı düzenlemeyle, bakanlığın merkezi örgütlenmesi içerisinde yer alan bağlı kuruluşların sayısını arttırmakla birlikte; hizmet sunma, politika/siyasa belirleme, denetleme, kontrol, izleme ve planlamaya yönelik hizmetler arasında bir ayrıma gitmiş ve buna bağlı olarak bağlı kuruluş ve genel müdürlüklerde bir çeşitlenme olmuştur. Keza 694 sayılı düzenleme ile de bakanlığa çeşitli kuruluşlar eklenmiştir (Aydemir, 2020: 353-354). Nihayetinde, yukarıda bahsedilen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte Sağlık Bakanlığı son şeklini almıştır. Şu an için Sağlık Bakanlığı, söz konusu kararnamenin 353. maddesinde de belirtildiği gibi merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Özel Kalem Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi doğrudan Sağlık Bakanına bağlı olmakla birlikte, diğer genel müdürlükler bakana bağlı bakan yardımcılarında yer almaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturulmuş, Gıda ve Sağlık Politikaları Kurulu sağlık politikalarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak üzere yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Ayrıca, 29 Mart 2018 tarihli ve 30375 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsünün Yapılanması ve Faaliyetlerinin Yürütülmesine Dair Yönetmelik ile Türkiye Sağlık politikaları Enstitüsünün çalışması düzenlenmiş, Sağlık Politikaları Bilim Kurulu adıyla bir kurul oluşturulmuştur. Koronavirüs Bilim Kurulu’nu, bakanlığın bir danışma mercii olarak ortaya konulmakla birlikte, varlığını bir bakıma 1 sayılı Kararnamenin 361. maddesinde düzenlenen Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkilerinde de bulmaktadır. Zira bahsedilen maddenin c bendinde, “Bulaşıcı, bulaşıcı olmayan, kronik hastalıklar ve kanser ile anne, çocuk, ergen, yaşlı ve engelli gibi risk gruplarıyla ilgili olarak izleme, sürveyans, inceleme, araştırma, bağışıklama ve kontrol çalışmaları yapmak, bunlarla ilgili verilerin toplanmasını sağlamak, belirlenen hedefler doğrultusunda

plan ve programlar hazırlamak, uygulamaya koymak, denetlenmesini sağlamak, değerlendirmek ve gerekli önlemleri almak" Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında sayılmıştır. Pandemi sürecine ilişkin özellikle 2020 yılı içerisinde gelişmiş bir literatür olsa da Koronavirüs Bilim Kurulu'na özel bir çalışma neredeyse yoktur. Bu yüzden Kurula ilişkin çoğu bilgi internet kaynaklarından elde edilebilmektedir. 10 Ocak 2020'de kurul enfeksiyon, mikrobiyoloji viroloji, iç hastalıkları, yoğun bakım ve göğüs hastalıkları alanından gelen 26 akademisyenden oluşturulmuş sayı Nisan 2020'de 38'e çıkmıştır. Üye seçiminde, "önde gelen üniversitelerinden alanında yetkin, yazdıkları bilimsel makalelerine yurt dışından da atıf yapılan *akademisyenler*"in tercih edildiği belirtilmiştir. Koronavirüs Bilim Kurulu bir danışma mercii görevi üstlenmişse de Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı gibi ilgili diğer bakanlıklar pandemiye yönelik uygulamalarının meşruiyetini kurulun bilimsel ve teknik yetkinliğine dayandırmaya çalışmıştır denilebilir. İzleyen başlık, kanıt-tabanlı siyasa üzerinden, bu hususu tartışacaktır.

### 3.2. Kanıt-Tabanlı Siyasa: Meşruiyetin Yeni Tarzı ve Kaynağı (?)

Hükümetlerin siyasa oluşturma tarzları, oluşturulan siyasanın neye yönelik olduğu ve de nasıl bir konjonktürde hazırlandığına göre değişebilmektedir. Açık-tır ki; olağan dönem siyasaları, afet, kriz gibi olağanüstü dönemlerde olanlardan biçim ve içerik olarak farklılık gösterebilmektedir. Kanıt-tabanlı siyasa yapımı yöntemi olağan-olağanüstü fark etmeksizin her dönemde başvuru olan bir siyasa yapım tarzıdır fakat zor koşullarda siyasa yapanların işlerini kolaylaştırmakla beraber siyasaların ihtiyaç duyduğu meşruiyetin sağlanmasında etkili olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, göze çarpan ilk önemli ayırım ve tartışma, 'naif' kanıt-tabanlı siyasa (*evidence-based policy*) ile siyasa-tabanlı kanıt (*policy-based evidence*) yaklaşımları arasındadır. Birincisi, bilimsel kanıt/bulgular ile siyasa kararlarının ve çıktılarının arasında ne sorunlu bir ilişkinin ne de bir uyumsuzluğun olmadığını iddia etmektedir. İkincisiyse, siyasetin marazi bir süreç olduğunu ve yeniden seçilme arayışındaki siyasetçilerin kararlarında bilimsel kanıt/bulguya dayanmayacaklarını ya da söz konusu bu bilgi ve bulguların karmaşık bir süreç olan siyasetin içerisinde yok olacağını vurgulamaktadır. Mesele elbette ki, siyasa yapımında bilgi/kanıt/bulguların kullanılıp kullanılmaması değildir çünkü bunların kullanılması gerektiği ve kullanılacağı aşikârdır. Mesele, kanıtı yani "bilgi ile desteklenmiş iddia"ları, siyasetin ve izlenecek siyasanın önüne koyup koymamaktır. Ayrıca bununla ilgili olarak diğer bir sorun, eğer alınan kararlarda sadece bilgiye/

bulguya dayalı iddialara dayanılacaksa karar alma sürecinin en iyi kanıtı tercih etmeye indirgeneceğidir (Cairney, 2016: 2-3).

Aklın ve bilimin insan aktivitelerine rehberlik etmesi düşüncesi çalışmanın başında da bahsedildiği gibi teknokrasinin fikir babası F. Bacon'dan beridir tartışılmaktadır. Çalışma bağlamındaki soru(n) siyasa yapımında bilimlerden nasıl faydalanılacağıdır. Kanıt-tabanlı siyasa yapımı geçen yüzyılın son çeyreğinde hükümetleri modernize etmenin ve rasyonel hale getirmenin bir yöntemi olarak kullanılmıştır ki bu eğilim teknokratik hükümetlerde somutlaşmıştır. Örneğin; 90'larda bakanlık yapmış bir İngiliz siyasetçi, D. Blunkett, "iyi kanıt olmadan rasyonel düşünce imkânsızdır. Sosyal bilim araştırmaları siyasa geliştirmenin ve değerlendirmenin merkezindedir. Yetkin bilimsel çalışmalar, aldığımız kompleks ve sınırlı kararların da kalitesini yükseltecektir." diyerek kanıt-tabanlı politikanın önemini onu tanımlayarak teslim etmiştir (Sanderson, 2003: 333-334). Yine de "dışarıda bir yerlerde olan" sorunlar için belirlenen, oluşturulan siyasaların karar süreçlerine doğrudan bilimsel bilgiyi ve kanıtları uygulamak hala tartışmalıdır. Konuyla ilgili olarak tartışılacak olursa, bir bütün olarak sağlık siyasası ve özelde kamu sağlığı siyasası önemli etik meseleler içermektedir. Bu yüzden, kararları bilimsel, teknik ve rasyonel girdi ve çıktı süreçlerine indirgemek, 'idare etmek' için yeterli olsa da her zaman 'en doğrusu' olmayabilir. Çünkü siyasa oluşturma her zaman bir soruna çare bulmak değil, sorunu tartışmak ve müzakere yoluyla 'inşa' etmek, soruna ilişkin yaklaşım ve bakış açısı benimsemektir. Bilimsel çalışmalar, bilimsel bilgi, bulgu ve kanıtlar etik ve ahlaki meseleler hakkında tutum geliştirmek ve karar almak için her zaman yeterli ve hatta gerekli olmayabilmektedir. Her ne kadar, bilimsel bilgi ve teknik detaylar oluşturulan ve izlenen siyasaların 'inandırıcılığını' artırsa da meşruiyet bağlamında kararlara ilişkin tutumlarda pozitivizme karşı yorumsamacı ve eleştirel bakış açılarının da güçlendiği söylenebilir (Greenhalg & Russell, 2009: 315).

Yukarıdaki ele alınan bu durum, her ne kadar hemen her ülkeye özgü bir popülist yönetim tarzı ortaya çıksa da ve bu yüzden günümüz alternatif bir şekilde "popülizmler çağı" olarak adlandırılrsa da (Koroğlu, 2020: 75) alınan ortak kararlarda ve oluşturulan/izlenen kamu siyasalarında gerçeklerin/olguların bir tarafa bırakılıp tamamen popülist tercihlere dayanılacağı anlamına gelmemektedir. Üretilen değerlerin dağıtım süreci olarak siyasetin, bu sürece ilişkin geleceğe yönelik planlar olarak oluşturulan ve izlenen siyasaların ve devlet yönetimi-

nin bilimsel ve teknik kurallar ile gerçekler temelinde tartışma ve müzakereye açık olması demokratik ve vizyoner yönetimin de önemli gereksinimlerindedir. Fransız başkanlarından birisine atfedilen şu sözdeki gibi, “Gouverner, c'est prévoir” -Yönetmek, ileriye görmektir (Guldi & Armitage, 2016: 3). Durumu değerlendirmek ve ileriye (ön)görebilmek de açıktır ki bilimsel veri ve bilgileri gereksinmektedir.

### 3.3. Bilimsel Yönetim ve Bilimle Yönetim: Covid-19 Sürecinde Risk Yönetimi ve Bilim Kurulu

F. W. Taylor ile anılan bilimsel yönetim yaklaşımı her ne kadar günümüz dünyasına çok uygun olmasa da (çünkü bir işi yapmanın tek bir en iyi yolu değil, ‘duruma göre’ birden çok yolu olabilir) kavramın/yaklaşımın iyi yönetim arayışı çabasını yansıttığı söylenebilir. Günümüzdeki yaklaşımların daha bütüncül olduğu ve elbette ki bilimsel bilgiden, teknik verilerden yararlandığı söylenebilir (bilimle yönetim). Bu bağlamda, salgın sürecinde pek çok ülkede salgına yönelik bilimsel danışma kurulları kurulmuştur. Söz konusu kurullar, komiteler önemli bir kriz yönetimi gerektiren süreçte hükümetlere, yönetimlere yardımcı olmuşlardır. Örneğin, İtalya’da Koronavirüs Covid-19 Bilim Komitesi 292 bilim insanının İtalyan hükümetine yazdığı açık mektuptan sonra kurulmuştur. İngiltere’de SAGE (*Scientific Advisory Group for Emergencies*) adı altında belli alanlarda uzmanlaşmış kurullar oluşturulmuştur (Pistoi, 2021).

Covid-19 salgını henüz bitmese de Sars-Cov-2 virüsü hala dünyanın ve ülkenin pek çok yerinde olsa da, salgınının olağanüstülüğünü yitirdiği söylenebilir. Buna koşut olarak, ülkemizde Koronavirüs Bilim Kurulu son toplantısını 22 Nisan 2022’de maskesiz yapmıştır. Bunun öncesindeyse, yani Mart 2020’den Nisan 2022’ye iki yılı aşkın önemli bir afet ve risk yönetimi sürecinden geçilmiştir. Bu süreçte Koronavirüs Bilim Kurulu’nun rehberliğinde, “hızlı yayılan bulaşıcı hastalıklar”la mücadele kapsamında dört öncelik belirlenmiştir: güçlü tedbir, süratli müdahale, yaygın sağlık altyapısı ve güven verici bilgilendirme. Okulların, işyerlerinin, ibadethanelerin kapatılmasından maske takma ve sokağa çıkma yasağına, seyahat kısıtlamalarından aşı zorunluluğuna değin pek çok karar ve tedbirde Bilim Kurulu’nun etkisinin olması ve salgına ilişkin verilerin günlük ve detaylı bir şekilde paylaşılması yönetilen sürecin meşruiyetini artırmıştır. Bununla birlikte, sürece Bilim Kurulu’nun dâhil olması sadece Sağlık Bakanlığı de-

ğil, İçişleri Bakanlığı gibi gündelik hayata doğrudan dokunan, onu etkileyen idari tedbirler alan kurumların da faydasına olmuştur (Türkoğlu ve Yılmaz, 2021: 20-21). Nihayetinde, son iki yılda kamu sağlığına ve ortak yaşama ilişkin önemli bir afet ve risk yönetimi süreci yaşanmıştır ki aşağıdaki tablo bu sürece ilişkin ilkeleri ortaya koymaktadır.

**Tablo 2:** Risk Yönetimi Süreci İlkeleri

Açıklık ve Şeffaflık	Hükümetin halka yönelik risklerin doğası ve anlayışı hakkında ve bunları ele alırken izlediği süreç hakkında açık ve şeffaf olması
Katılım	Hükümetin, karar alma sürecinden etkilenenlerin geniş katılımını sağlanması
Orantılılık ve tutarlılık	Hükümetin riskle mücadele sürecinde orantılı hareket etmesi
Kanıt	Hükümetin kararlarını, ilgili tüm konuları kanıtlara dayandırması
Sorumluluk	Hükümetin, riskleri kontrol etmek için risk yönetimi sorumluluğunu üstlenmesi

**Kaynak:** Turan ve Çelikyay, 2020: 10.

Yukarıdaki tablo değerlendirildiğinde; Bakanlık ve Bilim Kurulu gündelik hayatta ve iç-dış seyahatlerde doğrudan etkileri olan kararları açık ve şeffaf bir şekilde paylaşmıştır. Katılım noktasındaysa, elbette salgına yönelik alınan kararlar ve tedbirler çok 'popüler' olmamıştır. Hatta karar alıcıların "halkın iradesi" ile "uzman görüşü" arasında kaldıkları da söylenebilir. Nihayetinde; pandemiyle ilgili olarak hem ülkemizde hem de dünyada, ikincinin birinciye ağır bastığı aşıkardır. Risk yönetiminin diğer bir ilkesi olarak orantılılık ve tutarlılık konusunda çeşitli eleştiriler ortaya çıkmıştır çünkü özellikle tüketim alışkanlıklarına dönük ve salgınla ilişkili olarak düşünülmeyen müdahaleler tepki konusu olmuştur. Kanıt ilkesine gelindiğinde, yukarıda da anlatıldığı üzere kanıt-tabanlı siyasa yapımı süreç boyunca izlenmeye çalışılmıştır; sorumluluk ilkesi ile ilgili olarak, risk yönetiminin yükü birincil olarak karar alıcılar tarafından taşınsa da Kurul'un bilimsel otoritesi tarafından hafifletilmiştir denilebilir. Nihayetinde; pandemi süreci risk yönetimi ile birlikte, bilimle yönetimin iç içe olduğu, demokratik ve teknokratik meşruiyetin de bazen birbirini tamamladığı bazen de birbirine karşı durduğu, önemli ve krizli/riskli bir zamanı işaret etmiştir.

### 3.4. Pandemi, Demokrasi ve İnsan Hakları: Küresel Sorunlar Karşısında İyi Yönetim

Demokrasi ve teknokrasi arasındaki ilişkinin siyasal meşruiyete ilişkin yansımalarının yanında, insan hakları ile ilgili önemli bir boyutu da bulunmaktadır. Özellikle demokrasi ile insan hakları arasındaki ilişkinin sembiyotik niteliği düşünüldüğünde, birisinin olmadan diğersinin de var olamayacağı aşikârdır. Pandemi süreci ile birlikte yukarıda belirtildiği üzere kişi hak ve hürriyetlerine ilişkin pek çok geçici sınırlamalar söz konusu olmuş, bunlarla ilişkili kararların meşruiyeti için halk iradesinin yanında uzmanların da görüşüne başvurulmuştur. Hem ulusal hem de ulus-üstü siyasal otoriteler, halk sağlığı bağlamında kimi insan haklarını kısıtlayıcı siyasalar yürütmüş ve bunlar insan haklarına dair önemli tartışma konularını oluşturmuştur. Örneğin, insan hakları ve demokrasi arasındaki ilişkiyi kurucu antlaşmasında, "birlik; insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur" diyerek belirten Avrupa Birliği'nde hem ulusal hem de birlikle ilgili ulus-üstü kurumlarda alınan kararlar, izlenen siyasalar ve bunların sonuçları çeşitli tartışmalara neden olmuştur (Sipahioğlu, 2021: 198). Zira temel haklara ve hürriyetlere yönelik kısıtlamalarda; yasa kaydı (sınırlamaların yasa ile yapılması), ölçülülük (amaca ulaşmada elverişli olmanın yanında olası en hafif tedbirin kullanılması), öze dokunmama (hakkın özünün korunması), belirginlik (ilgili düzenlemelerin keyfilik ve esnekliğe mahal vermeyecek derece belirgin ve somut olması), insan onuru ölçütü (insanın fiziksel ve ruhsal bütünlüğüne saygı) ve demokratik toplum düzeninin gerekleri gibi olmazsa olmaz noktalara dikkat edilmelidir (Özel, 2021: 235-239).

İnsan hakları evrensel bir mefhumdur. Kişi hakları olmakla birlikte dünya üzerindeki bütün kişilerin yalnızca insan olmaları hasebiyle sahip oldukları haklardır. Denilebilir ki, temel haklar ve hürriyetler, akıl yürütme yetisine sahip her bireyin yaşamını sürdürebilmek adına zorunlu gördüğü, kabul ettiği evrensel taleplerdir. Temel haklar tanındıktan sonra ancak diğer/öteki haklar söz konusu olabilir. Pandemi sürecinde, en temel hak olan yaşam hakkını koruyabilmek adına, serbestçe dolaşma hakkı/seyahat hürriyeti, barışçıl toplanma hakkı, çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı ve eğitim hakkı gibi konularda bütün dünyada çeşitli kısıtlamalara gidilmiştir. Buradaki başlıca rasyonel/mantık, te-

mel olan ve olmayan haklar ayırımına dayanmaktadır. Temel haklar, Kuçuradi'nin de belirttiği gibi, insanların doğrudan potansiyellerini gerçekleştirilmeye yönelik, siyasi otorite tarafından verilmemiş fakat onun tarafından korunmak zorunda olan haklardır. Diğer haklar ise, bahsedilen potansiyellerin geliştirilmesi için bulunmaktadır. Temel haklar dışındaki haklara müdahaleler, temel haklara ilişkin müdahalelerden daha az tartışmalıdır. Diğer bir deyişle, temel bir hakka müdahale ancak başka bir temel hak sebep gösterilerek ve pandemi gibi olağanüstü durumlarda mevzu bahis edilebilir (Öztürk, 2021: 319-320). İnsan haklarının kişisel ile küresel arasındaki boşluğu telafi etmeye çalıştığı da söylenebilir. Çoğu kişi, küresel çapta tanımlanan haklara erişememektedir. İnsan haklarının bu noktada getirdiği sınır; fiziksel bütünlük, hayatın devamı için gerekli kaynaklar (beslenme, giyinme, barınma, sağlık gibi), seyahat ve hareket hürriyeti, eğitim ve iktisadi hayata katılma hakkı gibi değerlere herkes için asgari yeterlilikte güvenli erişimdir (Pogge, 2006: 77).

Demokrasi, iyi yönetim için önkoşuldur; iyi yönetim ise insan haklarının azami seviyede tanınması ve korunması için vazgeçilmezdir. Demokrasi ve insan hakları ilişkisinde, yönetimin şeffaflığı ve hesap verebilirliği öne çıkan iki önemli husustur. Şeffaflık, idarenin ya da yönetimin bilgi verme görevini sistematik, kolay, hızlı ve ulaşılabilir bir şekilde ifa etmesi; hesap verebilirlik ise, yöneticilerin görev ve yükümlülüklerini yerine getirirken başvurduğu her türlü eylem, işlem ve tutumu hakkında üstlerine ve kamuoyuna açıkça bilgi vermesi anlamına gelmektedir (KDK, 2020: 77 & 83). Ulusal kurumların ve yönetimlerin yanında, uluslararası kurum ve kuruluşlar da şeffaflık, katılım ve hesap verebilirlik noktalarından eleştirilmektedir. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü (ki bunlar büyük teknokratik örgütlerdir) gibi uluslararası kurumlar, ülkeler ve toplumlar arasında eşitsiz bir gelişmeyle öne çıkan ekonomik küreselleşmenin önemli aktörleri olmaları sebebiyle demokratik sorumluluk ve hesap verebilirlik alanına dahil edilmelidir. (Gould, 2004: 179). Sonuç olarak, insan hakları daha iyi ve ahlaki olarak da temellendirilmiş bir demokrasiye ve yönetime sahip olunmasında, demokrasi ise insan haklarının korunmasında ve geliştirilmesinde birbirine bağlı ve birbirini destekleyici bir özellik göstermektedir (Can, 2019: 2164).



## SONUÇ

En iyi yönetim biçiminin ne olduğu tartışmasının, özellikle Soğuk Savaş'ın bittiği 1990'lı yılların başından itibaren "hangi demokrasi?" sorusu tarafından yerinden edildiği söylenebilir. Böylelikle, 'hegemonik' bir kavram haline gelen demokrasinin tek rakibi yine kendisi olmuştur. Söz konusu bu durumun iki trende, akıma yol açtığı belirtilebilir: Birincisi, meşruiyet arayışındaki yönetimlerin ve yöneticilerin kendi demokrasi tanımlarından yola çıkarak 'demokrat' olmaya çalışmaları; herkesin demokrat, bütün yönetimlerin demokrasi olduğu bir dünyada demokrasiyi daha kesin ve net bir anlam için daha 'minimal' ama esaslı bir içerikle yeniden tanımlama ihtiyacını doğurmuştur. İkincisi, temsili liberal demokrasinin sorunlarının başka "-krasi"lerden yardım alınarak giderilmeye çalışılmasıdır ki teknokrasi bunun öne çıkan örneklerindedir. Yine de başvurulmuş "krasi"lerin demokrasinin yerine geçme gibi bir iddiasının bulunmadığı, hatta bu çabaların yine demokrasinin kendisiyle meşrulaştırıldığı ("demokrasiyi demokratikleştirmek) ileri sürülebilir. Bilimin de 'demokratikleşmesinin' tartışıldığı günümüz dünyasında söylenebilir ki, teknokrasi kavramı, kanıt-tabanlı siyasa gibi tarzlarla yönetimlerin meşruiyetini, özellikle de olağanüstü zamanlarda güçlendirmekte aynı zamanda karar alıcıların siyasal sorumluluğunu 'hafifletmektedir'. Kanıt-tabanlı siyasanın sunduğu "demokratik formlarda/biçimlerde ve teknokratik normlarda/kurallarda" ölçütü, özellikle pandemi gibi uzun süreli kriz dönemlerinde ortak karar almada demokratiklik (halkın rızası) ve kararın yerindeliği ve uygulanabilirliği (uzman görüşü) arasında bir köprü oluşturmaktır.

Ülkemizde iki yılı aşkındır süren pandemi sürecinde, çalışma boyunca bahsedilen teorik ve tarihsel birikim ve argümanların, özellikle Koronavirüs Bilim Kurulu örneğinde somutlaştığı söylenebilir. Koronavirüs Bilim Kurulu hem kuruluş düşüncesi hem de uygulamalarıyla demokrasi ve teknokrasi arasındaki gerilimi yansıtmakta, ayrıca pratik olarak da anılan teorik çatışmayı yumuşatmaktadır. Şöyle ki; pandeminin olağanüstü koşullarında kurul, genelde Sağlık Bakanlığı ve özelde kamu sağlığı yönetimine sağladığı bilimsel destek ile demokratik hesap verebilirliğe de hizmet etmiş, böylelikle afet/risk yönetiminin önemli bir aktörü olmuştur. Bu anlamıyla; Bilim Kurulu gibi örnekler, pandemi sürecindeki performansı göz önünde bulundurulduğunda, yeniden ve bundan sonra da başvurulacak iyi uygulamalar olarak değerlendirilebilecektir. Bununla birlikte, söz konusu teorik tartışma olan demokrasi-teknokrasi ilişkisi başka bağlamlarda

tartışılmaya devam edecektir. Son olarak, demokrasi ile insan hakları arasındaki ilişkinin önemi ve karşılıklılığı özellikle pandemi koşullarında gündeme gelmiş; temel haklar, yine bir temel hakkı korumak amacıyla ve olağanüstü şartlarda kısıtlanırken, teknokratik önerilerin yanında meşru demokratik prosedürler ve iyi yönetim ilkeleri güven verici bir rol oynamıştır.

## KAYNAKÇA

- 24.01.1989 tarihli ve 365 sayılı Kanun Hükmünde Kararname:  
<https://mevzuat.gov.tr/#kanunHukmundeKararnameler> (Erişim: 01.09.2022)
- 02.11.2021 tarihli ve 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname:  
<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111102M1-3.htm>  
(Erişim: 01.09.2022)
- 10.07.2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi:  
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim: 01.09.2022)
- ALESKEROV, Fuad, ERSEL, Hasan ve SABUNCU Yavuz (1999). **Seçimden Koalisyon Siyasal Karar Alma**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- ARISTOTLE (2009). **Politics**, çev. Ernest Barker. Oxford University Press, Oxford.
- ATAY, Ethem E. (2006). "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 259-293.
- AYDEMİR, İzzet (2020). "Sağlık Bakanlığı Örgütsel Yapısında Yaşanan Değişimler: 181, 663 ve 694 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararnameler Ekseninde Yaşanan Bu Değişimlerin İrdelenmesi", **Uluslararası Sağlık Yönetimi ve Stratejileri Araştırma Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, ss. 350-365.
- BARBER, Benjamin (1995). **Güçlü Demokrasi: Yeni Bir Çağ İçin Katılımcı Siyaset**, çev. Mehmet Beşikçi, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- BEETHAM, David ve BOYLE, Kevin (1998). **Demokrasinin Temelleri**, çev. Vahit Bıçak, Liberte Yayınları, Ankara.
- BOBBIO, Norberto (1989). **Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power**, çev. Peter Kennealy, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- CAIRNEY, Paul (2016). **The Politics of Policy Based Policy Making**, Palgrave Macmillan, London.
- CAN, Mualla (2019). "İnsan Hakları ve Demokrasi Arasındaki İlişkinin Felsefi Analizi", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Cilt: 23, Özel Sayı, ss. 2155-2167.

- CARAMANI, Daniele (2020). **The Technocratic Challenge to Democracy**, Editör: **Eri Bertsou & Daniele Caramani**, "Introduction", Routledge, London.
- CERNY, Philip (2008). "Embedding Neoliberalism: The Evolution of Hegemonic Paradigm", **The Journal of International Trade and Diplomacy**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 1-46.
- COLE, Jonathan R. (2017). "Academic Freedom as an Indicator of a Liberal Democracy", **Globalizations**, Cilt: 14, Sayı: 6, ss. 862-868.
- ÇEREZCİ, Serap (2018). "Türkiye Cumhuriyeti'nin İlk Kadın Bakanı Prof. Dr. Peyman Türkan Akyol'un Siyasi Hayatı", **Belgi Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 16, ss. 820-844.
- DAHL, Robert A. (2005). **Yeni Bir Siyasal Sistem Arayışı: Demokrasi, Poliarşi ve Demarşi**, Editör: **Coşkun Can Aktan**, "Demokrasinin Eleştirileri ve Poliarşi", çev. M. Aslan, Çizgi Kitabevi, Konya.
- ESMARK, Anders (2020). **The New Technocracy**, Bristol University Press, Bristol.
- FISCHER, Frank (2013). "Teknokratik Teori: Tarihsel Perspektifte Temalar", çev. Cengül Tosun & Fatih Keskin, **Verimlilik Dergisi**, Sayı:1, ss. 107-122.
- GILLEY, Bruce (2017). "Technocracy and Democracy as Spheres of Justice", **Policy Sciences**, Sayı: 50, ss. 9-22.
- GIORDANO, Paolo (2020). **How Contagion Works: Science, Awareness and Community in Times of Global Crises**, çev. Alex Valente, The Orion Publishing Group, London.
- GOULD, Carol C. (2004). **Globalizing Democracy and Human Rights**, Cambridge University Press, New York.
- GULDI, Jo & Armitage David (2016). **Tarih Manifestosu**, çev. Serpil Çağlayan, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- GÜLER, Birgül A. (2009). "Yönetişim: Bütün İktisat Sermayeye", **Praksis Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 9, ss. 93-116.
- GÜREŞÇİ, Murat (2020). "Covid-19 Salgınında Türkiye'nin Kriz Yönetimi İletişimi: T. C. Sağlık Bakanlığı", **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 5, ss. 53-65.
- HARVEY, David (2005). **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford University Press, Oxford.

- HARVEY, David. (2015). **17 Çelişki ve Kapitalizmin Sonu**, çev. Esin Soğancılar. Sel Yayıncılık, İstanbul.
- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU – KDK (2020). **İyi Yönetim İlkeleri El Kitabı**, KDK Yayını, Ankara.
- KARADUT, İsmail C. (2013). “Ne Böyle Senle Ne de Sensiz: 21. Yüzyıl’da Devletli-Devletsiz Demokrasi Düşünü”, **Akdeniz Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Akdeniz Üniversitesi Yayınları, Antalya.
- KARADUT, İsmail C. (2015). **21. Yüzyıl’da Ulus-Ötesi Demokrasi: Köken, Kapsam Biçim ve Kısıtlılıklar**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- KÖROĞLU, Esin K. (2020). “Farklı Popülizm Yaklaşımları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 39, ss. 73-87.
- MOUFFE, Chantal (2010). **Siyasal Üzerine**, çev. Mehmet Ratip, İletişim Yayınları, İstanbul.
- NANCY, Jean-Luc (2010). **Demokrasi Ne Alemde?**. Editör: **Eric Hazan**, “Sonlu ve Sonsuz Demokrasi”, çev. Savaş Kılıç, Metis Yayınları, İstanbul.
- NART, Senem (2019). “Kamu Kurumlarının DNA’sı Dijital Dönüşüme Hazır Mı? Meritokrasi Perspektifinden Bir Değerlendirme”, **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3, ss. 2834-2851.
- ÖNDER, Özgür (2013). “Gerontokrasi: Yaşlılar Yönetimi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 36, ss. 271-281.
- ÖZEL, Cansın (2021). “Küresel Salgın Döneminde İnsan Hakları ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması”, **TİHEK Akademik Dergi**, Cilt: 4, Sayı: 7, ss. 233-256.
- ÖZTEKİN, Ali (2007). “Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 455, s. 1-11.
- ÖZTÜRK, Ceren (2021). “Salgın Sürecinde Temel Hak ve Özgürlükleri Yeniden Düşünmek”, **TİHEK Akademik Dergi**, Cilt: 4, Sayı: 7, ss. 303-326.
- PISTOI, Sergio (2021). “Examining the role of the Italian Covid-19 scientific committee”: <https://www.nature.com/articles/d43978-021-00015-8> (Erişim: 01.09.2022).

- POGGE, Thomas (2006). **Küresel Yoksulluk ve İnsan Hakları**, çev. Güneş Kömürçüler, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- SABUKTAY, Ayşegül (2014). **Mülksüzleştiriminin Yönetimi: 2000'lerde Devlet ve Kamu Yönetimi**, Nota Bene Yayınları, Ankara.
- SANDERSON, Ian (2003). "Is it 'What Works' that Matters? Evaluation and Evidence Based Policy Making", **Research Papers in Education**, Cilt: 18, Sayı: 6, ss. 331-345.
- SARTORI, Giovanni (1970). "Concept Misformation in Comparative Politics", **American Political Science Review**, Cilt: 64, Sayı: 4, ss. 1033-1053.
- SARTORI, Giovanni (1996). **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**. çev. Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turan, Yetkin Yayınları, Ankara.
- SERTDEMİR, Ayşe (2020). "Türkiye'nin Koronavirüsle Mücadele Performansı Üzerine Bir Değerlendirme", **Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 15-26.
- SİPAHİOĞLU, Buket Ökten (2021). "Covid-19 Küresel Salgını Döneminde Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanması: Avrupa Birliği Örneği", **TİHEK Akademik Dergi**, Cilt: 4, Sayı: 7, ss. 193-208.
- TURAN, Abdulmenaf & ÇELİKİYAY Hicran H. (2020). "Türkiye'de Kovid-19 ile Mücadele: Politikalar ve Aktörler", **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 1-25.
- TÜRKOĞLU, Mesut C. & YILMAZ, Fatma K. (2021). "Sağlık Politikası Analizi: Türkiye'de Covid-19 Pandemi Döneminde Uygulanan Sağlık Politikaları", **Toplumsal Politika Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 11-29.
- TÜRK DEMOKRASİ VAKFI – TDV (TDV). **Demokrasi Nedir?**, çev. Levent Köker, Yetkin Basımevi, Ankara.
- YAYMAN, Hüseyin, "1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 3, ss. 135-156.

# HISTORICAL ORIGIN OF OMBUDSMAN: THE PRACTICE OF OMBUDSMAN IN ASSYRIANS

Ombudsmanlığın Tarihsel Kökeni: Asurlularda Ombudsmanlık Uygulaması

Öğr. Gör. Dr. Arif GÜMÜŞ\*, Prof. Dr. Sebahattin BAYRAM\*\*, Doç. Dr. Hasan YILMAZ\*\*\*

Geliş Tarihi: 11.08.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 6.12.2022

## Abstract

The modern government structure has provided the rulers with the opportunity to have more influence on the life of the ruled. This increase in the influence of the administrators has paved the way for the emergence of many new and complex problems against the governed. Control types such as political, legal, financial, and administrative control have made significant contributions to the solution of these problems. However, the inability of those whose rights have been violated in the process to defend their rights against the public authority for various reasons has led to a tendency to new control tools. In this context, governments have begun to adapt the control methods applied effectively in different parts of the world to their systems.

The Ombudsman institution is one of the new types of supervision implemented in many parts of the world. In addition to those who argue that the origin of the ombudsman, which is stated to have been implemented in Sweden for the first time in a holistic structure, is based on the Ottoman State, there are also some who attribute it to the early Islamic states. In this study, it has been revealed that the origin of the ombudsman goes back to the

## Öz

Modern devlet yapısı, yöneticilere yönetilenlerin yaşamına daha fazla etki etme imkânı sunmuştur. Yöneticilerin etkisindeki bu artış, yönetilenler aleyhine pek çok yeni ve karmaşık sorunun ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ortaya çıkan bu sorunların çözümünde siyasal, hukuki, mali ve idari denetim gibi denetim türleri önemli katkılar sunmuştur. Ancak, süreç içerisinde özellikle hakkı ihlal edilenlerin, haklarını kamu otoritesine karşı savunmada çeşitli nedenlerle yetersiz kalması yeni denetim araçlarına yönelimi beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda devletler dünyanın farklı yerlerinde etkili bir şekilde uygulanan denetim yöntemlerini kendi sistemlerine uyarlamaya başlamıştır.

Ombudsmanlık kurumu dünyanın birçok yerinde uygulamaya geçirilen yeni denetim türlerinden birisidir. Bütünsel bir yapıda ilk kez İsveç'te uygulandığı belirtilen ombudsmanlığın kökeninin Osmanlı Devletine dayandığını savunanlar yanında, erken dönem İslam devletlerine bağlayanlar da bulunmaktadır. Bu çalışmada ombudsmanlığın kökeninin çok daha eskiye, Anadolu'da güçlü bir ticaret sistemi kuran Asurlulara kadar uzandığı ortaya konacaktır. Eski Asur devleti zamanında kurulan ticaret kolonilerinin

\* Malatya Turgut Özal Üniversitesi, Doğanşehir Vahap Küçük MYO, arif.gumus@ozal.edu.tr, Orcid: 0000-0002-4865-0892

\*\* Ankara Üniversitesi, Dil Tarih Coğrafya Fakültesi, Eski Çağ Dilleri Kültürleri Bölümü, bayrams@ankara.edu.tr, Orcid: 0000-0001-5676-338X

\*\*\* İnönü Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Bölümü, hyilmaz@inonu.edu.tr, Orcid: 0000-0001-9212-8084

Assyrians, who established a strong trade system in Anatolia. In the cuneiform tablets found in Kültepe, which is considered to be the center of the trade colonies established during the old Assyrian state, there is information showing that there is a structure that fulfills the functions of today's ombudsman institution.

**Keywords:** Ancient Anatolia, Assyrians, Kültepe, Ombudsman, Audit.

merkezi olarak kabul edilen Kültepe'de bulunan çivi yazılı tabletlerde, bugünkü ombudsmanlık kurumunun işlevlerini yerine getiren bir yapının bulunduğunu gösteren bilgi bulunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Eski Anadolu, Asurlular, Kültepe, Ombudsman, Denetim.

## INTRODUCTION

Humans are a social species living in groups. Emphasis is placed on relationships and structures based on compassion, sacrifice, and solidarity in the construction and continuity of social life. However, in the maintenance of social relations, commercial relations and structures based on benefits and interests have a separate place. Benefit and interest are two of the important motivation sources for people to fight against the natural, and more importantly, to enter into a sustainable competition and conflict process with their fellow humans. As trade leads to the spatial expansion of social relations and the diversification of functional aspects, it is also determinant in the reshaping of social structures.

A second phenomenon that has a significant impact on social relations is politics. Political structures shaped by power relations, like commercial structures, have a long history. Political structures, which have the determining power over people and the ownership and use of things, have mediated and sourced the solution of many problems encountered in the flow of life, as well as conducive to the emergence of many problems.

Commercial relations have been decisive in the shaping of politics, as in many areas of human and social life, leading and mediating the emergence and strengthening of political power, and also contributed to the limitation of power and the prevention of its abuse. In this context, commercial structures and mechanisms have maintained their relationship with the government directly or indirectly, using different ways and methods depending on the conditions.

The control and limitation of the political power, which has the legitimacy of violence and use of force in social relations, has occupied the agenda of people



from past to present. In this regard, religion and philosophy in the classical period and ideologies in the modern period brought many suggestions. The structures that mediated and supported the implementation of these proposals also pioneered and sourced the control and limitation of political power from time to time.

Systems that care about the social acceptance (legitimacy) of political power have sought to ensure the sustainability of social support. In this context, many rules and institutions have emerged over time regarding the solution of the problems that arise between the rulers and the ruled. The Ombudsman has been one of the important intermediary institutions helping the governed in solving the problems between the rulers and the ruled in the modern era.

The Swedish experience has a special place in the history of the ombudsman institution in the modern period. However, referring to the emergence and functions of the Ombudsman some scientific studies also base the historical origin of the ombudsman on the Ottoman Empire, Islamic and Chinese civilizations.

Assyrians, who are known to have established a state in the north of today's Iraq, carried out a systematic and organized commercial activity with local kingdoms in Anatolia for approximately 250 years between 1974-1719 BC. The Assyrians, who established trade colonies carry out this trade systematically and efficiently, determined Kültepe, near Kayseri, as their center. The tablets unearthed during the excavations in Kültepe Mound have the quality of written documents that mediate the enlightenment of that period, due to which much information about Anatolia and Assyrians have come to light.

Dynamic commercial relations and a strong commercial structure have led and mediated Anatolia to experience significant changes and transformations in its commercial, social, cultural, and political life. In the solution of the problems between local kings and merchants, the role of commercial structures and prominent people in this commercial field is similar to the functions of the modern period ombudsman institution. In this context, the mediation activities carried out to solve the problems experienced by the Assyrian merchants reveal the fact that the origin of the ombudsman should be traced back to the Assyrian Trade Colonies (ATC) Period. In this research, the activities carried out to solve the problems experienced by the merchants regarding the Anatolian kingdom(s)

were examined through the events, and the relationship of these activities with the ombudsman was established.

## 1. DEFINITION AND FUNCTIONS OF THE OMBUDSMAN

In the rule of law or in systems where the rule of law is valid, the protection of rights is essential. In these systems, especially the individual, the disabled, the poor, the elderly, minority groups, etc. disadvantaged groups may need legal support to protect their rights and interests against the powerful(s). In almost every period of history, social and political relations have been based on the distinction between the ruler and the ruled. Some social needs that have emerged over time, especially people's search for security, equality, justice, and freedom, have further increased the power and opportunity of the rulers (political power) against the ruled (society). Furthermore, societies that have reached comfort and have gained many opportunities compared to the past have increased the importance they attach to human values. This situation has caused the political power itself, which is expected to solve the problems experienced by the governed, to become a more important source of problems.

The use of power and opportunity against the governed (degeneration of political power) by going beyond the purpose of existence of political power has been an important problem encountered in almost every period of history. With the technological possibilities offered by the industrial revolution, the emergence of the modern state with a strong central power structure, which opened an autonomous power area and enabled it to use its sovereign right effectively, paved the way for the problem of power corruption to increase to the detriment of the society. The fact that the owners of absolute power, where the power is concentrated in one hand, started to use the possibilities of the modern state, led to the search for the limitation, sharing, and control of the political power determined by the governed. The abuse of political power has been tried to be prevented by various ways, methods, and means such as the existence of the constitution, the separation of powers, the holding of elections at regular intervals, the construction of political, judicial, and financial control systems, and the provision of public scrutiny.

The most important source of legitimacy for political power in representative democracies, which are generally accepted in the modern period, is popular support. The protection of rights and stakeholders against the power of the state is one of the requirements of ensuring the continuity of public support. The failure to achieve the desired level of success in solving the problems in which the political power is a party to the classical types of auditing such as political, judicial, and financial audits, on the one hand, led to activities to make the classical audit types more effective, on the other hand, it brought along the search for a new audit system. The institution of the ombudsman, which has a long history and has been successfully applied in some countries, has come to the public agenda in many countries as a result of these searches, has been generally accepted, and has begun to be widely adapted to political systems.

### **1.1. Definition of the Ombudsman**

The ombudsman means the person who assumes the role of mediator in solving the problems that arise between those who hold the power and opportunity of political power and those who are governed. Two main features make the ombudsman different from those who play the role of mediator in the classical sense. The first is that one of the parties that mediate is a public authority, and the other is that the mediation carried out by the ombudsman is also recognized by the public authority.

The functional diversification and spatial expansion experienced in the activities of the government have led to the addition of new and complex problems to the classical problems that have existed since the past in state-society relations. The emergence of the modern state paved the way for secondary relations based on rules and institutions to be decisive instead of face-to-face primary relations in the solution of these problems. This situation brought with it that the ombudsman, who undertakes the task of mediating in the solution of the problems between the state and the citizen, expresses an institutional structure rather than a person.

In an institutional structure, the ombudsman was included in the administrative system for the first time in Sweden. The term ombudsman in Swedish means intermediary persons who are authorized to protect people's rights (Büyükcavcı, 2008: 11). Sweden, which used the Ombudsman effectively in its po-

litical system in the modern period, ensured that this word was accepted in the world and used widely in its original form. However, some countries have not neglected to use new concepts in their language to use the word ombudsman or as an alternative to it. In place of the Ombudsman such terms as “Defensor del Pueblo” meaning public defender in Spain, “Volksanwalt” meaning public advocate in Austria, “mé Diateur de la ré Publique” meaning republic mediator in France, and “Chief Public Ombudsman” meaning supervision of public administration in Türkiye have been introduced (Baylan, 2008: 1-2). Ombudsman, as a concept, means “representative, working, protective” in Sweden. In institutional terms, the ombudsman refers to “the persons elected by the parliament with the duty of representation” (Akin, 1998).

## 1.2. Functions of the Ombudsman

It has been generally accepted since the beginning of collective life that there is an unequal relationship between the ruler and the ruled. The management of this unequal relationship expressed with the concept of power based on rights is tried to be done in various ways and methods and the control function is carried out (Eroğlu, 1978: 342).

The basis of the relationship between the government and the citizen is the fact that the government exists for its citizens. Open communication channels that will enable interaction between the two increase the welfare, peace, and confidence of the citizens. Communication problems that may arise between the government and the citizen, first of all, shake the trust of the government to its citizens, and of the citizens to the government. Insecurity hinders the development of democracy and human rights in the country. In this respect, it is important that not only governmental institutions but also citizens can reach their government quickly and easily, and be in communication and sharing (Bensghir, 2000: 2). It is also important that there is a need for a mechanism to protect the individual in societies (Sevinç, 2015: 115). At this point, there is a need for structures that can establish healthy communication between the state and the citizen. The Ombudsman is the most basic structure of this task.

The Ombudsman carries out his duty, which means mediation, as an independent public official. In general, the Ombudsman examines the applications related to the problems of the citizen with the political power, questions and

investigates the problem, conveys his opinions to the relevant authorities, and presents them to the public (Kestane, 2006: 131). As an indicator of democratic governance, the ombudsman is a mechanism that increases transparency and democratic accountability among public authorities and as a result, helps the state to communicate well with its citizens (Reif, 2004: 2). The Ombudsman also acts for the implementation of international human rights law, with the power of having administrative detention and human rights protection functions. In addition, it strengthens the relationship between society and the government in this area and reduces alienation from the political system.

The Ombudsman is an institution that does not have any administrative sanction power but has strong public support (Hansen, 1996: 195). The Ombudsman has to consider any application. Among the areas of duty in which he uses public power; defending the rights and freedoms of individuals, protecting citizens against the administration, preventing injustices that may arise as a result of possible mismanagement (Altuğ, 1968: 159-161), and ensuring the improvement of the administration in this way. Its most basic and classical duty is to take the complaints of the victims and give warnings and recommendations on that issue (Versan, 1986: 181; Reif, 2004: 3) and seek solutions to social problems (Tortop, 1998: 7). Thanks to its structure that is independent in its actions and able to offer flexible solutions (Gadlin, 2000: 45; Reif, 1999: 22), it approaches problems without taking orders and instructions and plays an effective role in solving problems. There is no obligation to follow the bureaucratic process in the decisions taken (Tortop, 1998: 180).

The Ombudsman, who can take initiatives before the administration (Erhürman, 1998: 89), is also responsible for protecting the individual rights of citizens against the administration (Board, 1970: 38). Its independence, expertise, impartiality, accessibility, and power of persuasion; may be seen as more important than the public audit function (Howard, 2010: 9). In addition, the ombudsman is not only a structure that shows the wrong but also uses the method of persuasion while expressing what the truth can be to the management. In this context, the ombudsman establishes a close relationship with the administration, as opposed to being distant from it (Şengül: 2007).

The ombudsman, which largely supports the administrative judiciary (Buck et al, 2016: 24), carries out a limited supervision task (Linden, 1973: 163-164). Therefore, it should not be perceived as a panacea as an institution (Hovard, 2010: 16). One of the most important features is that while the consent of the parties is formed in mediation, there is a compelling relationship and cooperation in the ombudsman (Gadlin, 2000: 42). Thus, it is accepted as a generally accepted method or institution (Verkuil 1975: 861) in the resolution of disputes. The Ombudsman is an institution that is addressed by public authorities. Being able to conduct research and examination, being responsible to the parliament, and preparing an annual report reinforces this relationship.

Perhaps the most important function of the ombudsman is to mediate the establishment of justice between the state and its citizens. The establishment of justice has been the basic principle of the government system in the Middle Eastern states, and it has been aimed for the people to present their complaints directly to the president and to remedy the injustices with orders (İnalçık, 1988: 33). In the verses of the Qur'an and in the hadiths of Muhammad (PBUH), the emphasis on justice has been one of the most basic points. In addition, enjoining good and forbidding evil (*al-Amr bi al-ma'ruf wa al-nahy 'an al-munkar*) (Al-i Imran, 104) has been one of the most basic principles of Islam. In this sense, this principle, which defends the right, seeks the truth, and plans to eliminate the wrongs, can also be considered as one of the cornerstones of the ombudsman institution. Regarding the effect of Islam on the Ombudsman, several scholars argue that the effect of Islamic law on the ombudsman (Pickl, 1986: 39) could not be ignored.

## 2. DEBATES ON THE HISTORICAL ORIGIN OF THE OMBUDSMAN

While some attribute the origin of the Ombudsman to the Chinese, Roman (Pickl, 1987) , and Islamic civilizations, some argue that it is connected with the relatively autonomous office of the Sheikh al-Islam and the Chief Justice in the Ottoman State system (Eryılmaz, 1993: 91). In the Ottoman Empire, the Chief Judge, headed by a person with the title of "Kadı-ul Kudat", who is responsible for protecting the people against the injustice of the administration, shows the characteristics of the modern period ombudsman in terms of authority and responsibility. It is stated that Islamic law affects the establishment of this posi-

tion ((Pickl, 1986: 39). In addition, "Divan-i Mezalim" (Ministry of Justice) in the Abbasids, "Divan" (Government Council) in the Anatolian Seljuks, "Kadı-al Kudat" in the Great Seljuks, "Divan-ı Hümayun" (the Imperial Council), "Kadi" (Judge), "Kazasker" (Military Judge) and "Kethüda", "Sheikh al-Islam" in the Ottomans could be cited as the institutions equivalent for the Ombudsman (Süler, 2012: 3). The establishment of "Dar-ül Adl" (House of Justice) and "Divan-ı Mezalim" (Ministry of Justice) in Islamic countries such as Ottomans, Seljuks, and Abbasids were influenced the councils which convened at least twice a week and dealt with the cases between the people and the rulers (Eryılmaz, 2012: 390). Ombudsman, in the sense of public auditor, also means "kadi of the kadis". 'The chief auditor' was granted as an honorary title to the kadi of the capital city at that time. Later, this title became the top manager in the state's judicial organization (TDV, 2021).

The "Yuan Control" institution in the Han Dynasty (206 BC - 220 AD period) in China, the "People's Tribunes" in the Roman Empire period, and the "Censors Institution" formed in the 17<sup>th</sup> century American colonies are frequently cited as the primary examples of the Ombudsman (Keskin, 2013: 54). Ombudsman also appears at the turning point of Ottoman-Swedish relations. King of Sweden XII. Charles (Fixed Asset Charles) was defeated in the Battle of Poltava in 1709, and the fixture Charles and his companions took refuge in the Ottoman Empire. Due to the prolongation of the asylum period, which he had planned as eight days, Demirbaş Charles sent an instruction to his country and appointed an ombudsman. In 1709, the king took refuge in Bender and then in Özi Castle with about a thousand soldiers, and with the consent of the guard commander Abdurrahman Pasha, the period of asylum actually started. The King, who wanted to go to Poland at first, stayed in the Ottoman lands for a long time due to some health problems and foreign policy (Russian threat). Due to the fact that he could not come to terms with the Ottoman State as a result of some events during this period, he sent a letter to his country and wanted to appoint an Ombudsman who would protect the regular functioning of his State (Günaydın ve Coşkun, 2018: 42-48). Charles, who stayed in the Ottoman lands for a while, appointed a person as Högste Ombudsmannen (Top Auditor) in 1713 to both reduce the distress of the people and end the cruel practices of the rulers against news such as bribery, nepotism, injustice, and corruption in tax collection. Thus, the ombudsman emerged as a structure that served only the

ruler and the sultan and worked to protect the public order as its representative and defended the rights of the ruled (Küçüközyiğit, 2006: 91).

The name of the Ombudsman institution in Sweden was changed to Justitiekansker in 1719. The authority of appointment was taken from the King in 1766 and passed to the representative body (Riksdag) (Erdengi, 2009: 14). The ombudsman became a constitutional institution in 1809 (Howard, 2010: 4). Following the Swedish example, the ombudsman has spread around the world, mainly in Finland (1919), Norway (1952), Germany (1957), the Scandinavian Peninsula (1960), and New Zealand (1962) (Reif, 2004: 1). Later, the Ombudsman Institution was established in England in 1967, in France in 1973, in Portugal and Austria in 1976, and in the Netherlands and Spain in 1981 and spread throughout the world (Erdengi, 2009: 14).

With the concept of "European Citizenship" that emerged as a result of the Maastricht Treaty in 1992, the citizens of the European Union member countries gained the right to apply to the Ombudsman. The European Ombudsman, institutionalized with the Maastricht Treaty, is appointed by the European Parliament for a five-year term. The independence of the Ombudsman is guaranteed in several treaties (AB, 2019).

In Türkiye, the Ombudsman was introduced in 2012 as the "Ombudsman Institution" with Law No. 6328. The Grand National Assembly of Türkiye elected one chief Ombudsman and five Ombudsmen in 2012, and the ombudsman was carried out on a legal basis.

### **3. ASSYRIAN TRADE COLONIES PERIOD AND THE OMBUDSMAN**

Assyrian Trade Colonies (ATC) Period Between 1774 BC and 1719 BC was the period during which commercial relations were experienced between the Assyrians living in present-day Northern Iraq and the local kingdoms in Anatolia (Kuzuoğlu, 2016: 317). During this period, Assyrian merchants engaged in intense commercial activity with these local kingdoms. While Assyrian merchants exported precious stones, oils, spices, nails, pins, and incense to Anatolia (Barjamovic, 2011: 13), they imported textiles, tin metals such as copper, silvery lead and other precious metals such as gold and silver and leather, goat hair, pig hair, wool and fleece from Anatolia (Bayram, 1993: 5).



For the trade between Assyria and Anatolia to run smoothly, the Assyrians established over 40 big trade centers called 'Karum' and small trade centers called 'Wabartum' near the cities in the local kingdoms in Anatolia (Bilgiç and Bayram, 1995: 38-39). These trade centers had their autonomous structures. They mainly took care of all kinds of business of Assyrian merchants, and they could also engage in banking activities, form partnerships, and make expenditures to generate income. The trading center of the Assyrians in Anatolia is Kaniš Karumu in Kültepe mound, near present-day Kayseri.

As a result of the excavations in Kültepe, approximately 23,500 tablets have been unearthed so far, and most of them have not been translated yet (Veenhof, 2010: 30). These tablets contain records of the commercial transactions of the period. Between the lines of these records, data on the social and political structure of the period can also be obtained (Michel, 2007: 75).

Ombudsman is defined in the Turkish dictionary as "a person or institution appointed by the Parliament, tasked with protecting citizens against arbitrary and unlawful acts of public authorities" (TDV, 2021). The Ombudsman acts independently and acts as a mediator between the administration and the citizens. It examines and investigates the complaints of the citizens and makes recommendations to the relevant parties to take back the actions taken by the administration, abolish them, and eliminate the damages resulting from this practice (Kestane, 2006: 128).

The texts quoted below that the 'kārum' department, an autonomous institution belonging to Assyrian merchants, assumed the duty of ombudsman in solving the problems between the Assyrian merchants and the local Anatolian kingdoms during the ATC Period, shows the existence of the said institution in Anatolia about 4000 years ago.

#### **4. DOCUMENTS RELATED TO THE OMBUDSMAN FROM THE ATC PERIOD:**

Below we would like to cite some extracts of ombudsman in various texts.

1. In the first document, the 'kārum' department petitioned for the release of the Assyrian named Aššur-taklāku, who was imprisoned in the local kingdom.

The delegation representing the Karum to the local kingdom stated that they knew the person concerned, that he was innocent, that he had a commercial enterprise, that he would always fulfill the orders of the local kingdom, that he could swear to prove his innocence or that he could be subjected to the river ordeal (a practice based on the idea that if he is innocent, he will come out of the river, if he is guilty he will drown and die). For Aššur-taklāku to be released, the palace demanded the surrender of another Assyrian person who had acted against them, stipulated that if this was not done, 1 'mina'<sup>1</sup> amūtum<sup>2</sup> or 10 minas of gold would be given.

**KT n/k 504** (Günbattu, 2000: 76-77) :

1-6) 2 months passed after the palace caught Aššur-taklāku and a kārūm (delegation) came to the palace and said to the king and queen: 7-8) "(That) man (Aššur-taklāku) did not commit a crime and behaved inappropriately. Free the man! 9-12) With us (this) man owns a firm here and will be at your service with us (always)." 12-13) The king and queen replied as follows: 13-18) "Bring here (anyone) who brings the letter sent from Tawiniya and will carry (information) to our enemy (information) and who will investigate our head, and your brother (Aššur-taklāku) will be free." 19) Karum said: 19-22) "Let him (Aššur-taklāku) be ready (and) swear on the dagger of god Aššur or go to the river (to be justified) like a native of your city! 23-30) Let us, instead, swear on the dagger of Aššur that He did not trade in any way and did not take (anything) to Tawiniya; he will not do what the Tawinian king asks him to do. 30-32) Our brother (Aššur-taklāku), will not do what the Tawinian kings ask him to do!" 32-33) The king and queen replied: 34-36) "We will send you a tablet that we hold in our hand for an oath, bring the man here! 37-40) If you do not bring the man, give 1 mina amutum or 10 mina of gold and your brother (Aššur-taklāku) will be released. 41-44) If you do not give us (what we want); If you do not change your mind and do not say his name, your brother is dead (know him dead!)" 44-48) In accordance with the tablet of the city of Assyria, Kaniš kārūm the small (and) great (councils) appointed us (as witnesses) and before the dagger of Aššur. 48-51) In the presence of Amur-Aššur, in the presence of Ušur-ša-

<sup>1</sup> 1 MA.NA, manû (mina) = 60 GĪN = 480 gr

<sup>2</sup> 5 times the value of gold

Ištar, in the presence of Ili-nādā, in the presence of Idī-Aššur, in the presence of Buzazu."

We think that today's ombudsman system is used against the local kingdom(s) in the text; the Assyrian merchant Aššur-taklāku, who is the defendant in the text could also be referred to as the suspect today, and the 'karum' organization of Assyrian merchants in the text serves as the Ombudsman in today's terms. Therefore, in our opinion, this text reveals the existence of an institution that fulfilled the duty of the ombudsman in solving the problems between the local kingdom and the Assyrian merchants during the ATC Period.

2. In another text on the subject, the Assyrian merchant named Šu-İštar talks about the problems in the palace of the local kingdom. Šu-İštar implies that the palace, i.e the king, deceived the 'kārum' organization, prevented the movement of the caravan, and did not release the Assyrian merchants. He conveys a request to the 'kārum' not to let the caravan into the city of the relevant palace unless the merchants are released. The last sentence in the text quoted below, mentioning messengers sent by the palace, shows the extent of the palace's need for the goods in the caravan. In this letter written by Šu-İštar to his deputies, the relationship between local administrators and the official institution of merchants is mentioned, and the merchant asks their official institution, 'karum', to act as a mediator to ensure that the palace, that is, the local king, does not hinder the movement of the caravan and set them free.

**Kt 92/k 326** (Erol, 2018: 194):

1-3) Šu-İštar (says): Tell my deputies! 3-5) I wrote to you before and I said (I said): 6-11) "The palace is deceiving Karum and hindering the (movement) of the caravan and not releasing us." 12-15) Tell kārum that; They will not let the caravan (into the city) unless they release us! 16-17) "Messengers were sent for the caravan on the day they did not release us. 20) We're ruined!

If we are to compare the parties in this text to their modern-day equivalents we could argue that government stands for the palace, Assyrian merchant stands for the citizen, and again kārum for the ombudsman.

3. In the letter, another document related to our topic, Šu-Ištar tells Innaya and Dadaya about his problem with the city's authorities. The statements of Šu-Ištar, "If 'kārum' does not support us," "We will not support him because of his crimes and evils" are other examples that provide evidence that this institution intervenes to act as a mediator or to ensure the protection of merchants where necessary. It is clear from the next lines of this text that such activities of 'Karum' were of paramount importance to the merchants. The fact that the execution of the suspects is possible if the palace gives its approval and that only the 'karum' organization can prevent this shows this importance.

**Kt 92/k 393** (Erol, 2018: 191):

1-2) Tell Innaya and Dadaya! Šu-Ištar (says): 3-5) I am treated (as if I am lonely) as if there is no male or female helper(m) (who will support me). 6-8) They held us in your presence in the palace, and Talia (said): 9-12) "Aššur-imittī and Šu-Ištar (sneaky) deceived (me) and did not want to give my cloths." (12-17) Karum says "we will not support (/protect) him because of his crime and his evil deeds" (17-21) although the contraband was not caught in my hand and I did not buy (something) that the Kaniš gods did not approve. (22-25) Today, instead of informing me, kārum is constantly urging me to swear an oath. 26-27) Moreover, the fortune-tellers (that we have had) do not inform us. 27-28) You are my brother, you are my lord; I'm not afraid to sit (here).29-33) Without your knowledge, the damn palace should not write here in any way so that it will not kill us. 34-38) If kārum does not support us, spend 10 minas of my silver (and) get me out of (this) predicament so that your name will be honored (/ honor yourself) 38-42) or inform me about what they have shown (related to) my sins and evils so that I may know (them) and sit (here in peace).

4. In the tablet below, belonging to the ATC Period, which is another example of our topic, it is seen that mediators were used in the resolution of disputes between merchants. Ilī-ilī's son Enna-Suen is in debt to Aššur-rē'i. Since this debt is not paid on time, the mediator asks Enna-Suen to pay the debt. In the last part of the tablet, Enna-Suen stated that he would pay his debt. Mediation aims to resolve the problems quickly and without lawsuits so that inconveniences will be avoided. Although this tablet does not serve as the equivalent of today's om-

budsman institution, the use of mediation between merchants mentioned in the text also indicates the emergence of the Ombudsman-like system.

**KT 88/k 202** (Bayram and Remzioglu, 2014: 322) :

(1-4) Seal of Ali-ahum, son of Šu-Anum, the seal of Būšiya, son of Laturamma, the seal of Ennam-Adad, son of Kuzari, the seal of Enna-Suen, son of Ilī-ilī. (5-8) Regarding the debt of Enna-Suen, son of Ilī-ilī, we said: Pay Aššur-rē'i 5/6 mina of silver! (8-11) Enna-Suen replied: Let me come to the place where my silver is (where) and settle accounts with my shareholder. (12-16) We said: If you did not come, and did not speak to Aššur-rē'i, the things that are your will and your clothes ... (17-19) and 1 2/3 mina of liquidated silver without a lawsuit and an oath (in a way) you will pay. (20-21) Enna-Suen said: I will pay the amount. (21-24) This allotment document is the copy of the enveloped tablet about the debt of Enna-Suen, son of Ilī-ilī.

## CONCLUSION

The ombudsman, which has an important place in the relationship between the state and society and acts as an ombudsman on behalf of the governed, has a deep-rooted history. This institution, which is formed in different types and structures in many civilizations, generally fulfills the functions of mediation and control between citizens and the state with a strong legal infrastructure. Although it cannot impose sanctions, it can take effective advisory decisions with the support it receives from the political system and the trust it creates in the public. Although it emerged conceptually at the beginning of the 18th century, we think that the cuneiform tablets from the Assyrians in Kayseri-Kültepe, which can be considered the first among the examples of ombudsman whose traces can be found in different periods of history, can change the course of history in this area.

When these are examined, it is seen that there are tablets related to today's ombudsman institution. When we look at the tablets belonging to the ATC Period, the efforts of the 'kārum' department can be seen in both political and commercial disputes regarding the ombudsman. Looking at these documents, it could be argued that the ombudsman institution was implemented in Anatolia about 4000 years ago.

## REFERENCES

- AB (2019). (T.R. Ministry of Foreign Affairs, Presidency of European Union) [https://www.ab.gov.tr/\\_45639.html](https://www.ab.gov.tr/_45639.html) (Accessed 9.4.2021).
- Akın, C. (1998). A New Way of Auditing the Management in the 75th Anniversary of Our Republic: Ombudsman (Supreme Auditor). *Turkish Journal of Administration*, Vol. 421, pp. 517-550.
- Altuğ, Y. (1968). "The Ombudsman Institution Protecting Citizens Against Violations of Authority by the Administration", 100th Anniversary Gift of the Supreme Court, *Ministry of Justice Publ.*, Ankara.
- Barjamovic, G. (2011). *A historical Geography of Anatolia in The Old Assyrian Colony Period* (Vol. 38). Museum Tusculanum Press.
- Baylan, Ö. (2008). "Citizen's Complaints About State Administration and Swedish Ombudsman Formula for Türkiye", T.C. Ministry of Interior Inspection Board Presidency Publications, Vol.12, Ankara, pp.1-2.
- Bayram, S. (1993). Taxes and their properties in Kültepe tablets. *Journal of Ankara University Faculty of Language, History and Geography*, Vol. 36(1-2), pp. 1-13.
- Bayram, S. & Kuzuoğlu, R. (2014). Kültepe Tablets VII-a, Turkish Historical Society, Ankara.
- Bensghir, T.K. (2000). "E-Mail in State-Citizen Communication", *Journal of Public Administration*, Vol:33, No:4, December, pp. 49-61.
- Bilgiç E. & Bayram S. (1995). *Ankara Kültepe Tablets II*, Ankara, TTK Publications.
- Board, J. B. (1970). *The Government and Politics of Sweden*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Buck, T. & Kirkham, R., & Thompson, B. (2016). *The ombudsman enterprise and administrative justice*. Routledge.
- Büyükavcı, M. (2008). "Ombudsman Institution", *Journal of Ankara Bar Association*, Y. 66, Vol. 4, pp.10-13.

- Erdengi, T. B. (2009). Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 330-348.
- Erhürman, T. (1998). "Ombudsman", *Journal of Public Administration*, 31(3), pp. 87-102.
- Eroğlu, H. (1978). *Administrative Law*, Quality Press, Third Edition.
- Erol E. (2018). *Kültepe Tablets XI-a*, Ankara, TTK Publications.
- Eryılmaz, B. (1993). "New Developments in Supervision of Public Bureaucracy", *Journal of Public Administration*, 26(4).
- Eryılmaz, B. (2012). *Public Administration*, 5th Edition, Umuttepe Publications, August, Kocaeli.
- Gadlin, H. (2000). "The Ombudsman: What's in a Name?"; In Practice The Many, Different, and Complex Roles Played by Ombudsmen in Dispute Resolution, *Negotiation Journal*, V.16, I.1, pp. 37-46.
- Gammeltoft-Hansen, H. (1996). "The Ombudsman Concept", *Journal of Public Administration*, 29(3), pp. 195-202.
- Gözübüyük, A. Ş. (1988). *Management Law*, S Publications.
- Günaydın H. ve Coşkun, B., (2018). İsveç Kralı Xıı. Charles'ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti'ne İlticasının (1709-1714) Ombudsmanlık Fikrinin Doğuşuna Etkisi . *Ombudsman Akademik* , 5 (9) , 42-48.
- Günbattı, C. (2000). Su Ordali in Ancient Anatolia, *Archivum Anatolium*, Vol. 4, Ankara, pp. 1-13.
- Howard, Charles L. (2010). *The Organizational Ombudsman Origins, Roles and Operations A Legal Guide*, Chicago: ABA Publishing.
- İnalçık, H. (1988). Right of Complaint: 'Arz-ı Hal ve 'Arz-ı Mahzar'. *Ottoman Studies*, Vol. 7-8, pp. 33-54.
- Keskin, İ. (2013). "The Role and Importance of the Ombudsman Institution in the Context of Fundamental Human Rights in the State of Law", *Journal of Justice*, Vol. 45, pp. 117-144.

- Kestane, D. (2006). "Ombudsmanship (Ombudsmanship) as a Contemporary Audit Organization", *Ministry of Finance*, Vol.151, pp. 128- 142.
- Kuzuoğlu, R. (2016). Interest According to the Oldest Sources of Anatolia, *International Human and Nature Sciences Problems and Solution Seeking Congress October 7-9, Sarajevo*, pp. 315-324.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). "The Ombudsman Institution-A Legal and Political Review", *International Law and Politics*, Vol. 2 (5), pp. 90-111.
- Linden, A. A. (1973). Tort law as ombudsman. *Canadian Bar Review*, 51(1), pp. 155-168.
- Michel, C. (2007). The Old Assyrian trade in the light of recent Kültepe archives. *Journal of the Canadian Society for Mesopotamian Studies*, (3), pp. 71-82.
- Pickl, V. J. (1986), "Ombudsman and Reform in Administration", T.Ergun (Trans.), *Journal of Public Administration*, Vol. 19(4), pp. 37-46.
- Pickl, V. J. (1987). "Islamic Roots of Ombudsman System",
- Reif, L. C. (1999). *The International Ombudsman Anthology*, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Reif, L. C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Boston/ Leiden: Martinus Nijhoff Publisher.
- Sevinç, İ. (2015). "The Applicability of the Ombudsman Institution as a New Method in the Supervision of Public Administration", *Journal of the Faculty of Economics and Administrative Sciences of Süleyman Demirel University*, Vol. 20-4, pp. 99-121.
- Süler G.Y. (2012). Ombudsman, Association of Finance Professionals (MUD) Research Note, <http://www.mud.org.tr/uploads/yuklemeler/Ombudsmanlik.pdf>.
- Şengül, R. (2007). "A New Institution in the Effective Supervision of Public Administration in Türkiye: Ombudsman Institution", *Kocaeli University Journal of Social Sciences Institute*, Vol. 2, pp. 126-145.
- TDV, 2021. Turkish Religious Foundation Encyclopedia of Islam.  
<https://islamansiklopedisi.org.tr/kadilkudat> (Accessed 30.03.2021).



- Tortop, N., İsbir, E. and Aykaç, B. (1993). *Management Science*, Judicial Publications.
- Tortop, N. (1998). "The Ombudsman System and Its Application in Various Countries", *Journal of Public Administration*, Vol. 31(1), pp. 3-11.
- Veenhof, K. R. (2010). "Ancient Assyrian Chronology and Poodle", *Preface to Anatolia: Kültepe Kaniş-Karumu*, ed. Kulakoğlu, F., & Kangal, S., Kayseri Metropolitan Municipality, pp. 30-39.
- Verkuil, P. R. (1975). Ombudsman and the limits of the adversary system, *the Columbia Law Review*, 75(4), pp. 845-861.
- Versan, V. (1986). *Public Administration*, Der Publications.



# THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN THE PROTECTION OF PUBLIC VALUE IN THE CONTEXT OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES

## İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Ombudsmanın Kamu Değerinin Korunmasındaki Rolü

Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN\* - Arş. Gör. Saliha MAZLUM\*\*

Geliş Tarihi: 19.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 25.12.2022

### Abstract

The ombudsman, whose roots in Europe go back to the 19th century, is an institution that functions in solving the problems that arise between public institutions and citizens. It conducts an impartial investigation by evaluating the complaints of citizens originating from public institutions within the framework of the principles of compliance with the law, fairness, and good governance. Therefore, although the decisions to be taken by the ombudsman are not binding, they contribute to the facts such as public order, public interest, and ethics in terms of the values it defends. The results that emerge based on these facts can also be evaluated as steps taken toward the protection of public values. Public values are a collection of values that hold society together and affect the perspective of the state. The Ombudsman, on the other hand, will contribute to the protection of these values with the decisions he will take. In the study, it will be emphasized that good governance principles, which are used as an evaluation criterion by the ombudsman, are an important factor in protecting public values.

**Keywords:** Ombudsman, Public Values, Good Governance Principles.

### Öz

Avrupa'daki kökleri 19. yy'a dayanan ombudsman, kamu kurumları ile vatandaşlar arasında çıkan sorunların çözümü konusunda işlev gören bir kurumdur. Vatandaşın kamu kurumlarından kaynaklı yakınmalarını hukuğa uygunluk, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde bir değerlendirme yaparak tarafsız bir soruşturma yürütmektedir. Dolayısıyla ombudsmanın alacağı kararlar her ne kadar bağlayıcı olmasa da, savunduğu değerler bakımından kamu düzeni, kamu yararı ve etik gibi olgulara katkı sağlamaktadır. Bu olgular temel alınarak ortaya çıkan sonuçlar, kamu değerlerinin korunması yönünde atılan adımlar olarak da değerlendirilebilir. Kamu değerleri toplumu bir arada tutan ve devlete olan bakış açısını da etkileyen değerler topluluğudur. Ombudsman ise alacağı kararlar ile bu değerlerin korunmasına katkı sunacaktır. Çalışmada, ombudsman tarafından bir değerlendirme ölçütü olarak kullanılan iyi yönetim ilkelerinin kamu değerinin korunmasında önemli bir etken olduğu üzerinde durulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Ombudsman, Kamu Değeri, İyi Yönetişim İlkeleri.

\* Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID No: 0000-0002-2957-7407, efiridin@ktu.edu.tr

\*\* Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ORCID No: 0000-0003-2035-8520, saliha.mazlum@beun.edu.tr

## INTRODUCTION

States have produced many institutions, organizations, and policies to ensure justice, peace, and trust. The aim is to create a peaceful society structure with ethical values by providing public interest and public order. The Ombudsman is one of these institutions. The Ombudsman operates in many countries. The Ombudsman aims to alleviate the burden on the administrative courts and to propose solutions to the problems between citizens and public institutions following the principles of equity, legal rules, and good governance. Therefore, the aim of the ombudsman is not only to alleviate the burden of the administrative judiciary.

The Ombudsman acts on behalf of the parliament and considers the principle of impartiality. The purpose of the advisory decisions made by the Ombudsman is not only about the solution to any question between the citizen and the state. The recommendations of the Ombudsman also include meaning for the protection of public values. Because the ombudsman also makes use of the principles of good governance when examining the incident that is the subject of the complaint. Each good governance principle corresponds to many public values, especially public order and public interest. Therefore, while the ombudsman researches the effectiveness of good governance principles in the incident that is the subject of the complaint, also helps the citizens to see the importance of these values again. Otherwise, the length of the processes in the administrative courts and the alleged loss of rights may harm public values. In this study, the function of the ombudsman, which applies the principles of good governance, in generating public values will be emphasized.

### 1. Function of the Ombudsman

The problems arising from the administration have revealed the need for independent institutions that will protect the citizens from the actions and operations of the administration (Erdoğan, 2018: 234). It is an impartial institution that functions to solve the problems between the citizens and the public institutions, where the first applications of the Ombudsman appeared in Istec in 1809. However, it is stated that the ombudsman is also likened to the Divan-ı mezalim, which is a structure in the old Turkish states. Divan-ı mezalim are the

places where the complaints of the people about the administrators are heard. This tradition continued under different names and different institutions. It is also known that the Ottoman State tradition was also influenced by the ancient Turkish states and had practices similar to the Divan-ı mezalim. We can say that the Swedish King “Demirbaş” Charles, who lived in the Ottoman lands for a long time, was also influenced by these practices and had the first version of the ombudsman established for the solution of some administrative problems in his country.

The Ombudsman is an institution that operates in many countries and supranational organizations today. It operates in countries with strong administrative laws such as France and Türkiye, as well as in England, which tries to be at the forefront with values such as democracy and negotiation. The European Union, which has a supranational position, has appointed the EU Ombudsman for a fast, effective, and equitable solution to the problems between EU citizens and EU institutions. Therefore, the ombudsman institution has a necessary and important place in the contemporary management structure. Despite the existence of the administrative judiciary system in Türkiye, the fact that the majority of the problems arising from administrative transactions between the citizen and the administration cannot be resolved quickly and effectively has revealed the need for the establishment of an ombudsman institution in our country (Demir, 2014: 6). Indeed, what is apparent from a global perspective is that a key feature of the ombudsman technique is its flexibility and adaptability to new circumstances (Buck, et al., 2016: 14).

The Ombudsman may act upon the application of the citizen claiming to be the victim and the witness of the incident; It can also start its own investigation ex officio. Therefore, the ombudsman’s ability to act is broadened by law. In this way, the ombudsman can be more active in solving problems. Fair and fast solutions can be produced. Because delays in solving problems may cause a loss of rights. It should not be forgotten that not only citizens but also public institutions may suffer damage due to delays. As a matter of fact, the ombudsman not only acts as a legal supervisor on the prevention of loss of rights but also ensures the confidence of the citizens in public institutions, and laws, and the ombudsman acts on behalf of the parliament. In this direction, the ombudsman is chosen from among the people who have merit and are appreciated in socie-

ty. In **Türkiye**, 3160 applications were made to the ombudsman in 2021. The rate of compliance with the recommendations of the ombudsman was 79.50%. (KDK, 2021: 16).

There are many administrative and judicial cases in the courts. A key advancement in ombudsman practice that is explored here is the enhanced tendency to produce systemic reports and even pre-empt complaints on occasion by undertaking reviews akin to administrative audits ((Buck, et al., 2016: 21). Ombudsmen are authorized to receive the complaints of the people in the areas where they are assigned, to check the compliance and appropriateness of the law, to make examinations, to criticize the actions and actions, to suggest corrective measures, to meet and report with the relevant people (Sobacı and Köseoğlu, 2016: 107). Administrative courts are the place where the problems between citizens and public institutions and public institutions will be resolved. This increases the burden of administrative courts. One of the reasons for the existence of the Ombudsman is to reduce the burden on the administrative courts. The Ombudsman intervenes here at the first stage and works towards solving the problems between citizens and public institutions. The ombudsman, known as the Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) in Türkiye, makes this assessment by taking into account the laws and good governance principles and processes. Although the decisions taken do not have legal sanction power, the institution aims to be effective in solving problems thanks to its value and power to inform the public. In other words, the ombudsman has only moral sanction power for the implementation of its decisions (Sobacı and Köseoğlu, 2016: 108). In this way, the ombudsman contributes to many public values such as ensuring social order, obeying the law, and maintaining public order. Good governance principles are at the forefront of the tools that it will use to present output as a public value.

## 2. Good Governance

The term “governance” includes actors such as local governments, the private sector, and non-governmental organizations; adopting the sharing of the power and authority monopolized by the state with these stakeholders (Sobacı, 2007: 220); It describes a process in which there is a transition from a one-sided passive governing approach to a dynamic governance approach that is constantly influenced by all stakeholders. Although some authors refer to the origin of the

word "gouvernance" used in France in 6-8. centuries (Gaudin, 1998: 47), according to the general opinion, the concept with its current meaning was first used by the World Bank in 1989 "From Crisis to Sustainable Growth: Sub-Saharan Africa" report. In the World Bank's view, underlying Africa's development problem is a governance crisis and governance means the use of political power to manage a nation's affairs (1989: 60).

Although the concept of governance is very popular today, it does not have an agreed meaning (Rhodes, 1996: 652-653; Kooiman and Jentoft, 2019: 819; Sobacı, 2007: 220). According to Rhodes, the term governance refers to at least six uses: Minimal state, corporate governance, new public administration, good governance, socio-cybernetic systems, and self-organizing networks (1996: 652-653). While governance refers to the change in state activity and the relative decrease in the state's capacity to act, it refers to the greater participation of NGOs and other non-governmental organizations and units in the management processes (Yüksel, 2000: 158-159). Although there is no agreed definition of governance, the definitions of governance of international organizations are separated by a fine line from each other and these organizations generally make very close definitions (Weiss and Steiner, 2006: 1548).

While UNDP defines governance as the use of political, economic, and administrative authority to manage the affairs of a nation (1997: 9), in the White Paper published by the European Union Commission, governance is "with openness, participation, accountability, effectiveness, and consistency regarding the use of power on a European scale". It includes related processes and behaviors. Similar to UNDP, OECD and World Bank define governance as the exercise of political authority and control in a society with the management of resources for social and economic development (Weiss, 2000: 797).

In addition to the fact that the concept of governance does not have a common meaning that is agreed upon, it is often used in the same sense as the concept of government is confused. Governance includes government institutions. On the other hand, it is a more inclusive phenomenon than government as it includes informal, non-governmental mechanisms (Rosenau, 1992: 4). The concept of governance makes up for the deficiencies of the passive and static representative electoral system, and non-governmental organizations that cannot

participate adequately outside the elections are more involved in the system. The concept of governance refers to a dynamic, more democratic system in which all kinds of views and opinions of people from all groups are taken into account, as opposed to unilateral decisions.

Good governance refers to additional criteria included in the governance process. Transition from the concept of governance to good governance includes a meaning related to the quality of governance. A good governance system emerges by giving importance to certain principles in both decision-making and public policy formulation (Weiss and Steiner, 2006: 1548). Bøås, on the other hand, explains what principles good governance brings with it, based on the World Bank's statement of the governance crisis that Sub-Saharan African countries are going through: "If a governance crisis can be defined as bad governance, then good governance should be its natural opposite... It is, therefore, at least implicitly, a call for political and economic liberalization, democratization, accountability, and respect for fundamental individual human rights" (1998: 119). Thus, the World Bank uses the expression "good governance", which describes the inclusion of certain principles are seen as indispensable of a democratic administration, into the administration, instead of the phrase "bad governance", which expresses the lack of certain principles.

Although the concept of governance is often used with good qualifications in the literature, there are some criticisms about it. For example, the word governance becomes more complex with the contrary usage and does not have an agreed definition on it. Today, it is used as a comprehensive term sometimes associated with the concept of 'regime' and sometimes 'global order'. It also continues to be used by international financial institutions to justify the political conditions under which they put pressure on countries they think are inadequately equipped for the proper management of the loans they receive (Smouts, 1998:81).

Neo-liberalism, especially since the 1980s with the 'minimal state' rhetoric, has been implemented through policies of downsizing the state and privatization practices. These practices, which are in the process of re-establishing themselves in the capitalist order, are "the neo-liberal ideology's attempt to establish a hegemony over the whole of social relations" and a new state and social order are sought to be imposed with these attempts. international order and nation-state



forms need to be reshaped according to this new formation. One of the most important projects contributing to this formation is governance. Governance, since the 1990s, includes the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the World Trade Organization, as well as the Organization for Economic Development and Cooperation (OECD), some organizations of the United Nations (UNDP), which have been organized as superstructures covering the capitalist world system, and are among the official discourses of the European Union institutions. However, the largest share in such dissemination of governance is given to the World Bank (Güzelsarı, 2003: 18). As can be seen here, governance is often seen by its critics as something that aims to disseminate the ideas of some organizations and hide their goals.

Despite the criticisms about it, the expression of governance has been thrown in a different direction from the target of international organizations and has reached a state that affects many different views today. And from this point of view, ombudsman has an essential role to keep good governance principles effective and active. Ombudsman ranks as a premier statutory body to facilitate good governance (Cheung, 2016:74). Due to its neutral position, the ombudsman is at an important point in ensuring agreement between the stakeholders who are active in good governance and ensuring that the principles are carried out with maximum efficiency. Good governance includes many complementary principles to create a robustly functioning democratic system. These principles are participation, responsiveness, accessibility, accountability, transparency, morality and ethics, effectiveness and efficiency, strategic planning, effective use of resources, equality, and consistency. All good governance principles are important as they form the basis of a democratic governing system. And all these principles are also a part of the ombudsman's role that keeping the relationship calm and sound between the stakeholders in management and society.

### **3. EFFECTIVENESS OF THE OMBUDSMAN IN CREATING PUBLIC VALUE**

Public value is a concept used to express the effects of economic activity on the public. Later, the concept started to be used as "public values" a concept that covers the effects of concepts such as social welfare, public order, public interest, social ethics, and morality. In defining the word 'values', it is worth noting that

there is a debate about the exact meanings of the three words: values, ethics, and principles. The definition of values presented here is similar to, but not the same as, what is sometimes used for ethics (Bannister and Connolly, 2014: 120). The concept of "public value" used in the literature is explained with reference to Moore. Besides, it is possible to see other conceptualizations. For example, Bozeman (2007: 14) prefers to define "public values", differing from Moore's conceptualization (Alford and O'Flynn, 2009: 187). "This literature on public values (in the plural) seems to have originated quite independently of the debate about public value (in the singular), but there is now some cross-referencing between the two previously separate literatures" (Benington and Moore, 2011: 17).

Although Moore brought the concept of public value to the public administration literature, he did not give a clear definition of public value (Köseoğlu and Tuncer, 2014: 153; Karkın, 2015: 257). But, with some references that public value includes, we can say that for a phenomenon to become a public value, it must be accepted and implemented by a significant part of society. Therefore, the attainment of the umbrella concepts such as respect, tolerance, justice, and ethics as public values depends on the existence of the same process. In terms of public order, the concepts of right, ethics, and justice are among the important principles of the European public order understanding, but they are widely accepted values (Sunay, 1999: 313). "Public value thinking and action is now even more relevant in helping to make sense of the new complexities and tough challenges facing governments and communities, and public policymakers and managers" (Benington and Moore, 2011: 11).

"There is no more important topic in public administration and policy than public values." (Jorgensen and Bozeman, 2007: 355) and public values are defined as the values that enable society to exist together and regularly (Rutgers and Jorgensen, 2014). In general, the concept of public value is seen together with concepts such as public space, public good, and public benefit (Köseoğlu and Tuncer, 2014: 148). Public values are seen the causes and consequences of actions and activities that are subject to the relationships of different actors in society with each other and include what they should and should not do (Bozeman, 2007).

“Those values providing normative consensus about (a) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (b) the obligations of citizens to society, the state, and one another; and, (c) the principles on which governments and policies should be based” (Bozeman, 2007: 13).

Services, laws, actions, and regulations produced by public institutions can all create public values, and the existence of public values depends on the compliance of all actors in society (Mulgan and Muers, 2002). This situation has a two-way effect. The protection and creation of public values are directly related to the practices of public institution managers and the support of citizens for these practices.

According to the Ombudsman, to achieve good governance it is important not simply to blindly follow the ‘rule is a rule’ principle, but also to deal with individual members of the public in a proper manner (Castro, 2019: 260). While the Ombudsman examines the subject of the complaint, he prepares a report on whether it complies with the principles of good governance. Good governance principles such as participation, transparency, rule of law, accountability, and responsiveness, which are widely expressed today, have an active role in ensuring social order.

Due to the density of administrative courts, thousands of files can be examined in the following years. For citizens, such a delay will have negative effects. The same is true for citizens and public institutions. However, the state of the citizen is always one step more important here. Because citizens feel weaker in the face of the administration. Cases that do not conclude may cause reactions from the citizens. The emergence of a process in which principles and values such as transparency, accountability, responsiveness, ethics, rule of law, and participation cannot function effectively may harm citizens. Therefore, the values of public order, public interest, social morality, ethics, and respect for laws, which are expressed as public values, may be injured and the public value qualification may be damaged. The activities of the Ombudsman institution for the equitable solution of the problems that arise between the state and the citizens will contribute to the strengthening of the facts of public values. At the very least, these values will not hurt, although the ombudsman’s decisions are not binding.

## 4. OMBUDSMAN, GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES, AND PUBLIC VALUES

The Ombudsman Institution conveys the demands of the citizens to the administrations in the most appropriate way in terms of good governance (Şahin, 2018: 132). Ombudsman institutions act as the guardians of citizens' rights and as a mediator between citizens and the public administration (Zuegel and Bellantoni, 2018). The Ombudsman plays an active role in the protection of contemporary public values. Thanks to the role of the Ombudsman, the existence of activities aimed at protecting public values such as justice, order, solidarity, and trust, which are reflected in people's daily lives, becomes more visible. This situation may cause citizens to embrace and respect these values.

**Table 1:** Values of Good Governance

Values	Contributing to Good Governance
Accountability	Legislature Audit Commission Ombudsman
Integrity	ICAC (Commission Against Corruption) Ombudsman
Transparency and openness	Code on Access to Information Privacy Commissioner Ombudsman Legislature (legislative process, policy panels) Public consultation and engagement
Fairness and equality	Judiciary Ombudsman EOC (Equal Opportunities Commission) ICAC
Efficiency and effectiveness	Audit Commission (value for money audit) Efficiency Unit Ombudsman
Human and civil rights	The Bill of Rights Judiciary Ombudsman EOC
Predictability	Ombudsman The rule of law, protected by the Judiciary
Participation	Legislature Public consultation and engagement

**Source:** Cheung, 2016: 84.

Ombudsman can better promote transparency, integrity, accountability, and stakeholder participation; how their role in national open government strategies and initiatives can be strengthened; and how they can be at the heart of a truly open state (Zuegel and Bellantoni, 2018). As a value, good governance has an axiological character and is considered *prima facie* as the best; understood as such, good governance can be considered as a goal in itself (Castro, 2019: 139). Although good governance principles are seen as a tool used in the administration, in fact, each good governance principle serves the public interest and public order. In the evaluations made by the Ombudsman, the determinations made regarding the implementation of good governance principles indirectly and directly affect the protection of public order and the strong belief of the citizens in these values. Because the ombudsman investigates the effectiveness of good governance principles as well as seeking fair and legal solutions while examining the events that are the subject of the complaint.

#### 4.1. Participation

Innes and Booher (2007: 420), after emphasizing that the primary aim of participation is legitimacy, say that there are five objectives regarding participation: the first objective is the necessity of being aware of the demands, preferences, and expectations of the people; the second aim is to make the decisions taken stronger by conveying their knowledge and experience of the local people in the decision-making processes; third, to operate a more fair and open process by involving people in decision-making processes; fourth, its importance for the legitimacy of the decisions taken; the fifth is since it is a situation that needs to be demanded in today's world. Participation can also be expressed as a technique used by social scientists to influence the party with authority and to ensure good governance (Genç, 2012: 49). Public values pluralism is pervasive in public administration and particularly in public policy, where nearly all controversies boil down to choices among competing values (Nabatchi 2012: 700).

One of the basic principles of good governance principles is the principle of participation. Because governance consists of stakeholders and different ways of thinking involved in the system at every stage. To reflect these differences, participation, which is one of the most basic elements, must be implemented effectively. Toksöz (2008: 9) says that there are some prerequisites for increasing par-

participation, which is the basis of good governance. The first of these conditions is to do what is necessary to establish processes open to participation. In short, it is necessary to carry out studies to prevent events or to integrate all kinds of thinking into the system in a way that will interrupt the involvement of any segment in the decision-making mechanisms. The second condition is the establishment of Non-Governmental Organizations that will ensure effective participation and the implementation of the procedures for their functional work. Non-Governmental Organizations, which will ensure the effective representation of the ideas, orientations, and ideologies that form the basis of society, should be allowed to act freely and independently following the intellectual orientation to which they belong. The third condition is to inform the public, who are at the center of good governance, in a way that they can comprehend the essence of participation. If these conditions are met, the participation mechanism will function correctly.

First of all, thanks to the ombudsman, citizens can participate in a participation mechanism that can affect the decisions of the administration. Citizens, who are involved in the unilateral process of the administration by using the complaint method, can participate in the decision-making processes, which is one of today's contemporary management processes. Thus, allowing the Ombudsman to participate, albeit indirectly, from the principles of good governance, will contribute to the fact that the citizens are seen as interlocutors and thus to the development of their sense of belonging.

## **4.2. Responsiveness and Accountability**

Responsiveness, one of the principles of good governance, means that an individual can get answers from administrators regarding services and studies in public administration or from politicians regarding political decisions (Çukurçayır, et al., 2012: 18-19). Responsiveness, which is accepted as one of the basic elements of good governance, means that citizens will be listened to by the government or state institutions and their questions will be answered by them (Acar, 2003: 51). In this sense, individuals have the right to receive clear, precise, and understandable answers to their questions related to the subject they want to be answered. To achieve this, countries are enacting laws in this direction, and many international organizations are working on this issue. Accountability is seen by the WB as one of the principles that will play an important role in

strengthening NGOs by changing the understanding of public administration (World Bank, 1989: 6). Therefore, accountability is essential for governance. In the absence of accountability or fear, those in power may do inefficient and faulty work (World Bank, 1989: 60-61).

Accountability is the principle that expresses being able to determine whether the authorized persons act as expected from them, whether they obey the rules and whether they use their power legitimately. In line with this principle, the people have the right to hold the administrators they have authorized to account as the source of their authority. Today, managers who abide by these principles know that it is their responsibility to be accountable for any service they provide or any practice they do. Managers who avoid accountability lose their legitimacy and create a negative public value on society. (Biricikoğlu and Güleler, 2008: 203).

### 4.3. Transparency

The principle of "being open and accountable" implies that public bodies should be open and clear about policies and procedures, and information should be handled as openly as the law allows (Castro, 2019: 300). Transparency refers to an attitude that follows the rules and regulations in decision-making and implementation. In addition, access to information should be easy and accessible to those who will be affected by decisions and practices. To ensure transparency, the information of official authorities must be accessible and this information must be transparent to meet the needs of individuals and groups (Johnston, 2015: 5).

"Transparency means that decisions taken and their enforcement are done in a manner that follows rules and regulations. It also means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by such decisions and their enforcement. It also means that enough information is provided and that it is provided in easily understandable forms and media." (ESCAP, 2007: 2). Transparency means that the people, who are under the influence of the plans and programs where services are provided and to be implemented, can easily access information about these services, plans, and programs without any hindrance or coercion. This principle has two aspects in meaning: On the one hand, it means easy access for the public to information about the services that concern them, on the other hand, it also means that the administrators share the

services they provide or the practices they do and their stages without any prior request.

#### **4.4. Morality and Ethics**

It is one of the most basic principles that should exist to establish a moral and ethical transparent management, to act within the framework of merit and justice, to treat all segments of society equally, and to avoid problems in accountability and response. If moral and ethical principles are followed, all processes and aspects of management work in harmony with each other. Moral and ethical principles are important tools of legitimacy in terms of expressing respect and commitment to the basic values of a society.

The parties participating in the good governance process, taking advantage of the illegal or ambiguities and gaps in the laws and avoiding acts that undermine trust will make an important contribution to the realization of the purpose of the good governance process (Firidin, 2017: 43). Ethics, when examined historically and practically, expresses a concept that consists of the combination of meta-ethics, which is the answer to the question of why we should do something, and prescriptive ethical understandings, which corresponds to the problem of knowing and finding how to comply with what needs to be done (Reyhanoğlu, 2004: 2008).

#### **4.5. Effectiveness and Efficiency**

Efficiency refers to the efficient use of resources and the availability of targeted results (Sariso, 2010: 280). A goal is effective to the extent that it can be achieved. It can also be said that the right steps can be taken in line with the determined goals. "The most important step that needs to be taken to make an activity effective and efficient is to determine the right strategies to reach the goals and to channel human resources to the business in the right way. In this case, since the common point in both concepts is the realization of activities with minimum time, cost, and human resources, it can be said that efficiency is a concept that also includes effectiveness" (Dilaveroğlu, 2020: 51-52). Effectiveness and efficiency bring along the principle of using resources effectively. Accordingly, the scarce resources at hand should be used correctly to provide maximum benefit in line with the goals desired to be achieved. In fact, the outputs formed in one goal



should be turned into inputs for another goal, so that the highest efficiency that can be obtained from the resources should be obtained.

#### 4.6. Equality

Equality includes the participation of all existing groups and ideas in the management system. It envisages that any group or idea is not favored and at the same time excluded from the system. It also includes supporting especially the most sensitive and vulnerable ones of society to have equal opportunities with the rest of the society (ESCAP, 2007: 3). In this respect, equality becomes fundamentally dependent on principles such as morality, ethics, and participation. As can be seen here, during the implementation of a principle, many other principles can also come into play and these principles can work in coordination with each other.

If these principles are correctly incorporated into the management wheel, the requests and complaints of the public can be better understood. Thus, effective, efficient, and correct use of scarce resources is ensured. With these principles, more ideas and ways of thinking are included in the system, and the operability and functionality of the system increase. Thus, good governance provides a solid ground for the formation of a participatory and democratic administration, and a management system with active sharing is formed. On the other hand, these principles create a positive public value in the people who see that their thoughts and wishes are considered important in the decisions taken, practices, and services provided within the system. In addition, when good governance principles are applied, the public checks oversees and monitors the services provided much better, thus, there will be multiple actors controlling the administrators within the system. The governing sector, which is controlled by many actors in various ways and at various stages, also provides its legitimacy in this way.

### CONCLUSION

Public values impose very important duties on citizens and public administrations for the establishment of public interest, the protection of social order, and the continuation of public morality and public ethics. At the core of public values are mutual trust, respect, rule of law, and fairness. The ombudsman's purpose of existence is to produce solutions that are in line with equity and respect

the rule of law. Therefore, the functioning of the ombudsman and the protection of public values overlap at this point. In particular, the role of the ombudsman in the protection of public values is the supervision of public institutions.

Since the Ombudsman can supervise public institutions, he can play an impressive and active role in the protection of public values. Good governance principles are useful tools for safeguarding public values. Compliance with the law is one of the principles of good governance. In many countries, as in Türkiye, the burden on administrative courts is high. Therefore, cases take a long time. This may negatively affect trust in justice and law. The solution proposals prepared by the Ombudsman are concluded more quickly. It will contribute positively to the functioning of law like public values.

Good governance principles such as transparency, accountability, and responsiveness are the facts examined by the ombudsman in research files regarding the actions of public institutions. It is the principles of public values that ensure the trust of the citizens in public institutions and public order. Participation, another good governance principle, cannot be provided directly by the ombudsman. However, thanks to the Ombudsman, citizens can be involved in the decisions to be made by public institutions. Therefore, since the principles of good governance, which the ombudsman uses as an evaluation criterion, serve to protect the values that are important to the citizens, the activities of the ombudsman will be effective in the protection of public values.

## REFERENCES

- Acar, P. (2003). "Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Retrieved from: [www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/iyi%20yönetim/cevap%20verebilirlik.pdf](http://www.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/iyi%20yönetim/cevap%20verebilirlik.pdf), Retrieved: 22.04.2016
- Alford, J. and O'Flynn, J. (2009). "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings", **Intl Journal of Public Administration**, Volume:32, pp. 171-191.
- Bannister, F. and Connolly, R. (2014). "ICT Public Values and Transformative Government: A Framework and Programme for Research", **Government Information Quarterly**, Volume: 31, pp. 119-128.
- Benington, J. and Moore, M. H. (2011). "Public Value in Complex and Changing Times", (Eds. **Benington, J., Moore, M. H.**), In: **Public Value: Theory and Practice**, Palgrave Macmillan, New York, pp. 1-30.
- Biricikoğlu, H. and Güleler, S. (2008). "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, Volume: 80, Issue: 459, pp. 203-224.
- Bøås, M. (1998). "Governance as Multilateral Development Bank Policy: The Cases of the African Development Bank and the Asian Development Bank", **The European Journal of Development Research**, pp. 117-134.
- Bozeman, B. and Sarawitz, D. (2011). "Public Value Mapping and Science Policy Evaluation", **Minerva**, Volume: 49, pp. 1-23.
- Buck, T., Kirkham, R. and Thompson, B. (2016). **The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice**, Routledge, New York/USA.
- Castro, Albert (2019). **Principles Of Good Governance And The Ombudsman: A Comparative Study On The Normative Functions Of The Institution In A Modern Constitutional State With A Focus On Peru**, Utrecht University Press.
- Cheung, A. B. L. (2016). "Evaluating the Ombudsman System of Hong Kong: Towards Good Governance and Citizenship Enhancement", **Asia Pacific Law Review**, Volume: 17, Issue: 1, pp.73-94.
- Çukurçayır, M., Özer, M. and Turgut, K. (2012, Temmuz-Eylül). "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları", **Sayıştay Dergisi**, Issue: 86, pp. 1-25.

- Demir, K. A. (2014). "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun Türkiye'ye Sağlayacağı Yararlar ve İşlevselliği Üzerine Tartışmalar", **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Dergisi**, Volume: 1, Issue: 1, pp. 1-12.
- Dilaveroğlu, A. (2020). "Yönetişim İlkeleri ve Yerel Yönetimler Mevzuatına Yansımalar", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Volume: 19, Issue: 37, pp. 45-63.
- Erdoğan, Oğuzhan (2018). "Çevre Ombudsmanlığının Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Genel Bir Değerlendirme", (pp.231-248), **Türkiye'de Çevre Politikaları Sürdürülebilir Kalkınma için Eksik Halkayı Tamamlamak**, Eds. Burak Hergül and Erol Kalkan, Nobel Yayınları: Ankara.
- European Union (2001). **European Governance: A White Paper**.
- Firidin, E. (2017). **Türkiye'de HES Sürecinin İyi Yönetişim İlkeleri Çerçevesinde Değerlendirilmesi: Doğu Karadeniz Örneği**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Trabzon.
- Genç, Fatma Neval (2012). "Yönetişim, Yönetime Katılma ve Farklı Katılım Türleri", (Eds. **Fatma Neval Genç**), pp. 47-86, In: **Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gaudin, J.-P. (1998). "Modern Governance, Yesterday And Today: Some Clarifications To Be Gained From French Government Policies", **International Social Science Journal**, Volume: 50, Issue: 155, pp. 47-56. Retrieved from: doi: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00108>.
- Güzelsarı, S. (2003). "Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi**, Volume: 36, Issue: 2, pp. 17-34.
- Innes, Judith E. and Booher David E. (2007), "Reframing public participation: strategies for the 21st century", **Planning Theory and Practice**, Volume: 5, Issue: 4, pp. 419-439.
- Johnston, Michael (2015). "Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability", Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/ddocuments/un/unpan010193.pdf>, Retrieved: 13.02.2016.
- Jørgensen, T. B., and Bozeman, B. (2007). "Public Values: An Inventory". **Administration & Society**, Volume: 39, Issue:3, pp. 354–381.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2021). **2021 Yıllık Faaliyet Raporu**, Ankara.

- Karkın, N. (2015). "Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamındaki Yeri", (Eds. Köseoğlu, Ö. and Sobacı, M. Z.), In: **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**, pp. 250-272.
- Kooiman, J. and Jentoft, S. (2009). "Meta-Governance: Values, Norms And Principles, And The Making Of Hard Choices", **Public Management an International Journal of Research and Theory**, Volume: 87, Issue: 4, pp. 818-836. Retrieved from: doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01780.x>
- Köseoğlu, Ö. and Tuncer, A. (2014). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Volume: 12, Issue: 24, pp. 145-170.
- Mulgan G. and Muers, S. (2002), **Creating Public Value: An Analytical Framework For Public Service Reform**, London: Prime Minister's Strategy Unit. Retrieved from: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070101092320>.
- Nabatchi, T. (2012). "Putting Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values", **Public Administration Reviews**, Volume: 72, Issue: 5, pp. 699-708.
- OECD. (2001). "Governance in the 21st Century", OECD Publishing, Paris. Retrieved from: doi:<https://doi.org/10.1787/9789264189362-en>
- Reyhanoğlu, M. (2004). "From Ethic to Etiquette: Environmental Ethic in Business; Diverging of Declaration Action", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Volume: 6, Issue: 3, pp. 205-229.
- Rhodes, R. A. (1996). "The New Governance: Governing Without Government", **Political Studies**, pp. 652-667. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rosenau, J. N. (1992). "Order And Change in World Politics", Ed. J. N. Rosenau and Ernst-O. Czempiel, in **Governance Without Government: Order And Change In World Politics**, pp. 1-29, Cambridge University Press.
- Rutgers, M. and Jorgensen, T. B. (2014). "Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research", **The American Review and Public Administration**, Volume: 45, Issue: 1, pp. 3-12.

- Sarısoy, S. (2010). "Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar", **Maliye Dergisi**, Volume: 159, pp. 278-298.
- Sobacı, M. Z. (2007). "Yönetişim Kavramı ve Türkiyede Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Volume: 5, Issue: 1, pp. 219-235.
- Sobacı, M. Z. and Köseoğlu, Ö. (2016). "Ombudsman ve Sosyal Medya: Kamu Denetçiliği Kurumunun Twitter Kullanımına İlişkin Ampirik Bir Analiz", **Ankara SBF Dergisi**, Volume: 71, Issue: 1, pp. 103-124.
- Smouts, M. C. (2008). "The Proper Use Of Governance In International Relations", **International Social Science Journal**, Volume: 50, Issue: 155, pp. 81-89.
- Suany, R. (1999). "Avrupa Sözleşmesi Çerçevesinde Oluşan Avrupa Kamu Düzeni Kavramının Kapsamı ve Fonksiyonel Değeri", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Volume: 7, pp. 309-330.
- Şahin, Ü. (2018). "İyi Yönetişimin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması ve Kamu Denetçiliği Kurumu", **Ombudsman Akademik**, Volume: 1, pp. 99-139.
- Toksöz, F. (2008). **İyi Yönetişim El Kitabı**. TESEV Yayınları.
- UNDP. (1997). **Reconceptualising Governance**. Bureau for Policy and Programme Support/United Nations Development Programme, Discussion Paper 2, New York.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2007). **What is Good Governance?**
- Weiss, F. and Steiner, S. (2006). "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", **Fordham International Law Journal**, Volume: 30, Issue: 5, pp. 1545-1586.
- Weiss, T. G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges", **Third World Quarterly**, Volume: 21, Issue: 5, pp. 795-814.
- World Bank (1989). **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**. Washington D.C.
- Yüksel, M. (2000). "Yönetişim Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, pp. 145-160.
- Zuegel, K., E. Cantera and A. Bellantoni (2018). "The role of Ombudsman Institutions in Open Government", **OECD Working Papers on Public Governance**, No. 29, OECD Publishing, Paris,

# KARAR ÖRNEKLERİ

---







T.C.  
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2022/14054-S.22.21540  
BAŞVURU NO : XXXXXX  
KARAR TARİHİ : XXXXXX

### TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : XXXXXX  
BAŞVURUYA KONU İDARE : TEKİRDAĞ İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ  
BAŞVURUNUN KONUSU : Banka promosyonu sözleşmesinin güncellenmesi talebi hakkındadır.  
BAŞVURU TARİHİ : 04/09/2022

### I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

**1. Kurumumuza yapılan şikayet başvurusunda şikayetçi dilekçesinde özetle;** “kurumları ile Banka arasında banka promosyonu sözleşmesi imzalandığı, sözleşme tarihinden sonra ortaya çıkan yüksek enflasyon oranına binaen kamu çalışanlarının ücretlerinde 2022 yılında yaklaşık % 70'e varan artışların yaşandığını, kamu çalışanları ücretlerine yapılan artışla birlikte, kurumları tarafından bankaya gönderilen aylık nakit miktarının da ciddi manada arttığını ancak kamu personeli olarak peşin olarak almış oldukları banka promosyonu miktarının oldukça düşük kaldığını ifade ederek, kurumlarınca yapılan banka promosyonu sözleşmelerinin güncel ekonomik koşullara uygun hale getirilerek, ekonomik kayıplarının telafi edilmesini” talep etmektedir.

### II. İLGİLİ MEVZUAT

**2. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2 nci maddesinde,** “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”,

**2.1. "Devletin temel amaç ve görevleri" başlıklı 5 inci maddesinde,** “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.”,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr

**2.2. "Çalışma hakkı ve ödevi" başlıklı 49'uncu maddesinde,** "Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır."

**2.3."Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74 üncü maddesinde,** "...Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler..."

**3. Birleşmiş Milletler İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler/Paris Prensiplerinde;** "...Ulusal kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler. Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik ederler ve sağlarlar."

#### **4. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun;**

**4.1. "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde,** "İdare: Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini ...ifade eder."

**4.2. "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında,** "Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."

**5. 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 164'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında;** "Üçüncü fıkra kapsamına giren personelin her türlü özlük haklarının ve tahakkuk işlemlerinin belli merkezlerden yapılabilmesi ve ödemelerin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Maliye Bakanlığı yetkilidir."

**6. 11/01/20211 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun, "Yenileme" başlıklı 133'üncü maddesinde;** "Yeni bir borçla mevcut bir borcun sona erdirilmesi, ancak tarafların bu yöndeki açık iradesi ile olur. Özellikle mevcut borç için kambiyo taahhüdünde bulunulması veya yeni bir alacak senedi ya da yeni bir kefalet senedi düzenlenmesi, tarafların açık yenileme iradeleri olmadıkça yenileme sayılmaz."

**7. 20/07/2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/21 sayılı Başbakanlık Genelgesinin,**

**7.1. 4 üncü maddesinde;** "Banka tarafından verilecek promosyon miktarının tamamı personele dağıtılacaktır",

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

**7.2. 5 inci maddesinde;** "Dağıtılacak promosyonlar, ilgili banka tarafından personel adına açılan hesaba aktarılacak suretiyle ödenecektir",

**8. 17/07/2012 tarihli ve 28356 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğünün 34 Sıra No lu Genel Tebliğinin 1'inci maddesinde;** "Bu Tebliğin amacı, merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinde görevli kamu görevlileri ve işçilerin aylık ödemelerinin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir."

düzenlemeleri yer almaktadır.

### III. KAMU DENETÇİSİ ARİF DÜLGER'İN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

9. Kamu Denetçisi tarafından dosya kapsamında yapılan değerlendirme neticesinde, başvuru konusuna ilişkin "Tavsiye Karar Önerisi" Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

### IV. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

#### A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

10.Kamu Denetçiliği Kurumu, 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 bulunmakla görevli anayasal bir kurumdur.

11. Kurumumuzun bağımsız olarak yürüttüğü inceleme neticesinde, başvurunun yerinde olduğu kanaatine varılması halinde Tavsiye Kararı verilmekte ve kararının içeriğinde; hatalı davranıldığı kabulü, zararın tazmini, uygulamanın düzeltilmesi, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, düzenleme yapılması, uzlaşmaya gidilmesi ve tedbir alınması gibi hususlar önerilebilmektedir.

12. Kurumumuza ulaşan başvuruların konusunu genellikle bireysel mağduriyet iddiaları oluşturmakla birlikte, toplumun çoğunluğunu ilgilendiren ve kamuoyunun gündemini oluşturan konular da Kurumumuza yapılan başvurular arasında yer almaktadır. Nitekim özellikle son dönemde, Kurumumuza ulaşan başvuruların önemli bir kısmını, kamu çalışanlarının almış olduğu banka promosyonlarının güncellenmesi ve günün ekonomik şartlarına uygun hale getirilmesine ilişkin talepler oluşturmaktadır.

13. Kamu kurum ve kuruluşları ile bankalar arasında, ekonomik veriler ve hedefler dikkate alınarak promosyon anlaşması yapılmakta ve kamu görevlilerine ek mali imkân sağlanmaktadır. Nitekim pandemi süreci ile başlayan küresel krizin yansımaları olarak ekonomide yaşanan dalgalanmaların sonucu oluşan enflasyon rakamları, kamu görevlileri adına bankalara yatırılan ödemelerin miktarını da artırmıştır.

14. Banka promosyonlarıyla ilgili mevcut düzenlemeler incelendiğinde; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 164'üncü maddesinde, madde kapsamına giren personelin her türlü özlük haklarının ve tahakkuk işlemlerinin belli merkezlerden yapılabilmesi ve ödemelerin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Maliye Bakanlığı'nın yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenleme gereğince çıkarılan 17/07/2012 tarihli ve 28356

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 34 Sıra No'lu Genel Tebliği'nde ise, kamu personelinin maaşlarının bankalar vasıtasıyla ödenmesine yönelik usul ve esasları belirlemiştir.

**15.** Bu doğrultuda kamu personelinin maaşlarının ödenmesi için ilgili kurumlarla anlaşılan bankalar, söz konusu mâli haklara ilişkin protokoller akdetmekte ve bu protokoller gereğince elde ettiği gelirler üzerinden, “promosyon” adı verilen ek mâli imkânları ilgili kurumlara sağlamaktadır. Bankaların bulunduğu bu imkânların, kamu kurum-kuruluşları tarafından ne şekilde değerlendirileceği ve personelin bunlardan yararlanıp yararlanmayacağına ilişkin olarak 20/07/2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi hazırlanmıştır.

**16.** Söz konusu Genelge, bankalarla yapılacak protokollere ilişkin uyulması gereken genel çerçeveyi çizmiş olup, promosyon ödemeleri bağlamındaki tereddütleri bir noktaya kadar gidermiştir. Ancak zaman içinde değişen şartlarla birlikte, Genelge'nin 4'üncü ve 5'inci maddelerinin yeniden ele alınması gerekmiş ve bu kapsamda söz konusu maddelerde değişiklik öngörülmek suretiyle ve sırasıyla 2008/18 sayılı ve 2010/17 sayılı Başbakanlık Genelgeleri çıkarılmıştır. 2007/21 sayılı Genelgenin 5'inci maddesindeki değişikliklerle, kamu kurum ve kuruluşlarının promosyon ödemelerini ne miktarda ve ne kadar sürede yapacaklarına ilişkin sınırlayıcı hüküm ortadan kaldırılmıştır. Böylece ilgili kurumların kendi öznel şartlarını değerlendirerek bu ödemeyi yapmaları hususunda geniş bir takdir alanı oluşturulmuştur. Söz konusu Genelgenin 4'üncü maddesinde yapılan değişikliklerle ise, bankadan alınacak promosyon miktarının tamamının personele dağıtılacağı esası benimsenmiş ve bu suretle promosyon bedelinin üçte birine kadarki kısmının ilgili kurum personelinin ihtiyaçları doğrultusunda kullanılabilmesine ilişkin yaklaşım terkedilmiştir. Bu hususlar bir bütün olarak ele alındığında promosyon bedelinin, kamu personelinin aylık veya ücretinin tamamlayıcı parçası olduğu değerlendirilmektedir.

**17.** Kamu çalışanları tarafından Kurumumuza yapılan başvurularda; kamu kurumlarının banka promosyonu sözleşmelerini güncellememesi nedeniyle, yukarıda değinildiği üzere kamu personelinin aylık veya ücretinin tamamlayıcı bir unsuru olan banka promosyonlarının son derece düşük kaldığı, konuya ilişkin idarelerin banka promosyonu sözleşmelerini yenilemekten ya da fesih etmekten imtina ettikleri görülmüş olup, bu durumun farklı kamu kurumlarında çalışan personel arasında farklı uygulamalara neden olabilecektir.

**18.** Şöyle ki, 2022 yılı başından itibaren kamu görevlilerinin ücret ödemeleri için bankalara yatırılan parasal miktarların büyük oranda arttığı, bunun yanında, geçmiş dönem itibarıyla yapılan anlaşmalar gereği kamu görevlilerine verilen promosyon ödemelerinin çok düşük kaldığı, bu çerçevede; 2022 Temmuz ayı öncesi yapılan banka promosyonu sözleşmeleri ile bu tarihten sonra akdedilen anlaşmalar arasında çok büyük rakamsal farklar oluştuğu görülmüştür.

**19.** Nitekim hâlihazırda yapılan banka sözleşmeleri incelendiğinde; 2022 yılı Temmuz ayı öncesi yapılan sözleşmelerde promosyon miktarı 3 yıllığına 3.000 TL ile 10.000 TL arasıdayken, 2022 yılı Ağustos ayı içinde yapılan bazı sözleşmelerde söz konusu tutarların bu oranların çok üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Anadolu Üniversitesi ile Türk Ekonomi Bankası arasında 2022 yılı Ağustos ayı içinde imzalanan banka promosyonu sözleşmesinde, 3 yıllığına peşin kişi başı, 41.500 TL promosyon ödenmesinin kararlaştırıldığı; yine Ağustos ayı içerisinde Harran Üniversitesi ile Türkiye İş Bankası arasında imzalanan sözleşmede 3 yıllığına peşin ödenmek üzere kişi başı 37.250 TL, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi ile Türk Ekonomi Bankası arasında Temmuz ayı içerisinde yapılan sözleşmeyle 3 yıllığına peşin ödenmek üzere kişi başı 31.100 TL, Eskişehir İl Sağlık Müdürlüğü ile Akbank arasında yapılan sözleşmede 3 yıllığına peşin ödenmek üzere kişi başı 36.000 TL, Adalet Bakanlığı ile Vakıfbank arasında 19/08/2022 tarihinde yapılan

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

banka promosyonu sözleşmesinde tüm çalışanları için 3 yıllığına peşin ödemek üzere kişi başı 25.000 TL olarak belirlendiği, tespit edilmiştir.

**20.** Benzer şekilde bazı kamu kurumlarının personelden gelen şikayetleri dikkate alarak, önceki dönemlerde yapılan banka promosyonu sözleşmelerini fesih ya da güncelleme yoluna giderek personelinin mağdur etmeme adına yeni banka promosyonu sözleşmeleri akdettikleri de görülmüştür. Örneğin, Trakya Üniversitesi'nin, 2021 yılı Eylül ayında yapılan 5.950 TL olan tutarı, kalan iki yıl için 26.300 TL olarak güncellediği ve yine Emniyet Genel Müdürlüğü'nün de 18/03/2022 tarihinde 5 yıllık süre için Türkiye Vakıflar Bankası A.Ş ile imzaladığı, bahse konu protokole tüm personeli kapsayacak şekilde, aylık ödemelerin 300 TL olması ve enflasyon karşısında değer kaybetmemesi için her altı ayda bir memur maaş zammı oranında artırılması şartı getirilmesine rağmen, 2022 Temmuz ayında memur maaşlarında ortaya çıkan yeni durum üzerine, maaş promosyonu sözleşmesi ile ilgili bir değerlendirme sürecine giderek, yine aynı banka ile eski protokolü güncelleme yapmak suretiyle yeni sözleşme imzaladıkları, söz konusu sözleşmenin süresinin 5 yıldan 3 yıla düşürüldüğü ve tek seferde, peşin ve eşit olarak hiçbir kesinti yapılmaksızın her bir personele 27.000 TL ödenmesinin karara bağlandığı, tespit edilmiştir.

**21.** Yine Kurumumuza Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığında çalışan personelin banka promosyon ücretlerinin güncellenmesi amacıyla, Büro Memurları Sendikası tarafından da bir başvurunun yapıldığı, Kurumumuz tarafından yapılan incelemeler sonucu, ilgili Kurum tarafından banka promosyon ücretlerinin güncellenerek başvuranların taleplerinin yerine getirildiği tespit edildiğinden, Kurumumuz tarafından söz konusu başvuru hakkında 24/10/2022 tarihinde Dostane Çözüm Kararı verilmiştir. (24/10/2022 tarihli ve 22.21067 sayılı Dostane Çözüm Kararı)

**22.** Türk Borçlar Kanunu'nun 133. maddesinde, borcu sona erdiren sebepler arasında "Yenileme" hukuki sebebine yer verilmiş olup, yenileme, mevcut bir borcun yeni bir borçla sona erdirilmesidir. Yenileme, bazen bir borcun konusunun ya da tabii olduğu hükümlerin değiştirilmesinde söz konusu olurken bazen de borcun sebebinin ya da tarafların değiştirilmesi şeklinde olabilir (YÜCER İpek, Yenileme (Tecdit), s. 235).

**23.** Bir Yargıtay kararında bu hususa "*Borcun yenilenmesi dar anlamda borcu sona erdiren nedenlerden birisidir. Bir borcun yerine yenisinin geçmesi suretiyle eski borcun sona erdirilmesi sözleşmesine yenileme (Neuerung=Novation) denir. Borç ilişkisinde değil dar anlamda borçta söz konusudur. Örneğin satım sözleşmesinde satım parası borcu yenilendiğinde satım sözleşmesi eskiden olduğu gibi geçerli şekilde varlığını devam ettirir. Yenilenen sadece satım parası borcudur. Borcun yenilenmesi alacaklı veya borçlu arasında yapılacak bir sözleşme ile gerçekleşir. Buna yenileme sözleşmesi (neuerungsvertrag) denir. Bu sözleşme tarafların eski bir borç yerine yenisini geçirme iradelerinden oluşur. (...) Yenileme eski borcu sona erdirir ve onun yerine geçecek bir borç doğar. Borç ilişkisi varlığını korur ama borç yenilenmiş olur. İki borç arasında bir fark olmalı, taraflar yenileme iradesiyle hareket etmeli, yeni bir borç meydana getirirken eskisini ortadan kaldırma iradesi ortaya konulmalı anlaşılmalıdır. (Tekinay, Borçlar Hukuku Genel Hükümler Cilt2 İstanbul, 1985 s. 1325)*" şeklinde yer verilmiştir (Y.12. HD.,2015/3996 E., 2015/14700 K., 28.05.2015 tarihli karar).

**24.** Mevcut başvuruda olduğu gibi, taraflar arasında borcun konusunun 'yenileme' hukuki kurumu ile yenilenmesi mümkün olup, bu takdirde mevcut borç ilişkisi, yeni borç konusu üzerinden devam edebilecektir.

**25.** Tüm dosya kapsamında Kurumumuzca yapılan değerlendirmede, kamu kurumu çalışanlarının banka promosyon ödemelerinin güncellenmesi talepleri karşısında ekonomik gelişmeler, piyasa fiyatlarındaki

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoluk Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr

artış ve bunlara bağlı olarak promosyon ödemeleri ile ilgili sözleşme yeniliğine giden kamu kurumlarının da uygulamaları dikkate alınarak, Kurumların özellikle 2022 yılı öncesi sözleşme miktarları ile son dönemlerde yapılan promosyon sözleşmesi miktarlarının, 'yenileme' hukuki kurumu ile yenilenmesinin mümkün olduğu değerlendirilmiş olup, bu taleplerinin idare tarafından yeniden ele alınması gerektiği kanaatine varılmıştır.

## B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

26. İyi yönetim ilkelerine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "*İyi yönetim ilkeleri*" başlıklı 6'ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde, başvuranların müracaatlarının ilgili kurumlar tarafından geç cevaplandırıldığı ya da hiç cevap verilmediği yönünde Kurumumuza iletilen iddiaların bulunduğu, bu bağlamda, ilgili kurumların söz konusu taleplere dönük faaliyetlerinde "*mâkul sürede karar verme*", "*kararların gerekçeli olması*" ve "*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*" ilkelerine uygun davranması gerekliliği tespit edilerek, bahse konu ilkelere riayet edilmesi doğrultusunda uyarılmaları gerektiği düşünülmektedir.

## V. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

27. 6328 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup, başvuran açısından bu durumda yargı yolu açıktır.

## VI. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE**,

Banka promosyonu sözleşmesinin güncel ekonomik şartlara uygun hale getirilmesi için yeni bir işlem tesis edilmesi hususunda; **TEKİRDAĞ İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ'NE TAVSİYEDE BULUNULMASINA**,

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Tekirdağ İl Millî Eğitim Müdürlüğü tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

**Kararın, BAŞVURANA ve TEKİRDAĞ İL MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ'NE tebliğine,**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.**

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : [iletisim@ombudsman.gov.tr](mailto:iletisim@ombudsman.gov.tr) İnternet Adresi : [www.ombudsman.gov.tr](http://www.ombudsman.gov.tr)  
Kep Adresi: [kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr](mailto:kamudenetciligikurumu@hs01.kep.tr)



T.C.  
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2022/14219-S.22.21774

BAŞVURU NO : XXXXXXX

KARAR TARİHİ : 01/11/2022

### TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : XXXXXXX

BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ : XXXXXXX

BAŞVURUYA KONU İDARE : ADALET BAKANLIĞI

AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

BAŞVURUNUN KONUSU : Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin çocukken yargılaması başlamış kişiler açısından uygulanmasına ilişkin bazı hususlarda Yönetmeliğin ilgili maddelerinde değişiklik yapılması talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ : 05/04/2021

#### I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza XXXXXXXXX tarafından Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin çocukken yargılaması başlamış kişiler açısından uygulanmasına ilişkin bazı hususlarda Yönetmeliğin ilgili maddelerinde değişiklik yapılması talep edilmiştir.

Başvuruda; Yönetmelikte yalnızca çocuk eğitimevindeyken 18 yaşını bitiren gençlerin açık ceza infaz kurumuna doğrudan ayrılabilceğinin düzenlendiği, bu durumun uygulamada üç farklı başlıkta hak ihlallerine sebep olduğu belirtilerek;

*"1- Yargılaması devam ederken 18 yaşını bitiren tutuklu çocuklar: Bilindiği üzere tutuklu yargılanan çocuklar, kapalı ceza infaz kurumlarında tutulmaktadır. Bu çocuklar 18 yaşlarını bitirdiğinde yetişkin haphanelerine sevk edilir. Yargılamaları sona erdiğinde ise yetişkin infaz sistemine göre açığa*

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetcilikurumu@hs01.kep.tr

ayrılmaları, aynı yönetmeliğin 6. maddesine göre hesaplanır. Bir çocuğun yargılama sürecinin reşit olduktan sonra bitmesinin farklı sebepleri olabilir. Özellikle çok sanıklı dosyalarda, iş yükü fazla olduğu yahut delil toplanması zaman aldığı için uzun süren yargılamaların görüldüğü mahkemelerde, çocuk mahkemelerinin bulunmaması sebebiyle yetişkin mahkemelerinin görevlendirildiği yargı bölgelerinde yahut istinaf ve temyiz kanun yollarında çocuk dosyalarına bakmakla görevlendirilmiş bir daire bulunmadığı için kanun yollarına başvuru tüm dosyalarda çocukların yargılama esnasında 18 yaşını bitirmeleriyle çok sıklıkla karşılaşılmaktadır.

2- Yargılaması devam ederken 18 yaşını bitiren ve tutuksuz yargılanan çocuklar: 1. maddede anılan tüm sebepler tutuksuz yargılanan çocuklar için de geçerlidir. Tutuksuz yargılama esnasında yaşı dolan gençler, yaş grubuna girmediklerinden doğal olarak yetişkin hapisanelerine alınmaktadır ve burada suç tipine ve hapis cezasının süresine göre doğrudan kapalı ceza infaz kurumuna girebilmektedir.

3- Eğitimevindeyken kapalıya iade disiplin cezası verilen ve kapalıya iade süresinde 18 yaşını bitiren çocuklar: Bu çocuklar 5275 sayılı kanunun madde 46/8'e göre kapalı ceza infaz kurumuna iade disiplin cezası olarak çocuk kapalı hapisanelerine geçmektedir. Kapalıya iade disiplin cezası 6 ay yahut 1 yıl süreyle olabilmektedir. Bu esnada yaşı dolan çocuklar yetişkin hapisanelerine alındıktan sonra haklarında uygulanan disiplin cezasının süresi dolduğunda açık ceza infaz kurumuna ayrılma talepleri, yetişkin hükümlüler gibi incelenmektedir. Yönetmelikte açık düzenleme olmaması dolayısıyla açığa ayrılma talepleri reddedilmektedir. Bunun anlamı, süreyle sınırlı olan bu disiplin cezasının yerleşik olarak çocuğun/gençin tüm infaz sürecini etkilemesi anlamına gelmektedir. Disiplin cezasının süresi verilen disiplin kararında her ne kadar açık olsa da hapisane idareleri yönetmeliğin amaçsal yorumu yerine lafzi yorumunu yerine getirerek çocuğun yaşı dolduğu esnada kapalı kurumda olması sebebiyle açığa ayrılma süresini Yönetmelik madde 6'ya göre hesaplamaktadır. "Suça sürüklenen çocuk (ssç)" sıfatıyla ceza adalet sisteminin bir parçası olan çocukların suçu işlediği iddia edilen tarihe dayanarak haklarında uygulanan özel ceza ve infaz usulleri, Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'ndeki eksik ve insan hakları ihlaline sebep olan düzenlemeler dolayısıyla terk edilmektedir. Bu durumda yargılama esnasında değerlendirilen yaş küçüklüğü ve isnat kabiliyeti, infaz esnasında göz ardı edilmekte ve benimsenmesi gereken onarıcı adalet sistemi etkisini yitirmektedir. Çocuklar, uzun yargılamalar veya kanunun ilgili maddesine göre hapisane düzeninin sağlanması için verilen idari disiplin cezaları yüzünden çok uzun sürelerle kapalı hapisane şartlarında tutulmaktadır. Ceza hukukunun temel koruma alanlarından biri olan yaş küçüklüğü yönetmelikte gözetenmediğinden çocuklar/gençler hakkındaki hapis cezalarının infazı, ilgili yönetmelikle insan haklarına aykırı olarak ağırlaşmaktadır.

Yukarıda gösterilen ve resen incelenecek sebeplerle Yönetmeliğin;

-5.maddesinde "18 yaşından önce işlediği bir suçtan dolayı hüküm alan ve tutuksuz yargılanan kişilerin"

-6.maddesinde "kapalıya iade disiplin cezası esnasında yaşları kapalı kurumda dolup da disiplin cezası süresi sona eren kişilerin" ve "suç tipine ve ceza süresine bakılmaksızın ssç sıfatıyla yargılanıp da

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi : kamudenetcligikurumu@hs01.kep.tr

2 / 26



*haklarındaki ceza yetişkin olduklarında kesinleşen kişilerin" ilgili maddelerin kapsamlarına dahil edilmesi talep olunur."*

yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda Yönetmelikte yeni bir düzenleme yapılması talep edilmiştir.

## II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

**2. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 28/07/2021 tarih ve S.17633 sayılı bilgi-belge talepli yazısına gönderilen Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün 17/09/2021 tarih ve E. 5717/90767 sayılı yazıda özetle;**

**2.1.** Genel Müdürlük tarafından ceza infaz kurumlarında bulunan çocukların ulusal ve uluslararası mevzuatta belirtildiği üzere özel ve öncelikli gruplar olarak değerlendirildiği, bu kapsamda yasal düzenlemelerle tutuklu ve hükümlü çocukların, çocuk kapalı ceza infaz kurumlarında ve çocuk eğitimevlerinde barındırıldığı,

**2.2.** Çocuk eğitimevlerinin, çocuk hükümlüler hakkında verilen cezaların, hükümlülerin eğitilmeleri, meslek edinmeleri ve yeniden topluma bütünleştirilmeleri amaçları güdümlüklerine yerleştirilen tesisler olduğu, bu kurumlarda firara karşı herhangi bir engelin bulunmadığı, kurum güvenliğinin iç güvenlik görevlilerinin gözetim ve sorumluluğunda sağlandığı, ayrıca eğitimevlerinde öğrenimlerine devam eden çocukların 21 yaşına kadar kalabildiği,

**2.3.** Yeni mimari düzenleme ile müstakil çocuk kapalı ceza infaz kurumlarında her koşulda tek kişilik 9 tane oda bulunduğu, koşullarda ayrıca 9 kişinin birlikte zaman geçirdiği (televizyon izleme, yemek yeme, masa tenisi vb. faaliyetlerin yapıldığı) ortak yaşam alanının, tutuklu ve hükümlü çocukların barındırıldığı odalarda her birinin kendisine ait çalışma masası, yatağı ve dolabının bulunduğu, çocuk eğitimevlerinde ise çocukların tek kişilik odalarda barındırıldığı, öncelikle hükümlü/tutuklu tüm çocukların tek başlarına kalabilecekleri uluslararası standartlara uygun yeni kurumların inşasına hızla devam edildiği, bu kapsamda hükümlü/tutuklu çocukların barındırıldığı müstakil 7 adet kapalı ceza infaz kurumunun (İstanbul, Ankara, İzmir, Hatay, Tarsus, Kayseri, Diyarbakır) ve 4 adet çocuk eğitimevinin (Ankara, İstanbul, Elazığ, Urla) bulunduğu, kız çocuklarını ise Urla Çocuk Eğitimevinde barındırıldığı, 01.03.2021 tarihi itibarıyla çocuk ve gençlik ceza infaz kurumlarının, pandemi nedeniyle uygulanan kısıtlamalardan muaf tutularak, 12-18 yaş grubu çocuklara yönelik tüm eğitim ve iyileştirme ile STK'lar ile işbirliği çalışmalarının pandemi öncesindeki gibi aynı işleyişte devam ettiği,

**2.4.** Genel Müdürlük tarafından yürütülen Akıllı Teknolojilerin Ceza İnfaz Kurumlarına Entegrasyonu E-görüş Projesi kapsamında, Türkiye genelindeki tüm ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlü ve tutukluların, kurum içerisindeki kantin alışverişi, mektup gönderme, aileleriyle görüntülü konuşma gibi ihtiyaçlarının KİOSK cihazları ile karşılanmasının plânlandığı, Bu kapsamda KİOSK cihazlarının, dezavantajlı gruplar içerisinde yer alan suça sürüklenen çocukların, kadın hükümlü/tutukluların ve yanlarında kalan 0-6 yaş grubu çocukların psiko-sosyal gelişimlerinin tamamlanabilmesi, topluma uyum süreçlerinde destek olunabilmesi, aile ilişkilerinin güçlendirilebilmesi yönelik olarak öncelikle kadın, çocuk ve gençlik ile çocuk eğitimevlerine kurularak görüntülü görüşmelerin gerçekleştirilmeye başlandığı,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

**2.5.** "Yargı Reformu Strateji Belgesi"nde de açıklandığı üzere; suça sürüklenen çocuklara özgü politikaların geliştirilmesinin de büyük önem taşıdığı, 12-15 yaş aralığındaki küçük çocukların ilk defa işledikleri bazı fiiller için adli süreçlerin dışında sosyal önlemler alınmakla yetinilmesinin öngörüldüğü, 15 yaşından küçük çocuklar için öngörülen bu modelin, çocuğun lekelenmemesine hizmet edeceği, çocuklara özgü uzlaştırma ve kamu davasının açılmasının ertelenmesi modeli geliştirilmesi, suça sürüklenen çocukların davalarının öncelikli görülmesinin sağlanması hususlarının bu konuda öngörülen diğer hedeflerden olduğu,

**2.6.** Çocuk Koruma Kanunu kapsamında oluşturulan koordinasyon mekanizmasını güçlendirmeye yönelik çalışmaların yapılacağı ve Kanun'da düzenlenen tedbirlerin etkinliğinin arttırılacağı, Diğer yandan, şiddet içermeyen bazı suçlardan hükümlü olan yaşlı, hamile ve çocukların cezalarının infazının elektronik izleme merkezi aracılığıyla evde gerçekleştirilmesine imkân tanınması, ağır hasta hükümlü ve tutuklulara ilişkin infaz süreçlerinin muhtemel mağduriyetlerin önlenmesi için yeniden yapılandırılması hususunun ise bu alana ilişkin önemli çalışmalardan olacağı, bu bağlamda alternatif infaz yöntemlerinin geliştirilmesinin bu dönemin öncelikleri arasında olacağı,

Bu itibarla; "Yargı Reformu Strateji Belgesi"nde yer alan; Hedef 7.4'de çocuk adaleti sistemi, onarıcı adalet yaklaşımıyla yeniden yapılandırılacağı ve mağdur odaklı bir yaklaşımın benimseneceği, Bu kapsamda;

-Bazı ağır suçlar hariç olmak üzere 15 yaşından küçük çocukların ilk defa işledikleri fiillerin soruşturma ve kovuşturmaya konu edilmeden çocuklara özgü koruma mekanizmaları içerisinde değerlendirilmesinin sağlanacağı,

-Suça sürüklenen çocuklara özgü kamu davasının açılmasının ertelenmesi modelinin geliştirileceği, -Suça sürüklenen çocukların ilk derece yargılamaları ile bu çocuklar hakkında verilen kararların kanun yolu incelemelerinin öncelikli olarak yapılmasının sağlanacağı,

-Çocuk mahkemelerinin fiziki koşullarının çocuk ceza adaleti sisteminin amacına uygun hâle getirileceği,

-Mağdur haklarına ilişkin mevzuat çalışmalarının tamamlanacağı,

-Adli destek ve mağdur hizmetlerine ilişkin merkez ve taşra birimlerinin oluşturulacağı ve adli görüşme odalarının ülke geneline yaygınlaştırılacağı,

Hedef 7.5'de cezaların infazı alanında genel infaz usullerinin uygulanmasında sakınca bulunanlara yönelik uygulamaların geliştirileceği ve güncel teknolojilerin sisteme entegrasyonunun sağlanacağı,

Bu kapsamda;

-Şiddet içermeyen bazı suçlardan hükümlü olan yaşlı, hamile ve çocukların cezalarının, elektronik izleme merkezi aracılığıyla evde infazına imkân tanınacağı,

-Çocuk hükümlü ve tutukluların infaz süreçlerinde görev alan personele yönelik özel eğitimlerin geliştirileceği, Hedef 9.1'de ceza uyumsuzluklarında alternatif çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılacağı,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Hedef 9.2'de hukuk uyumsuzluklarında alternatif çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılacağı, Bu kapsamda; - Suça sürüklenen çocuklara özgü uzlaştırma modelinin geliştirileceği, Bu doğrultuda gerekli çalışmaların titizlikle yürütüldüğü,

2.7. Bunun yanı sıra, Genel Müdürlük tarafından yürütülmekte olan ve Bakanlığın 2019-2023 yılları Stratejik Eylem Planı Dokümanına ve Yargı Reformu Strateji Belgesi 5 Yıllık Eylem Planına giren "Çocuklar İçin Kademeli İnfaz Sistemi Projesi" ile tüm çocuk hükümlü ve tutukluları tek bir kampüs içinde birleştirerek çocuk infaz sisteminin aşamalı hale gelmesinin hedeflendiği,

2.8. Çocukların koruma ve gözetiminin daha sistemli bir şekilde yürütülmesi ve topluma kazandırılma çalışmalarının etkililiğinin artırılması amacıyla yürütülen proje faaliyetlerine devam edildiği,

2.9. Tüm bu hususlar birlikte değerlendirildiğinde; Ülkemizde son 15 yılda ceza infaz sisteminde köklü değişikliklerin ve önemli reformların gerçekleştirildiği, adalet sisteminin iyileştirilmesi yönündeki ulusal politikaya paralel olarak Avrupa Birliğine katılım süreci ve uyum politikalarının da bu reform sürecinde etkili olduğu, bugün gelinen noktada sağlanan değişim ve gelişim sürecine ivme kazandıran tamamlayıcı unsurlardan birisinin kuşkusuz, başta Avrupa Birliği olmak üzere diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği çalışmalarının ve bu kapsamda yürütülen projelerin olduğu,

2.10. Bakanlığın bugüne kadar ceza ve adalet alanında pek çok Avrupa Birliği destekli projeyi başarıyla yürüttüğü ve hâlihazırda yürütmeye devam ettiği, yukarıda açıklanan projelerde de olduğu gibi çocukların infaz sürecine ilişkin geliştirmelerin devam ettiği,

Bunun yanında, başvuruya konu talep ile ilgili olarak Genel Müdürlük bünyesinde tüm kayıtların tetkik edildiği ve gerçek veya tüzel kişilerce yargı organlarında açılmış devam eden veya sonuçlanan bir davanın bulunmadığı,

**3. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 06/01/2022 tarih ve S.22331 sayılı "Çocuklar İçin Kademeli İnfaz Sistemi Projesi"nin detaylı olarak açıklanması talepli yazısına gönderilen Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün 11/02/2022 tarih ve E. 853/19582 sayılı yazıda özetle;**

3.1. Tüm çocuk hükümlü ve tutukluları tek bir kampüs içinde birleştirerek çocuk infaz sisteminin aşamalı hale gelmesinin hedeflendiği, çocukların koruma ve gözetiminin daha sistemli bir şekilde yürütülmesi, topluma kazandırılma çalışmalarının etkililiğinin artırılması amacıyla yürütülen proje faaliyetlerine devam edildiği,

3.2. Söz konusu proje kapsamında, Mimari, Psiko-Sosyal ve Eğitim ile Mevzuat Komisyonu olmak üzere 3 farklı komisyonun oluşturulduğu,

3.3. İlgili komisyonların 2019 yılı içerisinde toplamda 4 defa yüz yüze toplantı gerçekleştirdiği,

3.4. Genel Müdürlük tarafından, proje inşaat plânlaması yapmak üzere şehir merkezinde, toplumla bütünleşecek şekilde ve merkezi konumda inşa edilmek üzere çocuk ve gençler için üçüncü bir geçiş kurumunun yapılmasının plânlandığı ve bu konuyla ilgili gerekli yazışmaların yapıldığı,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

3.5. Proje kapsamında oluşturulan Mevzuat ile Psiko-Sosyal ve Eğitim Komisyonlarından karma olarak 16 kişilik bir grubun oluşturulduğu, proje kapsamında, 6 Ağustos 2019 tarihinde mevzuat çalıştayının gerçekleştirildiği ve yazılı bir şekilde görüş ve önerilerin alındığı, ancak, Covid-19 salgını sebebiyle toplantılara ara verildiği,

3.6. Genel Müdürlük tarafından sahada çalışan personelin görüş ve önerisi sonrasında mevzuat taslağı ile ilgili çalışmalara başlandığı,

3.7. Mevcut sistem içerisinde çocuk ve gençlik kapalı ceza infaz kurumu, çocuk eğitimevi ve proje kapsamında inşa edilmesi plânlanan çocuk gözetimevi kurumlarını bir arada barındıracak büyüklükte, şehir olanaklarından faydalanacak ve toplumla yakın temas içerisinde olacak şekilde çocuk kampüs alanının inşa edilmesinin plânlandığı,

belirtmiştir.

**4. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 07/03/2022 tarih ve S.22.4695 sayılı bilgi-belge talepli yazısına gönderilen Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü 21/03/2022 tarih ve E. 3002030 sayılı yazıda özetle;**

4.1. Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 69 uncu maddesininin 1 inci fıkrasınının (d) bendi kapsamında geçici ya da sürekli olarak aile ortamından mahrum kalan veya yüksek yararı ailesinin yanında bulunmamasını gerektiren çocuklara, özel bakım ve koruma hizmeti sunmakla yükümlü olduğu,

4.2. Bu kapsamda suçta sürüklenmesi, suç mağduru olması veya sokakta sosyal tehlikelerle karşı karşıya kalması sebebiyle haklarında bakım tedbiri veya korunma kararı verilen çocuklardan psikososyal desteğe ihtiyaç duyduğu tespit edilenler, ihtiyaçları giderilinceye kadar geçici süre ile Bakanlığa bağlı çocuk destek merkezlerinden hizmet aldığı,

4.3. Bununla birlikte kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında yürütülen soruşturma veya kovuşturma kapsamında bir ceza infaz kurumunda bulunan çocuklara yönelik işlemler 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 43 üncü maddesi kapsamında Adalet Bakanlığı tarafından gerçekleştirildiği,

4.4. Başvuruya konu Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliğine ilişkin Genel Müdürlüğü tarafından halihazırda değişiklik önerisi bulunmamakla birlikte yönetmeliğin yürütücüsü Adalet Bakanlığından değişiklik önerisi gelmesi halinde Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik doğrultusunda değişiklik önerilerininin Adalet Bakanlığına gönderilebileceği,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

4.5. Çocukların bakılıp gözetildiği kurumlarda yetişkinlerden ayrı tutulması gerek Çocuk Koruma Kanununun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (k) bendi gerekse de Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin 37 inci maddesinin 3 üncü fıkrası kapsamında kabul gören temel bir ilke olduğu,

4.6. Bu doğrultuda Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğünce yürütölen Çocuklar İçin Kademeli İnfaz Sistemi Projesinin Genel Müdürlük tarafından olumlu değerlendirildiği,

belirtilmiştir.

**5. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 07/03/2022 tarih ve S.22.4694 sayılı bilgi-belge talepli yazısına gönderilen Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'nın 31/03/2022 tarih ve E.10746 sayılı yazıda özetle;**

5.1. Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde; çocuk eğitim evinde cezasi infaz edildiği sırada eğitime devam etmeyenler on sekiz yaşını bitirdiklerinde, eğitime devam edenler ise yirmi bir yaşını bitirdiklerinde suç türüne bakılmaksızın açık kuruma gönderilir. Açık kuruma gönderilenlerin on sekiz yaşını doldurmadan önce işlediği diğer suçların cezaları da açık kurumlarda infaz edilir hükmünün yer aldığı,

5.2. Çocuk yargılamalarının hızlı bir şekilde sonlandırılması uluslararası mevzuat gereği ise de mahkemelerin iş yükünün birbirinden farklı olması dolayısıyla yargılama sürelerinde de farklılıklar gösterildiği, iş yükü fazla olan mahkemelerde bu süreler hedef sürenin çok üzerine çıkabildiği, yeterli sayıda çocuk mahkemeleri kurulmamış olması iş yükünün fazlaşmasında etkili olmakta, yargılama sürelerini de uzattığı, yine dosyanın istinaf ve temyiz aşamaları dikkate alındığında çocukların yargılandıkları dosyanın kesinleşme hızı deĐiőseceĐinden, çocukların ellerinde olmayan bir sebepten dolayı açığa ayrılma hakları da doğrudan etkilendiği,

5.3. 18 yaşına yakın çocukların, örneğin 16 yaş ve üzeri çocukların dosyalarının kesinleşmesi, özellikle istinaf ve temyiz görölecek dosyalar ise 18 yaşın sonrasına denk geldiği, bu durumda çocuklar eğitim evine geçemeyecekleri için çocuk kapalı ceza infaz kurumundayken yaşları dolduğunda tutuklu ya da hükmen tutuklu statüsünde doğrudan yetişkin kapalı ceza infaz kurumuna geçtikleri, haklarındaki dosya kesinleştiğinde ise açığa geçmek için yetişkinlerin tabi olduğu şartlara tabi tutuldukları, bu durumda ceza verilirken dikkate alınan "çocuk yaşta olma" durumları, ceza adaletinin infaz ayağında uygulanmadığı,

5.4. Ceza adalet sisteminin bir bütün halinde uygulanırken çocuğun suç tarihindeki yaşının esas alınması gerektiği, Komitenin; Sözleşme'ye taraf devletlere, suç tarihinde 18 yaşın altında olan tüm şahıslar için herhangi bir ayırım yapılmaksızın ve sadece çocuk adalet sisteminin uygulanmasını sağlayacak şekilde yasalarını değiştirmelerini tavsiye ettiği, (Genel Yorum No. 20, p. 88; Genel Yorum 24, p. 30) Komite'ye göre açığa; Çocuk adalet sistemlerinde koruma kapsamı ayrıca suçun işlendiği tarihte 18 yaşın altında olup yargı veya ceza sürecinde 18 yaşını dolduran çocukları da içerecek şekilde genişletilmesi gerektiği, (Genel Yorum 24, p. 31) Bu yaklaşım, beyin gelişiminin yirmili yaşların başlarına kadar devam ettiğini gösteren gelişimsel ve nöro bilimsel kanıtlarla uyumlu olduğu, (Genel Yorum 24, p. 32) Dolayısıyla; yargılaması devam ederken 18 yaşını dolduran çocukların da çocuklara özgü infaz rejimlerinden ve uygulamalarından

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

faydalanması, sadece eğitim evindeki çocuklar için değil, çocukken işlediği suçlar dolayısıyla hapsedilen gençler için de açık ceza infaz kurumuna ayrılmanın benzer bir istisna olarak tanınması gerektiği,

**5.5.** Disiplin cezası süresi dolduğunda 18 yaşını dolduran çocuklar, yetişkin hapisanelerine alındıktan sonra açık ceza infaz kurumuna alınma talepleri yetişkinlere özgü kurallara göre belirlendiği, oysaki disiplin cezasını işlediği tarihte 18 yaşını doldurmadıkları, çocuk adalet sistemini infaz hükümleri de dahil olmak üzere bir bütün olarak kabul edildiği, buna göre; ceza adalet sisteminin bir bütün halinde uygulanırken çocuğun suç tarihindeki yaşının esas alınması gerektiği,

**5.6.** Tutuklu yargılanan ve disiplin nedeniyle kapalı kuruma iade edilen çocukların yanı sıra, çocuk yargılamasındaki sürelerin uzunluğu, çocuk hakkında verilen hapis cezasının infaz edilemeden çocukların 18 yaşını doldurması, bu nedenle de çocuk eğitim evine gidememesi sonucunu doğurduğu, anılan nedenlerin, çocuk eğitim evlerinin amacına uygun bir şekilde adli sisteme girmiş çocuklara hizmet vermesini engellediği, bununla birlikte çocuk eğitim evlerinin sayısı sınırlı olduğundan çocuk hükümlüler, bulunduğu illerden farklı olan yerlerdeki eğitim evlerine nakledildiği, aynı durumun tutuklu çocuklar için de geçerli olduğu, belli bölgelerde bulunan çocuk ve gençlik ceza infaz kurumlarına nakledildiği, bu durumun çocukların aileleri ile görüşmelerini etkilediği, aile hayatına saygı hakkını da açıkça ihlal ettiği,

**5.7.** Çocuklara özgü kapalı kurumların bulunmadığı hallerde, çocuklar yetişkinlerin kaldığı kapalı ceza infaz kurumlarının kendilerine ayrılan bölümlerine kapatıldığı, çocuklara özgülenmiş infaz kurumları olmaması ya da kapasitelerinin dolmuş olması nedeniyle, tutuklu çocukların büyük bir kısmının, yetişkin hapisanelerinin çocuk koşullarında kaldığı,

**5.8.** Cezası kesinleşmiş hükümlü bir çocuğun faydalandığı eğitim evinden, henüz hakkında karar dahi verilmemiş tutuklu bir çocuğun yararlanamamasının hukuken kabul edilemeyeceği gibi masumiyet karinesine de açıkça aykırı olduğu, çocuk eğitim evi, çocuğun toplum içinde eğitim ihtiyaçlarına uygun bir şekilde muamele görme hakkını temin etme amacına, kapalı kurumlardan çok daha uygun olduğu, bu hususta yasal değişikliğe gidilmesinin elzem olduğu,

**5.9.** Ayrıca; yargılaması devam ederken 18 yaşını dolduran çocukların da çocuklara özgü infaz rejimlerinden ve uygulamalarından faydalanmasının sadece eğitim evindeki çocuklar için değil, çocukken işlediği suçlar dolayısıyla hapsedilen gençler için de açık ceza infaz kurumuna ayrılmanın benzer bir istisna olarak tanınması gerektiği,

**5.10.** Çocuklara özgü düzenlemelerin yeniden ele alınması, çocukken suç işlemiş bireyin cezası kesinleştiğinde yahut tutuklu ve ya disiplin hapsinde olduğu süreçte 18 yaşını doldurması halinde dahi yetişkinlere uygulanan infaz hükümlerinden farklı düzenlemeler yapılması gerektiği, hatta çocuklara özgü infaz yasasının ayrı olarak düzenlenmesi gerektiği,

**5.11.** Öneriler Bölümünde;

Ceza sorumluluğunda ikili yaş uygulamasından vazgeçilmesi

Asgari ceza sorumluluğu yaşının en azından 14'e çıkarılması,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetçiligikurumu@hs01.kep.tr

8 / 26

14-18 yaş aralığındaki çocuklar için ceza ehliyeti araştırması yapılması,

Ceza Muhakemesi Hukuku ve İnfaz Hukuku sistemlerinin çocuklara ilişkin hükümleri uygulanırken, çocukların gelişen kapasitelerinin göz önünde bulundurulması ve çocuklar 18 yaşını doldurduktan sonra dahi çocuk lehine olan hükümlerin uygulanabilir olması, gerekirse bu doğrultuda belirli bir yaş aralığının geçiş dönemi olarak kabul edilmesi ve bu döneme özgül yasal düzenlemelerin yapılması,

Çocuklara özgü güvencelerin tam olarak sağlanabilmesi için ihtisas mahkemelerinin sayılarının fazlaştırılması, çocuklara özgü sorgu hakimliklerinin kurulması, Bölge Adliye Mahkemeleri ve Yargıtay'da çocuk yargılamalarına özgü dairelerin kurulması,

Çocuk Koruma Kanununun 17. Maddesinde değişiklik yapılarak çocuklarla yetişkinlerin bir arada yargılanmasının önlenmesi,

İnfaz Kanununun 11. Ve 15/3 maddelerinde yer alan "tutuklu çocuklar" ibarelerinin çıkarılarak yeni bir düzenleme yapılması ve tutuklu çocukların eğitim evlerinde tutukluluk sürelerini geçirmelerini sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması,

Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Pekin Kuralları, Çocuk Koruma Kanunu 4. Maddedeki ilkeler gözetilerek; çocuk ceza infaz kurumlarının kapatılması, yerine diversiyon, etkili koruyucu ve destekleyici tedbir hükümlerinin uygulanmasına yönelik yasal düzenleme yapılması, şayet bunun yapılmaması halinde İnfaz Kanunu 14. Maddede düzenlenen Gençlik Açık Ceza İnfaz Kurumlarının kurulmasının sağlanması,

Masumiyet karinesi dikkate alınarak çocukların tutukluluklarını en azından eğitim evlerinde ve ya gençlik açık ceza infaz kurumlarında geçirmelerine yönelik yasal düzenleme yapılması,

İnfaz Kanunu 107/5 maddesinin ya eski haline getirilmesi ya da 12-15 yaş arası çocukların infaz kurumlarında geçirdiği bir gün üç gün, 15-18 yaş arası çocukların infaz kurumlarında geçirdiği bir gün iki gün olarak değiştirilerek yasa maddesinin yeniden düzenlenmesi,

Yargılaması devam ederken 18 yaşını dolduran çocukların da çocuklara özgü infaz rejimlerinden ve uygulamalarından faydalanması, sadece eğitim evindeki çocuklar için değil, çocukken işlediği suçlar dolayısıyla hapsedilen gençler için de açık ceza infaz kurumuna ayrılmanın yasal olarak düzenlenmesi,

Çocuklara özgü düzenlemelerin yeniden ele alınması, çocukken suç işlemiş bireyin cezası kesinleştiğinde yahut tutuklu ve ya disiplin hapsinde olduğu süreçte 18 yaşını doldurması halinde dahi yetişkinlere uygulanan infaz hükümlerinden farklı düzenlemeler yapılması,

Çocuklara Özgü İnfaz Kanunu çalışmasının yapılması gerektiği,

belirtilmiştir.

### III. İLGİLİ MEVZUAT

#### 6. 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının,

#### 6.1. "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" başlıklı 74 üncü maddesinde

*Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.*

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetcilikurumu@hs01.kep.tr

“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.”

#### **7. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşmenin,**

**7.1. 1 inci maddesinde** “Bu Sözleşme uyarınca çocuğa uygulanabilecek olan kanuna göre daha erken yaşta reşit olma durumu hariç, onsekiz yaşına kadar her insan çocuk sayılır.”

**7.2. 2 nci maddesinde** “1. Taraf Devletler, bu Sözleşmede yazılı olan hakları kendi yetkileri altında bulunan her çocuğa, kendilerinin, ana babalarının veya yasal vasilerinin sahip oldukları, ırk, renk, cinsiyet, dil, siyasi ya da başka düşünceler, ulusal, etnik ve sosyal köken, mülkiyet, sakatlık, doğuş ve diğer statüler nedeniyle hiçbir ayırım gözetmeksizin tanırlar ve taahhüt ederler.”

**7.3. 3 üncü maddesinde** “1. Kamusal ya da özel sosyal yardım kuruluşları, mahkemeler, idari makamlar veya yasama organları tarafından yapılan ve çocukları ilgilendiren bütün faaliyetlerde, çocuğun yararını temel düşünürler.”

**7.4. 4 üncü maddesinde** “Taraf Devletler, bu Sözleşmede tanınan hakların uygulanması amacıyla gereken her türlü yasal, idari ve diğer önlemleri alırlar. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin olarak, Taraf Devletler eldeki kaynaklarını olabildiğince geniş tutarak, gerekirse uluslararası işbirliği çerçevesinde bu tür önlemler alırlar.”

#### **7.5. 37 nci maddesi birinci fıkrası (b) bendinde,**

“Hiçbir çocuk yasadışı ya da keyfi biçimde özgürlüğünden yoksun bırakılmayacaktır. Bir çocuğun tutuklanması, gözetim altında tutulması veya hapsi yasa gereği olacak ve ancak en son başvurulacak bir önlem olarak düşünülebilir ve uygulanacak en kısa süre ile sınırlı tutulacaktır.”

**7.6. Aynı Sözleşmenin 40 ncı maddesi birinci fıkrasında,** “Taraf Devletler, hakkında ceza yasasını ihlal ettiği iddia edilen ve bu nedenle itham edilen ya da ihlal ettiği kabul edilen her çocuğun; çocuğun yaşı ve yeniden topluma kazandırılmasının ve toplumda yapıcı rol üstlenmesinin arzu edilir olduğu hususları göz önünde bulundurularak, taşıdığı saygınlık ve değer duygusunu geliştirecek ve başkalarının da insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı duymasını pekiştirecek nitelikte muamele görme hakkını kabul ederler.” **dördüncü fıkrasında da;** “Koruma tedbiri, yönlendirme ve gözetim kararları, danışmanlık, şartlı salıverme, bakım için yerleştirme, eğitim ve meslek öğretme programlarını ve diğer kurumsal bakım seçenekleri gibi çeşitli düzenlemelerin uygulanmasında, çocuklara durumları ve suçları ile orantılı ve kendi esenliklerine olacak biçimde muamele edilmesi sağlanacaktır.”

#### **8. Özgürlüğünden Yoksun Bırakılmış Çocukların Korunmasına İlişkin Birleşmiş Milletler Kuralları (Havana Kuralları),**

**8.1. 1 inci maddesinde** “Bir çocuğun belirli bir kuruma yerleştirilmesinin her durumda en son ve en kısa süre için başvurulacak bir yöntem olması gerektiğini teyit eder”,

**8.2. Sınıflandırma ve Yerleştirme başlıklı 28 inci maddesinde** “Çocuklar ancak, kendilerinin özel ihtiyaçları ve statüleri ile yaşlarının, kişiliklerinin, cinsiyetlerinin ve işledikleri cezai fiil tipinin özel gerekleri ve ayrıca ruhsal ve fiziksel sağlık durumları ile, kendilerini zararlı etkilenmelere ve tehlikeli

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>



durumlara karşı koruyacak şartlar tam olarak dikkate alındıktan sonra tutulabilirler. Özgürlüklerinden yoksun bırakılan çocukların farklı kategorilere ayrılmaları konusunda uygulanacak başlıca kriter, bu çocukların özel ihtiyaçlarına en iyi şekilde uyacak bakım türünün sağlanması ve onların fiziksel, ruhsal ve ahlaki bütünlükleri ve sağlıklarının korunmasıdır.”

**8.3. Dış Dünya ile İlişkiler başlıklı 59 uncu maddesinde** “Adil ve insani bir muamele görme hakkının bütünüyle bir parçası ve çocukların topluma yeniden kazandırılmalarında esaslı bir unsur olarak, çocukların dış dünya ile yeterli bir iletişim kurmaları için her türlü imkan sağlanır. Çocukların aileleriyle, arkadaşlarıyla ve diğer kimselerle veya saygın sivil toplum örgütlerinin temsilcileriyle iletişim kurmalarına, evlerini ve ailelerini ziyaret etmeleri için kurumdan ayrılmalarına ve eğitim, mesleki veya diğer önemli nedenlerle tutma kurumlarından çıkmalarına, özel izin almalarına imkan tanınır. (...)”

**8.4. 60 ıncı maddesinde** “Her çocuğun sık sık ve düzenli bir biçimde, kural olarak haftada bir kez ve her ay en az bir kez ailesi ve savunma avukatı tarafından ziyaret edilmeye hakkı olup, bu ziyaretler sırasında çocuğun mahremiyetine, ziyaretçilerle temas kurma ve sınırsız olarak iletişimde bulunma ihtiyaçlarına saygı gösterilir.”

#### **9. Çocuk Adalet Sisteminin Uygulanması Hakkında Birleşmiş Milletler Asgari Standart Kurallarının (Pekin Kuralları),**

**9.1. Temel Görüşler başlıklı 1 inci maddesinde** “1.1 Üye ülkeler, kendi temel çıkarları dairesinde, çocukların ve ailelerin daha iyiye yönlendirilmelerini sağlamalıdır. 1.2 Üye ülkeler, çocukların doğru yoldan sapıtılmaya müsait yaşlarda olmaları nedeniyle, bu dönemlerinde onlara toplum içinde yararlı bir yaşam sağlamak için çaba göstermeli ve suçtan ve kabahatlerden uzak bir yaşam için çocukların içinde buldukları koşulları iyileştirmelidirler. 1.3 Çocukların refahını arttırmak amacı ile aile, gönüllüler ve öteki toplumsal gruplar yanında okullar ile diğer kurumlar da dahil olmak üzere her kaynağın harekete geçirecek elbirliği ile çalışmalarını sağlamak için gerekli özen gösterilmeli, böylece hukukun araya girmesi olabildiğince aza indirilmeli ve hukuka aykırı davranışta bulunan çocuklara etkili, hakkaniyetli ve insanca davranılması sağlanmalıdır. 1.4 Gençliğin korunması ve toplumda barış düzeninin sürdürülmesi amacı ile tüm çocuklara ayrıntılı bir sosyal adalet çerçevesi içinde uygulanacak adalet, her ülkenin ulusal kalkınma sürecinin bir parçası olarak görülmelidir. 1.5 Bu Kurallar bütünüünün her üye ülkede uygulama yöntemleri o ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel koşullarına bağlıdır. 1.6 Çocuk adaleti hizmetleri, hizmetteki personelin çalışma yöntemleri, yaklaşımları ve bilgileri de dahil olmak üzere sistematik olarak geliştirilmelidir.”

**9.2. Uygulama Alanları ve Tanımlar başlıklı 2 nci maddesinde** “2.1 Aşağıdaki Standart Kurallar, çocuk suçlulara ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ve diğer görüşler, milli ve sosyal köken, varlık, doğum yeri vs. hiçbir ayırım gözetmeksizin uygulanacaktır. 2.2 Kurallar'ın amaçları bakımından aşağıdaki tanımlar, üye ülkelerin kendi hukuk sistemleri ile bağdaşabildiği ölçüde uygulamada kullanılacaktır.(...)”

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr

**9.3. Çocuk Adalet Sisteminin Amaçları başlıklı 5 inci maddesinde** “5.1 Çocuk adalet sisteminde daima çocuğun iyileştirilmesi ön plana alınmalıdır ve çocuk suçlulara gösterilecek tepki hem suçun hem de suçlunun içinde bulunduğu koşullarla orantılı olmalıdır.”

#### **10. 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanununun,**

**10.1.Tanımlar başlıklı 3 üncü maddesinde** “a) Çocuk: Daha erken yaşta ergin olsa bile, onsekiz yaşını doldurmamış kişiyi; bu kapsamda, 1. Korunma ihtiyacı olan çocuk: Bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru çocuğu, 2. Suça sürüklenen çocuk: Kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılan ya da işlediği fiilden dolayı hakkında güvenlik tedbirine karar verilen çocuğu,... ifade eder”.

**10.2. Temel ilkeler başlıklı 4 üncü maddesinde** “Bu Kanunun uygulanmasında, çocuğun haklarının korunması amacıyla; a) Çocuğun yaşama, gelişme, korunma ve katılım haklarının güvence altına alınması, b) Çocuğun yarar ve esenliğinin gözetilmesi, c) Çocuk ve ailesinin herhangi bir nedenle ayrımcılığa tâbi tutulmaması, d) Çocuk ve ailesi bilgilendirilmek suretiyle karar sürecine katılımlarının sağlanması, e) Çocuğun, ailesinin, ilgililerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde çalışmaları, f) İnsan haklarına dayalı, adil, etkili ve süratli bir usûl izlenmesi, g) Soruşturma ve kovuşturma sürecinde çocuğun durumuna uygun özel ihtimam gösterilmesi, h) Kararların alınmasında ve uygulanmasında, çocuğun yaşına ve gelişimine uygun eğitimi ve öğrenimini, kişiliğini ve toplumsal sorumluluğunu geliştirmesinin desteklenmesi, i) Çocuklar hakkında özgürlüğü kısıtlayıcı tedbirler ile hapis cezasına en son çare olarak başvurulması, j) Tedbir kararı verilirken kurumda bakım ve kurumda tutmanın son çare olarak görülmesi, kararların verilmesinde ve uygulanmasında toplumsal sorumluluğu paylaşılmasının sağlanması, k) Çocukların bakılıp gözetildiği, tedbir kararlarının uygulandığı kurumlarda yetişkinlerden ayrı tutulmaları, (...) İlkeleri gözetilir.”

#### **11. 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanunun,**

**11.1. Çocuk kapalı ceza infaz kurumları başlıklı 11 inci maddesinde** “(1) Çocuk tutuklarının ya da çocuk eğitimevlerinden disiplin veya diğer nedenlerle kapalı ceza infaz kurumlarına nakillerine karar verilen çocukların barındırıldıkları ve firara karşı engelleri olan iç ve dış güvenlik görevlileri bulunan, eğitim ve öğretime dayalı kurumlardır. (2) Oniki-onsekiz yaş grubu çocuklar, cinsiyetleri ve fiziki gelişim durumları göz önüne alınarak bu kurumların ayrı ayrı bölümlerinde barındırılırlar. (3) Bu hükümlüler, kendilerine özgü kurumun bulunmadığı hâllerde kapalı ceza infaz kurumlarının çocuklara ayrılan bölümlerine yerleştirilirler. Kurumlarda ayrı bölümlerin bulunmaması hâlinde, kız çocukları kadın kapalı ceza infaz kurumlarının bir bölümünde veya diğer kapalı ceza infaz kurumlarının kendilerine ayrılan bölümlerinde barındırılırlar. (4) Bu kurumlarda çocuklara eğitim ve öğretim verilmesi ilkesine tam olarak uyulur. ”,

**11.2. Gençlik kapalı ceza infaz kurumları başlıklı 12 inci maddesinde** “(1) Gençlik kapalı ceza infaz kurumları, cezanın infazına başlandığı tarihte onsekiz yaşını bitirmiş olup da yirmibir yaşını doldurmamış genç hükümlülerin cezalarını çektikleri, eğitim ve öğretim esasına dayalı, firara karşı engelleri olan, iç ve

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

dış güvenliğ görevlileri bulunan kurumlardır. (2) Bu hükümlüler için ayrı bir kurum kurulamadığı takdirde, yukarıdaki fıkraya kapsamındaki hükümlüler, diğer kapalı ceza infaz kurumlarının gençlere ayrılan bölümlerinde bu maddedeki esaslara göre barındırılırlar. (3) 9 uncu madde kapsamındaki gençlerin cezaları, gençlik kapalı ceza infaz kurumlarının güvenliğli bölümlerinde yerine getirilir.”

**11.3. Açık ceza infaz kurumları” başlıklı 14 üncü maddesinde** “(1) Açık ceza infaz kurumları, hükümlülerin iyileştirilmelerinde, çalıştırılmaları ve meslek edindirilmelerine öncelik verilen, firara karşı engelleri ve dış güvenliğ görevlisi bulunmayan, güvenliğ bakımından kurum görevlilerinin gözetim ve denetimi ile yetinilen kurumlardır. Açık ceza infaz kurumları ihtiyaca göre ayrıca; a) Kadın açık ceza infaz kurumları, b) Gençlik açık ceza infaz kurumları şeklinde kurulabilir. (2) (Değişik:14/4/2020-7242/18 md.) AŞağıdaki hâllerde hükümlüler hakkında verilen cezalar doğrudan açık ceza infaz kurumlarında yerine getirilir: a) Terör suçları, örgüt kurmak, yönetmek veya örgüte üye olmak suçları ile örgüt faaliyeti kapsamında işlenen suçlar ve cinsel dokunulmazlığa karşı işlenen suçlardan mahkûm olanlar ile ikinci defa mükerrir olanlar ve koşullu salıverilme kararının geri alınması nedeniyle cezası aynen infaz edilenler hariç olmak üzere, kasıtlı suçlardan toplam üç yıl veya daha az hapis cezasına mahkûm olanlar. b) Taksirli suçlardan toplam beş yıl veya daha az süreyle hapis cezasına mahkûm olanlar. c) Adli para cezası infaz sürecinde hapis cezasına çevrilenler. d) 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu gereğince tazyik hapsine tabi tutulanlar. (3) (Değişik:14/4/2020-7242/18 md.) Hükümlülerin kapalı ceza infaz kurumundan açık ceza infaz kurumuna ayrılmalarına 89 uncu madde uyarınca yapılan değerlendirme sonucunda karar verilir. (4) (Değişik:14/4/2020-7242/18 md.) Toplam on yıl ve daha fazla hapis cezasına mahkûm olanlar ile terör suçları, örgüt kurmak, yönetmek veya örgüte üye olmak suçları, örgüt faaliyeti kapsamında işlenen suçlar, kasten öldürme suçları, cinsel dokunulmazlığa karşı işlenen suçlar ve uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçlarından mahkûm olanların kapalı ceza infaz kurumundan açık ceza infaz kurumuna ayrılmalarına ilişkin idare ve gözlem kurulu kararları, infaz hâkiminin onayından sonra uygulanır. ”

**11.4. Çocuk eğitim evleri başlıklı 15 inci maddesinde** “Çocuk eğitim evleri; çocuk hükümlüler hakkında verilen cezaların, hükümlülerin eğitilmeleri, meslek edinmeleri ve yeniden toplumla bütünleştirilmeleri amaçları güdülerek yerine getirildiği tesislerdir. Bu kurumlarda firara karşı engel bulundurulmaz; kurum güvenliği iç güvenliğ görevlilerinin gözetim ve sorumluluğunda sağlanır. (2) Kurum içinde veya dışında herhangi bir eğitim ve öğretim programına devam eden ve onsekiz yaşını dolduran çocukların, eğitim ve öğretimlerini tamamlayabilmeleri bakımından yirmibir yaşını bitirinceye kadar bu tesislerde kalmalarına izin verilebilir. (3) Haklarında tutuklama kararı bulunanlar ile 11 inci madde kapsamına girenler hariç olmak üzere, bu tesislerde bulunan çocuk hükümlüler kapalı ceza infaz kurumlarına gönderilmezler.”

**11.5. "Çocuk hükümlüler hakkında uygulanabilecek disiplin cezaları" başlıklı 46 ncı maddesinde,**

Kapalı ceza infaz kurumuna iade: Çocuğun, eyleminin nitelik ve ağırlığına göre çocuk kapalı ceza infaz kurumlarına, bulunmadığı hâllerde kapalı ceza infaz kurumlarının çocuklara ayrılan bölümlerine altı ay, bu fıkrada sayılan disiplin eylemlerinin ikinci veya daha fazla tekrarı hâlinde ise bir yıl süre ile iadesidir. Çocuk, bu fıkraya dışında işlenen disiplin suçları ve disiplin cezalarından dolayı çocuk kapalı infaz kurumuna iade edilemez.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

**12. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinde** "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.

**13. Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliğinin " Doğrudan açık kuruma alınacak hükümlüler " başlıklı 5 inci maddesinde;**

(1) Terör suçları, örgüt faaliyeti kapsamında işlenen suçlar ile cinsel dokunulmazlığa karşı işlenen suçlar hariç olmak üzere;

- Kasıtlı suçlardan toplam üç yıl veya daha az süreyle hapis cezasına mahkûm olanların,
- Taksirli suçlardan toplam beş yıl veya daha az süreyle hapis cezasına mahkûm olanların,
- Adli para cezası hapis cezasına çevrilenlerin,
- 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu gereğince tazyik hapsine tabi tutulanların, cezaları doğrudan açık kurumlarda yerine getirilir.

**13.1. "Kapalı kurumdan açık kuruma ayrılacak hükümlüler" başlıklı 6 ncı maddesinde;**

"(1) Hükümlülerden;

- Toplam cezaları on yıldan az olanlar bir ayını, on yıl ve yukarı olanlar ise onda birini kurumlarda infaz edip, iyi hâlli olan ve koşullu salıverilme tarihine yedi yıl veya daha az süre kalanlar,
- Müebbet hapis cezasına mahkûm olup, koşullu salıverilme tarihine beş yıl veya daha az süre kalanlar,
- Cezaları yüksek güvenlikli kapalı kurumlar veya diğer kapalı kurumların yüksek güvenlikli bölümlerinde infaz edilenlerden toplam cezalarının üçte birini bu kurumlarda iyi hâlli olarak geçiren ve koşullu salıverilme tarihine üç yıl veya daha az süre kalanlar,

açık kurumlara ayrılabilir.

(2) Açık kurumlara ayrılabilme için, ayrıca;

- 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 142, 148, 149, 188 ve 190 ncı maddeleri ile 1/3/1926 tarihli ve mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 403, 404, 491/3-4, 492, 493,494, 495, 496, 497, 498 ve 499 uncu maddelerinden mahkûm olanların koşullu salıverilme tarihine beş yıldan az süre kalması,
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 102 ve 103 üncü maddeleri ile eşe karşı işlenen 82/1-d, 86/3-a ve 96/2-b maddeleri ve 1/3/1926 tarihli ve mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 414, 416/1, 418/1 maddeleri ile eşe karşı işlenen 449/1, 456 ve 457/1 maddelerinden mahkûm olanların koşullu salıverilme tarihine üç yıldan az süre kalması,
- 29/7/2003 tarihli ve 4959 sayılı Toplum Kazandırma Kanunu, 30/7/1999 tarihli ve mülga 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleri ile Mücadele Kanununun 14 üncü maddesi ve 5237 sayılı Kanunun 221 inci maddesinden yararlananların koşullu salıverilme tarihine iki yıldan az süre kalması,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

ç) Terör ve örgütlü suçlardan hükümlü olup, mensup oldukları örgütten ayrıldıkları idare ve gözlem kurulu kararıyla tespit edilenlerin koşullu salıverilme tarihine bir yıldan az süre kalması,

şartı aranır.

(3) Birden fazla cezanın toplanarak infazı hâlinde, açık kuruma ayrılmada esas alınacak suç, koşullu salıverilme tarihine en az sürenin arandığı suçtur.

(4) Açık kuruma ayrılma süresini dolduranlar hakkında altı aylık deneme süresinin tamamlanması beklenmeden açık kuruma ayrılma kararı alınabilir.",

### **13.2."Çocuk eğitimevinden açık kuruma ayrılacak hükümlüler" başlıklı 7 nci maddesinde,**

"(1) Çocuk eğitimevinde cezası infaz edildiği sırada eğitime devam etmeyenler on sekiz yaşını bitirdiklerinde, eğitime devam edenler ise yirmi bir yaşını bitirdiklerinde suç türüne bakılmaksızın açık kuruma gönderilir. Açık kuruma gönderilenlerin on sekiz yaşını doldurmadan önce işlediği diğer suçların cezaları da açık kurumlarda infaz edilir."

Hükümleri yer almaktadır.

## **IV. KAMU DENETÇİSİ CELİLE ÖZLEM TUNÇAK'IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ**

14. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde başvuru konusuna ilişkin "Tavsiye Karar Önerisi" Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

## **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

### **A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

15. Kurumumuza XXXXXXXXXXXXX tarafından Açık Ceza İnfaz Kurumlarına Ayrılma Yönetmeliği'nin yalnızca çocuk eğitimevindeyken 18 yaşını bitiren gençlerin açık ceza infaz kurumuna doğrudan ayrılabilmesinin düzenlendiği, bu durumun uygulamada hak ihlallerine sebep olduğu çocukken yargılaması başlamış kişiler açısından uygulanmasına ilişkin söz konusu Yönetmelikte değişiklik yapılması talep edilmektedir.

16. **Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'nın cevabi yazısında;** *Ceza sorumluluğunda ikili yaş uygulamasından vazgeçilmesi, Asgari ceza sorumluluğu yaşının en azından 14'e çıkarılması, 14-18 yaş aralığındaki çocuklar için ceza ehliyeti araştırması yapılması, Ceza Muhakemesi Hukuku ve İnfaz Hukuku sistemlerinin çocuklara ilişkin hükümleri uygulanırken, çocukların gelişen kapasitelerinin göz önünde bulundurulması ve çocuklar 18 yaşını doldurduktan sonra dahi çocuk lehine olan hükümlerin uygulanabilir olması, gerekirse bu doğrultuda belirli bir yaş aralığının geçiş dönemi olarak kabul edilmesi ve bu döneme özgül yasal düzenlemelerin yapılması, Çocuklara özgü güvencelerin tam olarak sağlanabilmesi için ihtisas mahkemelerinin sayılarının fazlalaştırılması, çocuklara özgü sorgu hakimliklerinin kurulması, Bölge Adliye Mahkemeleri ve Yargıtay'da çocuk yargılamalarına özgü dairelerin kurulması, Çocuk Koruma Kanununun 17. Maddesinde değişiklik yapılarak çocuklarla*

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

yetişkinlerin bir arada yargılanmasının önlenmesi, şeklinde çocuk adalet sisteminde yargılama aşamasındaki hususlara ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

**17. Türkiye Barolar Birliği Başkanlığı'nın cevabi yazısında; İnfaz Kanununun 11. Ve 15/3 maddelerinde yer alan "tutuklu çocuklar" ibarelerinin çıkarılarak yeni bir düzenleme yapılması ve tutuklu çocukların eğitim evlerinde tutukluluk sürelerini geçirmelerini sağlayacak yasal düzenlemenin yapılması, Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Pekin Kuralları, Çocuk Koruma Kanunu 4. Maddedeki ilkeler gözetilerek; çocuk ceza infaz kurumlarının kapatılması, yerine diversiyon, etkili koruyucu ve destekleyici tedbir hükümlerinin uygulanmasına yönelik yasal düzenleme yapılması, şayet bunun yapılmaması halinde İnfaz Kanunu 14. Maddede düzenlenen Gençlik Açık Ceza İnfaz Kurumlarının kurulmasının sağlanması, Masumiyet karinesi dikkate alınarak çocukların tutukluluklarını en azından eğitim evlerinde ve ya gençlik açık ceza infaz kurumlarında geçirmelerini yönelik yasal düzenleme yapılması, İnfaz Kanunu 107/5 maddesinin ya eski haline getirilmesi ya da 12-15 yaş arası çocukların infaz kurumlarında geçirdiği bir gün üç gün, 15-18 yaş arası çocukların infaz kurumlarında geçirdiği bir gün iki gün olarak değiştirilerek yasa maddesinin yeniden düzenlenmesi, Yargılaması devam ederken 18 yaşını dolduran çocukların da çocuklara özgü infaz rejimlerinden ve uygulamalarından faydalanması, sadece eğitim evindeki çocuklar için değil, çocukken işlediği suçlar dolayısıyla hapsedilen gençler için de açık ceza infaz kurumuna ayrılmanın yasal olarak düzenlenmesi, Çocuklara özgü düzenlemelerin yeniden ele alınması, çocukken suç işlemiş bireyin cezası kesinleştiğinde yahut tutuklu ve ya disiplin hapsinde olduğu süreçte 18 yaşını doldurması halinde dahi yetişkinlere uygulanan infaz hükümlerinden farklı düzenlemeler yapılması, Çocuklara Özgü İnfaz Kanunu çalışmasının yapılması şeklinde çocuk adalet sisteminde infaz sistemindeki hususlara ilişkin önerilerde bulunulmuştur.**

#### **Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifleri Genel Müdürlüğü'nün cevabi yazılarında ise;**

Çocuk eğitimevlerinin, çocuk hükümlüler hakkında verilen cezaların, hükümlülerin eğitilmeleri, meslek edinmeleri ve yeniden toplumla bütünleştirilmeleri amaçları güdümlerine yerine getirilen tesisler olduğu, bu kurumlarda firara karşı herhangi bir engelin bulunmadığı, kurum güvenliğinin iç güvenlik görevlilerinin gözetim ve sorumluluğunda sağlandığı, ayrıca eğitimevlerinde öğrenimlerine devam eden çocukların 21 yaşına kadar kalabildiği,

Genel Müdürlük tarafından yürütülen Akıllı Teknolojilerin Ceza İnfaz Kurumlarına Entegrasyonu E-görüş Projesi kapsamında, Türkiye genelindeki tüm ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlü ve tutukluların, kurum içerisindeki kantin alışverişi, mektup gönderme, aileleriyle görüntülü konuşma gibi ihtiyaçlarının KİOSK cihazları ile karşılanmasının planlandığı, Bu kapsamda KİOSK cihazlarının, dezavantajlı gruplar içerisinde yer alan suçla sürüklenen çocukların, kadın hükümlü/tutukluların ve yanlarında kalan 0-6 yaş grubu çocukların psiko-sosyal gelişimlerinin tamamlanabilmesi, topluma uyum süreçlerinde destek olunabilmesi, aile ilişkilerinin güçlendirilebilmesi yönelik olarak öncelikle kadın, çocuk ve gençlik ile çocuk eğitimevlerine kurularak görüntülü görüşmelerin gerçekleştirilmeye başlandığı,

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudeneticilikurumu@hs01.kep.tr

Diğer yandan, şiddet içermeyen bazı suçlardan hükümlü olan yaşlı, hamile ve çocukların cezalarının infazının elektronik izleme merkezi aracılığıyla evde gerçekleştirilmesine imkân tanınması, ağır hasta hükümlü ve tutuklulara ilişkin infaz süreçlerinin muhtemel mağduriyetlerin önlenmesi için yeniden yapılandırılması hususunun ise bu alana ilişkin önemli çalışmalardan olacağı, bu bağlamda alternatif infaz yöntemlerinin geliştirilmesinin bu dönemin öncelikleri arasında olacağı,

Bunun yanı sıra, Genel Müdürlük tarafından yürütülmekte olan ve Bakanlığın 2019-2023 yılları Stratejik Eylem Planı Dokümanına ve Yargı Reformu Strateji Belgesi 5 Yıllık Eylem Planına giren "Çocuklar İçin Kademeli İnfaz Sistemi Projesi" ile tüm çocuk hükümlü ve tutukluları tek bir kampüs içinde birleştirerek çocuk infaz sisteminin aşamalı hale gelmesinin hedeflendiği,

Çocukların koruma ve gözetiminin daha sistemli bir şekilde yürütülmesi ve topluma kazandırılma çalışmalarının etkililiğinin artırılması amacıyla yürütülen proje faaliyetlerine devam edildiği, söz konusu proje kapsamında, Mimari, Psiko-Sosyal ve Eğitim ile Mevzuat Komisyonu olmak üzere 3 farklı komisyonun oluşturulduğu, ilgili komisyonların 2019 yılı içerisinde toplamda 4 defa yüz yüze toplantı gerçekleştirdiği, Genel Müdürlük tarafından, proje inşaat plânlaması yapmak üzere şehir merkezinde, toplumla bütünleşecek şekilde ve merkezi konumda inşa edilmek üzere çocuk ve gençler için üçüncü bir geçiş kurumunun yapılmasının plânlandığı ve bu konuyla ilgili gerekli yazışmaların yapıldığı,

Proje kapsamında oluşturulan Mevzuat ile Psiko-Sosyal ve Eğitim Komisyonlarından karma olarak 16 kişilik bir grubun oluşturulduğu, proje kapsamında, 6 Ağustos 2019 tarihinde mevzuat çalıştayının gerçekleştirildiği ve yazılı bir şekilde görüş ve önerilerin alındığı, ancak Covid-19 salgını sebebiyle toplantılara ara verildiği, Genel Müdürlük tarafından sahada çalışan personelin görüş ve önerisi sonrasında mevzuat taslağı ile ilgili çalışmalara başlandığı, Mevcut sistem içerisinde çocuk ve gençlik kapalı ceza infaz kurumu, çocuk eğitimevi ve proje kapsamında inşa edilmesi plânlanan çocuk gözetimevi kurumlarını bir arada barındıracak büyüklükte, şehir olanaklarından faydalanacak ve toplumla yakın temas içerisinde olacak şekilde çocuk kampüs alanının inşa edilmesinin plânlandığı,

"Yargı Reformu Strateji Belgesi"nde de açıklandığı üzere; suça sürüklenen çocuklara özgü politikaların geliştirilmesinin de büyük önem taşıdığı, 12-15 yaş aralığındaki küçük çocukların ilk defa işledikleri bazı fiiller için adli süreçlerin dışında sosyal önlemler alınmakla yetinilmesinin öngörüldüğü, 15 yaşından küçük çocuklar için öngörülen bu modelin, çocuğun lekelenmemesine hizmet edeceği, çocuklara özgü uzlaştırma ve kamu davasının açılmasının ertelenmesi modeli geliştirilmesi, suça sürüklenen çocukların davalarının öncelikli görülmesinin sağlanması hususlarının bu konuda öngörülen diğer hedeflerden olduğu,

Genel Müdürlük tarafından ceza infaz kurumlarında bulunan çocukların ulusal ve uluslararası mevzuatta belirtildiği üzere özel ve öncelikli gruplar olarak değerlendirildiği, bu kapsamda yasal düzenlemelerle

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

tutuklu ve hükümlü çocukların, çocuk kapalı ceza infaz kurumlarında ve çocuk eğitimevlerinde barındırıldığı,

Genel Müdürlük tarafından yürütülen Akıllı Teknolojilerin Ceza İnfaz Kurumlarına Entegrasyonu E-görüş Projesi kapsamında, Türkiye genelindeki tüm ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlü ve tutukluların, kurum içerisindeki kantin alışverişi, mektup gönderme, aileleriyle görüntülü konuşma gibi ihtiyaçlarının KİOSK cihazları ile karşılamasının plânlandığı, Bu kapsamda KİOSK cihazlarının, dezavantajlı gruplar içerisinde yer alan suça sürüklenen çocukların, kadın hükümlü/tutukluların ve yanlarında kalan 0-6 yaş grubu çocukların psiko-sosyal gelişimlerinin tamamlanabilmesi, topluma uyum süreçlerinde destek olunabilmesi, aile ilişkilerinin güçlendirilebilmesi yönelik olarak öncelikle kadın, çocuk ve gençlik ile çocuk eğitimevlerine kurularak görüntülü görüşmelerin gerçekleştirilmeye başlandığı,

Ülkemizde son 15 yılda ceza infaz sisteminde köklü değişikliklerin ve önemli reformların gerçekleştirildiği, adalet sisteminin iyileştirilmesi yönündeki ulusal politikaya paralel olarak Avrupa Birliğine katılım süreci ve uyum politikalarının da bu reform sürecinde etkili olduğu, bugün gelinen noktada sağlanan değişim ve gelişim sürecine ivme kazandıran tamamlayıcı unsurlardan birisinin kuşkusuz, başta Avrupa Birliği olmak üzere diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği çalışmalarının ve bu kapsamda yürütülen projelerin olduğu,

Bakanlığın bugüne kadar ceza ve adalet alanında pek çok Avrupa Birliği destekli projeyi başarıyla yürüttüğü ve hâlihazırda yürütmeye devam ettiği, yukarıda açıklanan projelerde de olduğu gibi çocukların infaz sürecine ilişkin geliştirmelerin devam ettiği belirtilmiştir.

**18. Adalet Bakanlığı Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü'nün cevabi yazılarında çocuk adalet sisteminde yargılama aşamasındaki hususlara ilişkin yapılan ve yapılması planlanan çalışmaların ise "Yargı Reformu Strateji Belgesi"nde yer alan;**

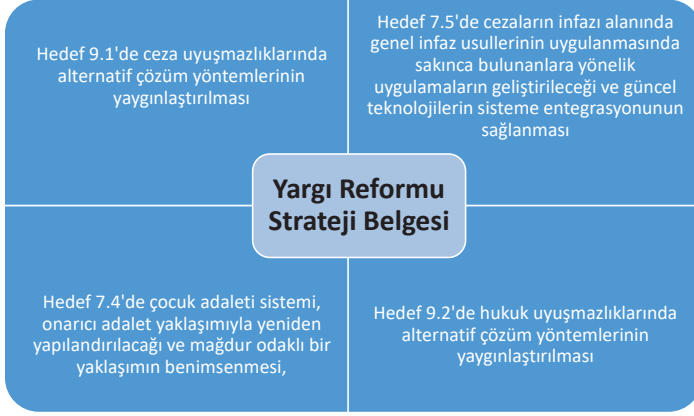
**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetçiligikurumu@hs01.kep.tr

18 / 26





Hedef 7.4'de çocuk adaleti sisteminin, onarıcı adalet yaklaşımıyla yeniden yapılandırılacağı ve mağdur odaklı bir yaklaşımın benimseneceği, bu kapsamda; *-Bazı ağır suçlar hariç olmak üzere 15 yaşından küçük çocukların ilk defa işledikleri fiillerin soruşturma ve kovuşturmaya konu edilmeden çocuklara özgü koruma mekanizmaları içerisinde değerlendirilmesinin sağlanacağı, -Suça sürüklenen çocuklara özgü kamu davasının açılmasının ertelenmesi modelinin geliştirileceği, -Suça sürüklenen çocukların ilk derece yargılamaları ile bu çocuklar hakkında verilen kararların kanun yolu incelemelerinin öncelikli olarak yapılmasının sağlanacağı, -Çocuk mahkemelerinin fiziki koşullarının çocuk ceza adaleti sisteminin amacına uygun hâle getirileceği, -Mağdur haklarına ilişkin mevzuat çalışmalarının tamamlanacağı, -Adli destek ve mağdur hizmetlerine ilişkin merkez ve taşra birimlerinin oluşturulacağı ve adli görüşme odalarının ülke geneline yaygınlaştırılacağı, Hedef 7.5'de cezaların infazı alanında genel infaz usullerinin uygulanmasında sakınca bulunanlara yönelik uygulamaların geliştirileceği ve güncel teknolojilerin sisteme entegrasyonunun sağlanacağı bu kapsamda; *-Şiddet içermeyen bazı suçlardan hükümlü olan yaşlı, hamile ve çocukların cezalarının, elektronik izleme merkezi aracılığıyla evde infazına imkân tanınacağı, -Çocuk hükümlü ve tutukluların infaz süreçlerinde görev alan personele yönelik özel eğitimlerin geliştirileceği, Hedef 9.1'de ceza uyumsuzluklarında alternatif çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılacağı, Hedef 9.2'de hukuk uyumsuzluklarında alternatif çözüm yöntemlerinin yaygınlaştırılacağı, Bu kapsamda; *-Suça sürüklenen çocuklara özgü uzlaştırma modelinin geliştirileceği, Bu doğrultuda gerekli çalışmaların titizlikle yürütüldüğü belirtilmiştir.***

#### 19. Kurumumuzca gerçekleştirilen çocuk cezaevi ziyaretleri ve çocuk adalet sistemine ilişkin başvurular neticesindeki tespit ve önerilerimiz;

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoluk Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetlicilikurumu@hs01.kep.tr

**19.1.** 17/12/2018 tarihinde Ankara Sincan Ceza İnfaz Kurumları Kampüsü, 19/12/2018 tarihinde İstanbul Silivri Ceza İnfaz Kurumları Kampüsü, 24/12/2018 tarihinde İzmir Aliğa Ceza İnfaz Kurumları Kampüsü, 28/12/2018 tarihinde Diyarbakır D Tipi Ceza İnfaz Kurumu ziyaret edilmiştir. Tutuklu ve hükümlüler ve ayrıca kurum idarecileri ile görüşülmüştür. Bu ziyaretlerde kadın ve çocukların barındırıldığı mekânlar da titizlikle incelenmiştir.

**19.2.** 2019 yılında Kurumumuza yapılan başvuruya istinaden, Sincan Çocuk Cezaevinde 14 ceza infaz koruma memuru ve 7 çocuğun yaralandığı şeklinde basına yansıyan haberler olduğu belirtilerek, ilgili ulusal ve uluslararası mevzuat hükümleri ve yargı kararları çerçevesinde, çocukların işkence ve kötü muameleyle maruz kalıp kalmadıkları ve yaşanan olaylar sonrasında çocukların sağlık durumlarına ilişkin tedbirlerin zamanında ve gereği gibi alınıp alınmadığı, çocukların bu yönde iddialarını paylaşılabilecekleri güvenli bir ortam oluşturulup oluşturulmadığı incelenmiştir.

Bunun üzerine çocuk cezaevinde yerinde inceleme yapılmış ve koğuştaki bulunan yedi çocukla görüşme yapılmıştır. Yapılan inceleme sonucunda verilen Tavsiye Kararında, akran zorbalığının unsurlarının gerçekleşmediği, özellikle kötü muamele yasağı iddialarına ilişkin olarak kötü muamele sonucuna varılmadığı tespiti yapıldıktan sonra; ceza infaz kurumlarında akran zorbalığının önlenmesi için alınması gereken tedbirlere ilişkin (par. 18) detaylı öneriler geliştirilmesi, Anayasa Mahkemesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına geniş biçimde yer verilmiştir. Kararda ayrıca adli tıp raporlarının hazırlanmasındaki eksiklikler belirtilmiş ve müdahaledeki bazı yetersizliklere vurgu yapılarak, Cezaevlerindeki şiddet olaylarında ağırlık derecesine göre kullanılacak araçlar ve bu araçların hangi hallerde nasıl kullanılabileceğine ilişkin mevzuatın oluşturulması gerektiği, Cezaevlerinde görevli personelin şiddet olaylarına müdahale konusunda tecrübelerinin artırılması gerektiği, bu konularda düzenli eğitime tabi tutulması gerektiği ve acil durum senaryolarının uygulanması gerektiği yönünde tavsiye kararı verilmiştir. (Kurumumuzun 2018/17669 sayılı ve 20/06/2019 Karar Tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı)

**19.3.** Kurumumuza 12/10/2021 tarihinde Diyarbakır Barosu Başkanlığı tarafından yapılan başvuruda özetle, Diyarbakır Barosu Çocuk Hakları Merkezi Cezaevi Komisyonu ve İnsan Hakları Merkezi Cezaevi Komisyonu tarafından oluşturulan heyet tarafından 2021 yılının Mayıs ayından itibaren yaklaşık 3 ay boyunca ceza infaz kurumunda bulunan 32 çocukla gerçekleştirilen toplam 53 görüşme sonucunda heyet tarafından hazırlanan rapor sunularak özetle bazı infaz koruma memurları tarafından çocukların fiziksel ve psikolojik şiddet ile kötü muamele ve onur kırıcı davranışlara maruz bırakıldığı, tehdit edildiği beslenme hakkı, sağlık ve tedavi hakkı, haberleşme ve iletişim hakkı ile eğitim ve sosyal haklarının ihlal edildiği ifade edilmiş ve mevcut sorunların cezaevi yönetimi ile birlikte çözümü için girişimlerinin sonuçsuz kaldığı, daha sonraki ziyaretlerin engellenmeye çalışıldığı, çocuklarla görüşmelerinin engellendiği ve çocuklardan görüşmek istemedikleri yönünde dilekçeler alındığı, Diyarbakır Cumhuriyet Başsavcılığı Cezaevlerinden sorumlu Başsavcı vekili tarafından 3 kez randevu taleplerinin reddedildiği belirtilerek

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Diyarbakır Çocuk ve Gençlik Ceza İnfaz Kurumunda yaşandığı ifade edilen kötü muamele ve uygulamalar ile cezai koşullarının yerinde incelenmesi, gerekli tespitlerin yapılarak ilgili kurumlar hakkında tavsiye kararı verilmesi talep edilmiştir.

Başvuruda belirtilen cezai koşulları ve Covid-19 pandemisi nedeniyle yaşanan sıkıntıların bir kısmının başvurudan önce bir kısmının ise Kurumumuz bilgi ve belge talep yazısı sonrasında ortadan kalktığı, ayrıca başvuruda belirtilen hususlara ilişkin adli ve idari soruşturmaların da devam ettiği anlaşılmıştır. (Kurumumuzun 2021/17404 sayılı ve 29/03/2022 Karar Tarihli Dostane Çözüm Kararı)

**19.4.** Ceza infaz kurumlarında bulunan çocukların açık görüş yapabilmesi için Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkındaki Yönetmelikte değişiklik yapılması talepli başvuruda çocuklara uygulanan görüş usulünde tutarlık sağlanarak yürütmenin düzenleyici işleminin hukuki belirlilik ilkesine uygun şekilde düzeltilmesi, çocuk adaleti sisteminin onarıcı adalet anlayışıyla yapılandırılmasına yönelik önerilerde bulunmuş, ayrıca tüm ziyaretlerin çocuğa yönelik olarak yapılabilmesi için Hükümlü ve Tutuklu Ziyaretlerine İlişkin Yönetmeliğin değiştirilmesini önermiştir. Cezaevinde olan çocukların, dışarıdaki yakınları ve sosyal çevreleri ile görüşmelerinin çocuklar için çok önemli olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle, cezaevindeki görüşme kurallarının değiştirilerek, cezaevlerinde kalan çocukların, kendi ziyaretçileri ile hep açık görüş yapabilmesini talep etmiştir. Çocuk adaleti sisteminin onarıcı adalet yaklaşımıyla yeniden yapılandırılması, çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesi için yasal çerçevenin güçlendirilmesine ilişkin yargı reformu stratejisinin hayata geçirilmesi, devletin ayırım gözetmeksizin tüm çocukların esenliği, iyilik hali ve üstün yararı için gerekli yasal ve idari tedbirleri alma yükümlülüğü çerçevesinde başvuran talebi doğrultusunda mevzuat değişikliğinin yapılmasının hukuka ve hakkaniyete uygun olacağı değerlendirilerek Adalet Bakanlığına Tavsiye'de bulunulmuştur. (Kurumumuzun 2019/5013 sayılı ve 23/08/2019 Karar Tarihli Tavsiye Kararı). Bunun üzerine 14/9/2021 tarihinde "Hükümlü ve Tutukluların Ziyaret Edilmeleri Hakkında Yönetmeliğin" 18. maddesinde; çocuk kapalı ceza infaz kurumunda bulunan hükümlü ve tutuklu çocuklar ile açık ceza infaz kurumları ve çocuk eğitimevlerinde kalan hükümlülerin görüşlerini her zaman açık görüş şeklinde yapacağı düzenlemesi getirilmiştir.

**19.5.** Kurumumuza yapılan başvuruda özetle; suçla sürüklenen çocukların taraf olduğu dava dosyalarında uygulamada taraflara bir tebliğ edememe sorunu yaşandığında, suçla sürüklenen çocuğun ve davanın tüm ayrıntılarını ifşa eden ilan eden tebligat uygulamasının bazı mahkemelerde yaygın biçimde sürdürüldüğünden bahisle suçla sürüklenen çocukların haklarını mahkeme ve devlet eliyle ağır şekilde ihlale uğratan ve onları ifşa eden bu uygulamanın kaldırılması için ilgili kuruluşlara tavsiye kararı alınması ve konuyla ilgili yasal düzenleme yapılması talep edilmiştir.

Çocukla ilgili tüm işlemlerde çocuğun üstün yararının korunması ve gizlilik ilkesine riayet edilmesi ile çocuk adalet sisteminde çocuğun yargılamada ikincil örselenmesinin önlenmesi çerçevesinde suçla sürüklenen çocuklar bakımından hak ihlallerine yol açan ilan eden tebligat konusunda yeni bir yasal

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

düzenleme yapılana kadar geçecek sürede tüm mahkemelerde idarece açıklanan usulde detaylı araştırma yapılması ve son çare olarak ilanen tebligata başvurulması hususlarında uygulama birliği sağlanması için gerekli tüm tedbirlerin alınması, yargı mensuplarının ve ilgili personelin bilgilendirilmesi, suçla sürüklenen çocuklar bakımından ilanen tebligat yoluyla bilgilerinin yayımlanmasının bir hak ihlali olduğu esas alınarak alternatif bir tebliğ yönteminin belirlenmesi ve Tebligat Kanunu'nda konuyla ilgili yasal düzenleme yapılması için kapsamlı bir çalışma yapılması hususlarında Adalet Bakanlığına tavsiyede bulunulmuştur. (Kurumumuzun 2021/6111 sayılı ve 06/08/2021 Karar Tarihli Tavsiye Kararı)

Adalet Bakanlığı Mevzuat Genel Müdürlüğü, Tavsiye Kararına 23/08/2021 tarihli cevabında Anayasa ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri uyarınca kanun teklif etmeye münhasıran milletvekillerinin yetkili olması ve Bakanlığımızın kanun teklifi taslağı hazırlama yetkisinin bulunmaması nedeniyle, tavsiye kararının çocuğun üstün yararı gözetilerek mevzuat hazırlık çalışmaları kapsamında değerlendirilmek üzere not edildiğini; Ceza İşleri Genel Müdürlüğü ise 06/09/2021 tarihli yazısında ise konuyla ilgili olarak uygulama birliği bakımından yargı mensuplarının bilgilendirilmesi için 01/09/2021 tarihli resmi yazıyla Cumhuriyet Başsavcılıklarına duyuru yapıldığını, Tavsiye Kararının Yargı Reformu Stratejisi kapsamında değerlendirilmesi için kararın ilgili birimlere iletildiğini bildirmiştir.

**19.6.** Kurumumuza 21/03/2018 tarihinde kimlik bilgisinin gizli tutulması kaydı ile başvuruda bulunan bir gerçek kişi tarafından, “*çocuk tutuklu ve hükümlülerin de barındırılmakta olduğu Maltepe 2 Nolu L Tipi Kapalı Ceza İnfaz Kurumunda, 9 adet çocuk koğuşunun bulunduğu (E-1, E-2, E-3, E-4, E-5, E-6, E-7, E-8 ve E-9 koğuşları), cezaevi inşa edilirken, her koğuşta 7 kişi kalacak şekilde tasarlandığı (koğuşta yer alan 7 oda başına 1 kişi), oysa halen bu 9 adet koğuşta koğuş başına ortalama 35 çocuğun barındırıldığı, (2) Bir koğuşta 35-40 çocuğun barındırılmasının, hem bu çocuklar hem de ceza infaz kurumu görevlileri açısından büyük bir risk taşıdığı; zira koğuşların, intihar girişimi ve tecavüz vakalarının önlenmesi, ayrıca sigara yasağı gibi yasakların önüne geçilmesi açısından sıkı bir şekilde izlenmesine rağmen, haddinden fazla sayıda çocuğun barındırıldığı bu koğuşların en iyi niyetli gayretlere rağmen etkili ve yeterli bir şekilde 24 saat izlenmesi ve denetlenmesinin mümkün olmayacağı, (3) Yaşanan bu olumsuzluk konusunda Kurum müdürünün hiçbir tedbir almadığı gibi, bir hukuk ihlalinin yaşanması veya olayın ortaya çıkması durumunda da emri altında çalışan personeli hedef göstereceği ve bu personelin sorumluluktan kurtulmasının mümkün olmayacağı, (4) Koğuşlarda haddinden fazla çocuk barındırılması nedeni ile başta çocuk tutuklu ve hükümlülerin zarar görmemesi ve yaşanabilecek bir insan hakkı ihlali durumunda da Kurum personelinin zarar görmemesi adına konunun araştırılıp, söz konusu insan hakkı ihlalinin önlenmesi ve bu kaçınılmaz tehlikenin önüne geçilmesi” talepli başvuruda ) koğuşlarda kapasitesinin üzerinde çocuk barındırıldığı ve sağlıklı yaşam standartlarının olmadığı iddiaları bağlamında; çocukların barındırıldığı Kurumun E Blok E1 koğuşunda 31, E2 koğuşunda 39, E3 koğuşunda 41, E4 koğuşunda 31, E5 koğuşunda 41, E6 koğuşunda 39, E7 koğuşunda 41, E8 koğuşunda 40, E9 koğuşunda ise 41 çocuk hükümlü ve tutuklu olmak üzere toplam 344 çocuk hükümlü ve tutuklu barındırıldığı, bunların 81 tanesinin hükümlü, 16 tanesinin hükümlü olarak bulunduğu, E Blokte yer alan 9 adet koğuşun toplam kapasitesinin 252 kişi olduğu, ancak şu anda 344 çocuk hükümlü ve tutuklunun barındırıldığı göz önünde bulundurulduğunda,*

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kurumda doluluk oranının yaklaşık %136 oranında olduğu görülmektedir. Bahse konu E Blokta bulunan her bir koşu 2 adet banyo ve 2 adet tuvalet bulunduğu bilgisi dikkate alındığında; ortalama 40 çocuk için ancak 2 adet tuvalet ve 2 adet banyonun hizmet verdiği görülmektedir.

Koşuların güncel fotoğraf bilgisi incelendiğinde, Kurumda ranza birleştirme uygulamasının olmamakla birlikte, kapasiteyi aşan çocuk hükümlü ve tutukluların 9 adet koşu dağıtılmış bir şekilde yer yatağında yatmakta oldukları açıkça görülmektedir. Bunun yanı sıra aynı fotoğraflardan, düzenli olarak kullanılan banyo, tuvalet, mescit ve diğer yaşam alanlarının gerektiği seviyede temiz tutulmadığı anlaşılmaktadır.

Ülkemizdeki çocuk adalet sisteminin işleyişi hakkında Adalet Bakanlığı çalışmalarının ve başvuruya konu somut olayda uygulanan ceza infaz, güvenlik ve iyileştirme sisteminin işleyişinin ve bu noktada devletlerin suça sürüklenen çocuklara karşı yaklaşımının, çocuğun en yüksek yararının gözetilmesi, çocuk suçluluğunu önlemeye yönelik olması ve çocukların ceza adalet sisteminden farklı olarak ıslah edici bir yöne yönlendirilmesinin gereğini vurgulayan ve kanunla ihtilafa düşmüş çocuklar için özel yasa, usul ve kurumların oluşturulması, bütünüyle özel bir çocuk adalet sisteminin oluşturulması şartını öngören, Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Daire Sözleşmenin 40 ıncı maddesi hükmü ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir. (Kurumumuzun 2018/3532 sayılı ve 03/09/2018 Karar Tarihli Tavsiye Kararı)

**20. Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Mayıs 2019'da yayımlanan Yargı Reformu Stratejisinde;** demokrasiyi güçlendirmeye, hak ve özgürlükleri geliştirmeye ve genişletmeye güçlü bir şekilde vurgu yapılmış; ülkemizde çocuk haklarının ilk defa anayasal koruma altına alınması son on altı yıllık süreçte kaydedilen önemli gelişmeler arasında sayılmıştır. Belgede bireylerin haklarının korunması ve genişletilmesi için yasal çerçevenin güçlendirilmesine yönelik adımların belirlendiği açıklanmıştır. Stratejinin ceza adaleti sisteminin etkinliğinin artırılması amacı altında çocuk adaleti sisteminin, onarıcı adalet yaklaşımıyla yeniden yapılandırılması ve mağdur odaklı bir yaklaşım benimsenmesi, cezaların infazı alanında genel infaz usullerinin uygulanmasında sakınca bulunanlara yönelik uygulamaların geliştirilmesi, ceza infaz kurumlarının yönetim kapasitesinin geliştirilmesi gibi hedeflere yer verilmiştir. Bu doğrultuda idarenin çocuklara yönelik ceza infaz sisteminin iyileştirilmesi önem ve öncelik verdiği değerlendirilmektedir.

## **21. 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nın 2.3.6.**

### **a. Bölümünde;**

Çocuk koruma mekanizmalarının güçlendirilmesi ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanununda yer alan çocuklara özgü tedbirlerin etkin ve koordineli olarak uygulanarak izlenmesi ve çocuk adalet sisteminin onarıcı adalet yaklaşımıyla yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmaların devam ettiği, adli süreçte çocuk dostu mülakat usullerinin desteklemek üzere kurulan Adli Destek ve Mağdur Hizmetleri Müdürlüklerinin sayısının 2021 yılı Ekim ayı itibarıyla 116'ya yükseldiği, özel ortamlarda ifade ve beyanlarının alınması

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytinoldu Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetclilikkurumu@hs01.kep.tr

gerektiği veya fail ile yüz yüze gelmesinde sakınca bulunduğu değerlendirilen, mağdur, tanık ve suçla sürüklenen çocukların, cinsel suç ve aile içi şiddet suçu mağdurları ile diğer kırılğan gruplara mensup mağdurların ifade ve beyanlarının alınmasında kullanılan adli görüşme odalarının sayısının ise 2021 yılı Ekim ayı itibarıyla 110'a çıktığı, çocuk mahkemelerinin fiziki koşullarının çocuk adalet sisteminin amacına uygun hale getirilmesi ve çocuklara yönelik tüm adli işlemlerin çocuk dostu şekilde tek bir merkezde gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yürütüldüğü belirtilerek;

**b. Amaç Bölümünde de;**

<b>Çocuk adalet sistemi önleyici, onarıcı ve geliştirici mekanizmalar doğrultusunda risk takibini içeren bir yapıya kavuşturulacaktır. (Kalkınma Planı p.610)</b>		
<b>Tedbir 610.1.</b> Risk altındaki çocuklara yönelik psikolojik destek programları yaygınlaştırılacak ve bakım hizmetleri ihtisaslaşmaya devam edilecek, alanda çalışan personelin niteliği ve niceliği artırılabilecektir.	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (S), Adalet Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü	1. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı personeline bakım hizmetlerinde ihtisaslaşmayı sağlamaya yönelik eğitimler verilecektir.
<b>Tedbir 610.3</b> Çocuk adalet sistemi öncesi adalet yaklaşımıyla yeniden yapılandırılacak, çocuklara özgü uzlaştırma usulleri geliştirilecek, suçla sürüklenen çocuklar yönünden kamu davasının açılmasının ertelenmesi modeli oluşturulacak ve ilk derece yargılama ile kanun yolu incelemelerinin öncelikli olarak yapılması sağlanacaktır.	Adalet Bakanlığı (S), İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, STK'lar	1. Çocuk Koruma Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik değişikliğine ilişkin çalışmalar tamamlanacaktır.
<b>Tedbir 610.4.</b> Çocuklara özgü alternatif infaz usulleri geliştirilecektir.	Adalet Bakanlığı (S), İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, STK'lar	1. Şiddet içermeyen bazı suçlardan hükümlü olan çocuklar için alternatif infaz usullerine yönelik mevzuat değişiklikleri tamamlanacaktır.
<b>Tedbir 610.5.</b> Adli süreçte çocuklara özgü koruma mekanizmaları güçlendirilecek, çocuk dostu mülakat usulleri desteklenecek ve adliyelerde adli görüşme odalarının sayısı artırılabilecektir.	Adalet Bakanlığı (S), İlgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, STK'lar	1. Adli görüşme odalarının ülke geneline yaygınlaştırılmasına ve buralarda görevli personele eğitim verilmesine devam edilecektir.

Çocuk adalet sisteminin önleyici, onarıcı ve geliştirici mekanizmalar doğrultusunda risk takibini içeren bir yapıya kavuşturulacağı amaçlanmıştır. (Kalkınma Planı p.610)

22. Kurumumuzca yerinde yapılan incelemeler (cezaevi ziyaretleri), Kurumumuza çocuk adalet sistemine ilişkin yapılan başvurular neticesinde verilen Kararlar, yukarıda detaylı olarak açıklanan tespitler, "Yargı Reformu Strateji Belgesi" ve 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yer alan temel hedefler gözetilerek çocuğun korunması ve çocuğun yüksek yararının gözetilmesi ilkesi esas alınarak çocuk adalet sisteminin onarıcı adalet yaklaşımıyla yapılandırılmasına yönelik çalışmaların tamamlanması, çocuk

**Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.**

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

haklarının korunması ve geliştirilmesi, bu hususta gerekli yasal ve idari tedbirlerin alınması, suça sürüklenen çocuklara öĐĐü politikaların geliştirilmesi, suça sürüklenen çocuklara yönelik infaz sisteminin iyileştirilmesi çalışmalarının tamamlanması yönünde ilgili idarelere tavsiyede bulunulmasına karar verilmiştir.

## B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

23. İyi yönetim ilkelerine, 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği'nin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde yer verilmiştir. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; başvurunun incelenmesi ve araştırılması kapsamında, Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin İdare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, **böylece "kararların gerekçeli olması ve makul sürede karar verme" ilkelerine uygun davranıldığı**; ancak İdarenin, başvurana verdiği cevaplarda hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, **bu nedenle "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığı** anlaŐılmıŐ olup; idarenin bahse konu ilkeye de uygun davranması beklenmektedir.

## VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

24. 6328 sayılı Kanunun "Dava açma süresinin yeniden işlemeye başlaması" başlıklı 21 inci maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumunun inceleme ve araŐtırmasını, başvuru tarihinden itibaren altı ay içinde sonuçlandıramaması hâlinde durmuş olan dava açma süresinin kaldığı yerden işlemeye başlayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda incelemenin altı ayda bitirilemeye gerekçesi, dava açma süresinin kaldığı yerden yeniden işlemeye başlayacağı hususu ve yargı yolu başvurana 01/10/2021 tarihli ve 53878609-2021/7262-S.21.22591 sayılı yazı ile bildirilmiştir.

## VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜNE**;

**Çocuğun korunması ve çocuğun yüksek yararının gözetilmesi ilkesi esas alınarak çocuk adalet sisteminin onarıcı adalet yaklaşımıyla yapılandırılmasına yönelik çalışmaların tamamlanması, çocuk haklarının korunması ve geliştirilmesi, bu hususta gerekli yasal ve idari tedbirlerin alınması, suça sürüklenen çocuklara öĐĐü politikaların geliştirilmesi, suça sürüklenen çocuklara yönelik infaz sisteminin iyileştirilmesi çalışmalarının tamamlanması amacıyla ADALET BAKANLIĞI'NA,**

İlgili tüm kurum ve kuruluşlar arasında eŐĐüdüm sağlanarak, yürütölmekte olan çalışmaların Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde etkin bir şekilde devamının sağlanması amacıyla **AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI'NA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, **ADALET BAKANLIĞI ve AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

AÇIK CEZA İNFAZ KURUMLARINA AYRILMA YÖNETMELİĞİ'NİN ÇOCUKKEN YARGILAMASI BAŞLAMIS KİŞİLER AÇISINDAN UYGULANMASINA İLİŞKİN BAZI HUSUSLARDA YÖNETMELİĞİN İLGİLİ MADDELERİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI TALEBİ HAKKINDADIR.

Kararın BAŞVURANA, ADALET BAKANLIĞI'NA VE AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI'NA tebliğine;

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, idare tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

**Şeref MALKOÇ**  
**Kamu Başdenetçisi**

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Belge Doğrulama Adresi: <https://sikayet.ombudsman.gov.tr/sorgula/>

Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA  
Telefon : 0 (312) 465 22 00 Faks : 0 (312) 465 22 65  
e-Posta : iletisim@ombudsman.gov.tr İnternet Adresi : www.ombudsman.gov.tr  
Kep Adresi: kamudenetcilikkurumu@hs01.kep.tr

26 / 26



**OMBUDSMAN  
AKADEMİK DERGİSİ  
YAYIN KURALLARI**

---

## ETİK KURALLAR

1. Sosyal bilimler dahil olmak üzere tüm bilim dallarında yapılan araştırmalar için ve etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir.
2. Makalelerde Araştırma ve Yayın Etiğine uyulduğuna dair ifadeye yer verilmelidir.
3. Ulusal ve uluslararası standartlara atıf yaparak, dergide ve/veya web sayfasında etik ilkeler ayrı başlık altında belirtilmelidir. Örneğın; dergilere gönderilen bilimsel yazılarda, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'un Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartları dikkate alınmalıdır.
4. Etik kurul izni gerektiren çalışmalarda, izinle ilgili bilgiler (kurul adı, tarih ve sayı no) yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer verilmelidir. Olgu sunumlarında, bilgilendirilmiş gönüllü olur/onam formunun imzalandığına dair bilgiye makalede yer verilmesi gereklidir.
5. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine riayet edilmesi gerekmektedir.

## OMBUDSMAN AKADEMİK DERGİSİNİN AMAÇ VE KAPSAMI

Kamu Denetçiliği Kurumu; hukukun üstünlüğü, demokrasi, insan haklarına saygının geliştirilmesi ve ayrıca halka karşı sorumluluk anlayışı temelinde bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürüttüğü inceleme ve araştırmalar sayesinde, çok kısa süre içerisinde kamu vicdanının güçlü bir sesi olmayı başarmıştır. Bu sayede Kurumumuz, hem bireyler hem de kamu idaresi için bir fırsat oluşturmakta, kamu vicdanı ile uyuşmayan konularda idare ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanmasına katkıda bulunmakta, iyi yönetim ilkelerine dayalı çağdaş bir yönetim anlayışının ülkemizde de yerleşmesine hizmet etmektedir. Aynı zamanda, vatandaşların doğrudan ve ücretsiz bir şekilde sıkıntılarını iletip adalet arayabilecekleri ve yönetime iştirak etmelerine imkân sağlayacak bir kamu mercii görevi üstlenmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumumuzun varlığı, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi açısından çok önemli bir güvencedir. Vatandaşlar açısından bir güvence olduğu kadar; idare açısından da demokrasi ve hukukun yerleşmesine öncülük eden rehber niteliğinde bir kurumdur. Tarihsel olarak Türk devlet geleneğimizin dayandığı temeli oluşturan ve "insanı yaşat ki devlet yaşasın" ifadesi ile anlam kazanan "hak", "hukuk", "adalet" ve "vicdan" kavramlarının, idari işleyişte yerleştiğine işaret eden güçlü bir kanıttır. Bir başka ifade ile ülkemizde, demokratik hukuk devleti ilkesinin işlerlik kazandığının somut bir göstergesidir. Ayrıca devletimizin kendine güvendiği ve kendini halkın denetimine açtığı anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda, vatandaşların haklarını arayıp, sorumluluklarının bilincine varmalarını ifade eden "haklar kültürünün" gelişmesine imkân veren, demokrasi tarihimizin çok önemli milat noktasını oluşturmaktadır.

Kurumumuza şikâyet başvurusunda bulunan vatandaşlar yanında medya, kamu idareleri, sivil toplum örgütleri, uluslararası kurum ve kuruluşlar gibi paydaşlarımızın değerlendirmeleri, çalışmalarımız hakkında kıymetli geri bildirimler sunarak bizleri sürekli değişim ve gelişim içerisinde tutmaktadır. Bu çerçevede, akademik camianın geçmiş tecrübelerden alınan dersler ışığında gelecek hakkındaki tarafsız öngörülerini içeren çalışmaları, güncel gelişmelerin takip edilmesinde bizlere yol göstermektedir. Ombudsmanlığın teorik arka planıyla pratikteki uygulamalarını bir araya getirerek teorinin ayaklarının yere basması, pratiğin ise evrensel ilkelerle zenginleşmesini sağlamak gerekliliği, akademik çevrelere Ombudsmanlığı icra edenin bakış açısının yansıtılması fikrini doğurmuş ve elinizdeki dergi bu noktadan hareketle hazırlanmıştır.

Dergimize; siyasal bilgiler, kamu yönetimi, hukuk, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi, işletme, bilişim, sosyoloji, şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler ve yönetim alanında araştırma, derleme, olgu sunumu, çeviri vb. türünde gönderilen her türlü özgün yayın kabul edilmektedir.

## OMBUDSMAN AKADEMİK YAYIN İLKELERİ

1. Ombudsman Dergisi; Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 sayı çıkarılan, bilimsel ve akademik düzeyde araştırma ve makalelerin yayımlandığı hakemli ve süreli bir dergidir. Makalelerin tam metinleri TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı'nda taranmaktadır.
2. Dergide yayınlanacak makalelerin dil ve anlatımı bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır. Çalışma, iyi tanımlanmış bir problematiğe dayanmalı ve başlıklar bu problematikle uyumlu olmalıdır. Yararlanılan kaynaklar, çalışmanın kapsamını yansıtacak zenginlik ve yeterlikte olmalıdır.
3. Gönderilecek makaleler, daha önce başka bir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır. Bu konudaki sorumluluk yazara aittir.
4. Derginin yazım dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı/title, anahtar kelimeler/keywords ve öz/abstract bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır. Çeviri yazılar, çevirisi yapılan özgün metin ile birlikte gönderilmelidir.
5. Makalenin girişinde 100 -150 kelime Türkçe ve İngilizce özet bulunmalı, özeti alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazara geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın ilkelere uygun olmayan makaleler hakem değerlendirme sürecine alınmayabilir.
10. Dergide yayımlanan makalelerdeki görüşler Kamu Denetçiliği Kurumunun ve Ombudsman Akademik Dergisinin görüşleri değildir. Tüm makalelerde ileri sürülen görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir.
11. Yayımlanan makalelerin basılı ve dijital tüm yayın hakları Kamu Denetçiliği Kurumu ve Ombudsman Akademik Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Derginin ismi olmadan hiçbir şekilde çoğaltılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin her hakkı saklıdır. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.
12. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartlara uygunluk aranmaktadır.
13. Dergide yayımlanan makalelerin yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri uyarınca telif ve inceleme ücreti ödenir.
14. Ödemenin yapılabilmesi için; yazarlar ve makale değerlendiren hakemler "Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan Harcama Pusulasını" ıslak imzalı olarak "Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytin dalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: [egitim@ombudsman.gov.tr](mailto:egitim@ombudsman.gov.tr)

## OMBUDSMAN AKADEMİK YAZIM KURALLARI

1. Makaleler, "Microsoft Office Word" programında A4 boyutunda hazırlanmalıdır.
2. Dergimize yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, tablolar, şekiller ve kaynakça dâhil olmak üzere toplam 8.000 kelimeyi geçmemesi gerekmektedir. Geçmesi halinde ise Editörler Kurulu tarafından değerlendirilecektir.
3. Sayfa düzeni; Sol: 3,5 cm, Sağ: 2,5 cm, Üst: 3 cm ve Alt: 3 cm olmalıdır.
4. Makaleler, 12 punto ve "Times New Roman" yazı tipi ile 1 satır arası kullanılarak yazılmalıdır. Paragraflar aralık öncesi ve sonrası "6 nk" olmalıdır. Yazımda, virgül ve noktalardan sonra bir karakter ara verilmelidir.
5. Yazının ilk sayfasında yazar isimlerinden sonra özetler başlık dahil 10 punto ile "Times New Roman" yazı tipi ile yazılmalıdır. Başlıklar kalın punto ile yazılmalıdır.
6. Paragraflarda başlangıç girintisi "ilk satır" ve 1,25 cm; paragraf girintisi sağ ve sol "0" cm olmalıdır. Paragraflar arasında ilave boş satır bırakılmayacaktır. Diğer düzenlemeler dergi editörleri tarafından yapılacaktır.
7. Yazarın unvanı ile ad ve soyadı, makale başlığının sağ altında belirtilmelidir. Aynı sayfanın dipnotlar için ayrılan kesim çizgisinin altında ise yazarın görev yeri gösterilmelidir.
8. Şekil ve tablolara metin içinde yer verilmelidir. Şekil adı, şeklin altında; tablo başlığı, tablonun üzerinde yer almalıdır. Şekil ve tablo numaraları 1, 2, 3, ... şeklinde olmalıdır.
9. Makalede ana konu ve alt konular 1., 1.1., 1.1.1., 1.1.2., 1.1.2.1. gibi ondalıklı şekilde numaralandırılmalıdır. Ana konuların adlarının bütün harfleri büyük ve kalın yazılmalı, alt konuların ise, sadece baş harfleri büyük ve kalın yazılmalıdır.

## ATIFLAR

10. **Atıflar, metin içerisinde bağlaç yöntemi veya dipnot yöntemi kullanılarak yapılabilir.** Açıklama notları ise, sayfa altında dipnot şeklinde (8 punto ile) ifade edilmelidir.

**Metin içerisindeki atıflar;** yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı ve sayfa numarası şeklinde yapılmalıdır. Yazar adı yoksa kurum adı yazar yerine kullanılmalıdır. Örnek;

- Tek yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt, 2009: 68).
- İki yazarlı yayınlarda atıf: (Öğüt ve Zerenler, 2006: 28).
- Üç ve daha çok yazarlı yayınlarda atıf: (Şahin, vd., 2007:14).
- Birden fazla kaynağa atıf: (İsbir, 2008: 66; Eken, 2005: 36)
- Kaynağın tamamı için atıf: (Eryılmaz, 2005)
- Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: (TODAİE, 2003: 45).

**Dipnot yöntemi kullanılarak yapılan atıflar;** (10 punto ile) yazar(lar)ın adı-soyadı ve parantez içerisinde kaynağın yılı, kaynağın tam adı, yayın evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(ları)sı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetmel Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Gazetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, s.132.

11. Yapılacak atıf bir internet sitesinden alınmışsa ve atfın yazarı belirli ise sürekli yayınlardakine benzer şekilde atıf yapılır. İnternette indirilen kaynak için tarih verilmemişse ilgili dosyaya erişim tarihi kaynağın yılı olarak kullanılır. Eğer atfın yazarı belli değilse parantez içerisinde internet sitesinin kurumu ve erişim yılı yazılmalıdır.

Örnek;

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olan yazıdan atıf: (Ortaylı, 2002)

İnternet sitesinde yer alan, yazar adı ve yayın yılı belli olmayan yazıdan atıf: (Rekabet Kurumu, 2008).

Dipnot kullanımlarında ise;

İlber Ortaylı (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.akintarih.com/turktarihi/osmanli/enuzunyuzuil.html> (Erişim Tarihi: 04.02.2007), par.11.

UYAP (2007), "UYAP Projesi", <http://www.uyap.gov.tr/genelbilgi/genel.html> (Erişim Tarihi: 04.04.2007), s.3.



## MAKALE GÖNDERME VE YAYIMLANMA SÜRECİ

1. Dergide yayımlanması istenen yazılar dergipark üzerinden gönderilir. **<http://dergipark.gov.tr/>** adresinden **"Ombudsman Akademik" dergisi üzerinden makale gönderimi yapılır.** Bundan sonraki süreçlerde **dergipark** üzerinden takip edilir.
2. Gönderilecek nüshaya, makalenin adı, yazarın adı ve varsa akademik unvanı, görevi ve bağlı olduğu kuruluşu, adresi, telefonu, e-postası, ve <https://orcid.org/> adresinden alınacak olan ORCID ID numarasını (eğer daha önce alınmış ise mevcut ID numarasını) içeren bir dış ka-pak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir 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 Kurumumuzun uzlaşma yolu ile karar çözme yeteneği hakkında bilgilendirme yapmak.

Ayrıca örnek kararlar seçilirken dikkat edilen hususlar şunlardır

1. En az iki tane Kamu Başdenetçisinin imzası ile yayımlanan tavsiye veya ret kararı örneği ile kamu denetçilerinin imzası ile yayımlanan birer tane dostane çözüm kararı konulabilir.
2. Kararlar seçilirken toplumun genelini ilgilendiren veya basın yayın organları tarafından takip edilenler öncelikli olarak ele alınabilir.



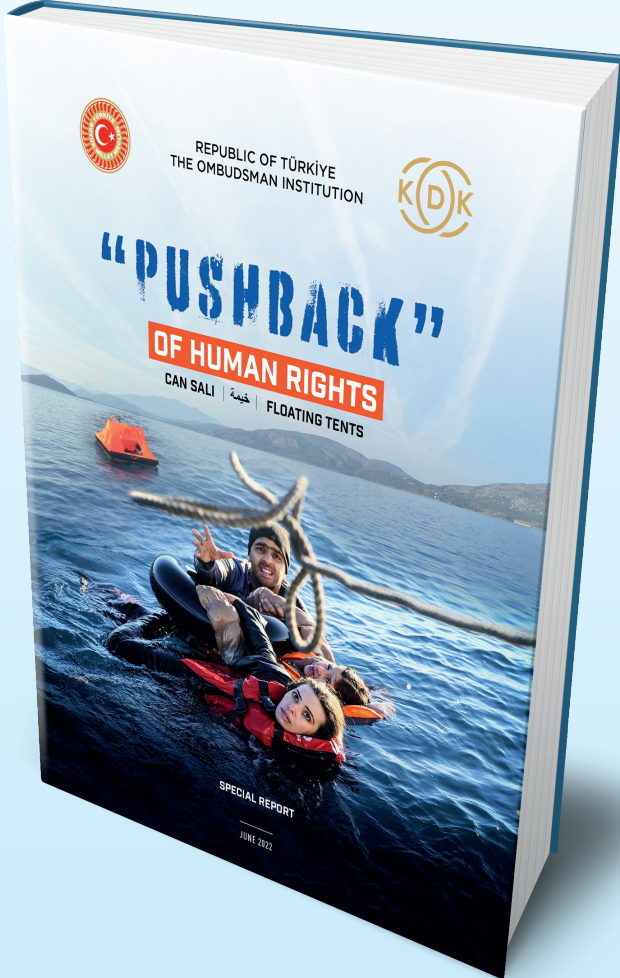
KAMU DENETÇİLİĞİ  
KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)

# “PUSHBACK”

## OF HUMAN RIGHTS

CAN SALI | خيمة | FLOATING TENTS

SPECIAL REPORT



# Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

YIL/YEAR: 9 • SAYI/ISSUE: 17 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2022

İDAREYLE SORUNLARINIZI  
DOSTANE  
ÇÖZÜYORUZ

T.C. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU

Adres: Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi No:4 Çankaya/ANKARA

Telefon: (312) 465 22 00 | Faks: (312) 465 22 65

E-Posta: iletisim@ombudsman.gov.tr

[f](#) [t](#) [i](#) /TRombudsman

[www.ombudsman.gov.tr](http://www.ombudsman.gov.tr)