

Akademik Ombudsman

OMBUDSMAN ACADEMIC

Prof. Dr. Hasan ÖZALP

Aklı Pusuya Düşürmek ve Aylamak: Gazzalî'nin Gizli Bir Yapılanma Olan Bâtınilerin Propaganda Yöntemlerine Eleştirisi ve Günümüz Açısından Değeri / *Ambushing the Mind and Hunting: Al-Ghazâlî's Critique of the Propaganda Methods of the Batinists, a Secret Organization and Its Value for Today*

Doç. Dr. Turgay ŞİRİN

Üniversite Öğrencilerinde Dini Tutum ve İletişim Becerileri Arasındaki İlişkinin Çeşitli Değişkenler Açısından İncelenmesi / *A Study of the Relationship Between Religious Attitude and Communication Skills of University Students in Terms of Various Variables*

Doç. Dr. Volkan GÖÇÖĞLU

Türkiye'de Stratejik Kamu Yönetiminde Misyon, Vizyon ve Temel Değerler: Kamu Yönetimi Yaklaşımına Odağında Bir Analiz / *Mission, Vision and Core Values of Public Administration in Türkiye: An Analysis Focusing on Public Administration Approaches*

Dr. Nurullah BERBEROĞLU – Prof. Dr. Yaşar BİLGİ

Genom Düzenleme Konusuna Biyoetik, Sosyolojik ve Hukuki Açından Bir Bakış / *A Bioethical, Sociological and Legal Perspective on the Issue of Genome Editing*

Dr. Cuma Ali ÖZBEK – Prof. Dr. Ahmet KESER

Tracing the Ombudsman Historical Roots in the Context of Policy Transfer / *Politika Transferi Bağlamında Ombudsmannın Tarihsel Köklerinin İzlenmesi*

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet DÜLGER

İslam İşbirliği Teşkilatı Üyeleri Arasındaki Yatırım Anlaşmalarında Yatırım Kavramı ve Uluslararası Yatırım Tahkimi Kararlarının İncelenmesi / *The Concept of Investment in Investment Agreements Between the Members of the Organisation of Islamic Cooperation and Review of the Decisions in International Investment Arbitration*

Dr. Öğr. Üyesi Sadegül DURGUN

Meşruiyeti Besleyen Kaynaklardan Biri Olarak Yönetişim: Türkiye Özelinde Bir Araştırma / *Governance as a Source of Legitimacy: A Research in Türkiye*

Öğr. Gör. Dr. Seda ÇANKAYA KURNAZ

Kamu Politikalarında Yapay Zekâ Uygulamaları: Kanada Göçmenlik Sistemi Örneği / *Application of Artificial Intelligence in Public Policies: The Case of Canada Immigration System*

Mesut BABUR

Vakıfların Bankasından Kamu Bankasına: Türkiye Vakıflar Bankası / *From Bank of Foundations to Public Bank: Türkiye Vakıflar Bankası*

Fatih ARDOĞAN

Sosyal Güvenlik Kurumunun Birden Fazla Alacağı Aynı Anda Emekli Aylığından Tahsili / *Collection of Multiple Receivables of Social Security Institution from Pension at the Same Time*

B. İzzet TAŞCI

Memur Disiplin Cezalarında Disiplin Kurullarının “Durma” Kararı Vermesi, Mümkün Müdür? / *In Civil Disciplinary Penalties, Is It Possible for Disciplinary Boards to Decide “Cessation”?*

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 11 • SAYI/ISSUE: 21 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2024



KAMU DENETÇİLİĞİ
KURUMU

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİ

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN AKADEMİK

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 11 • SAYI/ISSUE: 21 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2024

T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
HAKEMLİ DERGİSİ

Kamu Denetçiliği Kurumu Adına İmtiyaz Sahibi
Mehmet AKARCA
Kamu Başdenetçisi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Dr. Ümit ŞAHİN

Editör
Dr. Nurullah GÜNGÖR

Editör Yardımcıları
Selman EROL
Duran AKKAN

Editör Kurulu
Dr. Nurullah GÜNGÖR
Dr. Ümit ŞAHİN
Selman EROL
Duran AKKAN

ISSN
2148-256X

Baskı Adedi
50

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

Kapak Tasarımı
Burcu Havva DAĞ

Sayfa Tasarımı
Gökhan KOÇMAN

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 Idealonline İndeks'te taranmaktadır.

Ombudsman Akademik

OMBUDSMAN ACADEMIC

OMBUDSMAN AKADEMİK • YIL/YEAR: 11 • SAYI/ISSUE: 21 • TEMMUZ-ARALIK / JULY-DECEMBER 2024

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	Dışişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Cemil KAYA	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Cenker GÖKER	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY	Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA	Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Ergin ERGÜL	Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Gülnur AYBET	UNESCO Daimi Temsilcisi
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Nuri YAŞAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Başkanı
Prof. Dr. Hasan TUNÇ	Uluslararası Kıbrıs Üniversitesi Hukuk Fakültesi

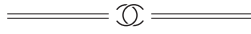
Prof. Dr. Kaşif Nevzat TARHAN	Üsküdar Üniversitesi Kurucu Rektörü
Prof. Dr. Kudret BÜLBÜL	Ankara Medipol Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Metin GÜNDAY	Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Oktay KOÇ	Sağlık Bilimleri Üniversitesi Hamidiye Sağlık Bilimleri Fakültesi
Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL	Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Recep BOZDOĞAN	Fenerbahçe Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Ulvi SARAN	Bürokrat
Prof. Dr. Yavuz ATAR	Cumhurbaşkanı Başdanışmanı
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Yusuf Şevki HAKYEMEZ	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Prof. Dr. Zakir AVŞAR	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İletişim Fakültesi
Doç. Dr. Çerağ Esra ÇUHADAR	İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi



BU SAYININ HAKEMLERİ

Prof. Dr. Gürbüz ÖZDEMİR	Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Hakan SARIÇAM	Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Eğitim Fakültesi
Prof. Dr. Hüseyin AYDIN	Selçuk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi
Prof. Dr. İhsan TOKER	Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi
Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ	Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Mustafa KOÇ	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İlahiyat Fakültesi
Prof. Dr. Naci KULA	Bursa Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi
Prof. Dr. Nüket BÜKEN	Hacettepe Üniversitesi Tıp Fakültesi
Prof. Dr. Orhan Veli ALICI	Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Sefa USTA	Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. Şahin KESİCİ	Necmettin Erbakan Üniversitesi Ahmet Keleşoğlu Eğitim Fakültesi
Prof. Dr. Uğur KESKİN	Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi
Prof. Dr. Cenay BABAOĞLU	Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Emine KAYA	Malatya Turgut Özal Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Eylem BAYRAKÇI	Isparta Uygulamalı Bilimler Üniversitesi Yükseköğretim Uygulamalı Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Hakan Gökhan GÜNDOĞDU	Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Hasan YILMAZ	İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Hatun KORKMAZ	Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Mehmet BULUT	Bayburt Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Muhammet ATALAY	Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Doç. Dr. Müzeyyen Esra ATUKALP	Giresun Üniversitesi Bulancak Kadir Karabaş Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu
Doç. Dr. Nursel YALÇIN	Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi
Doç. Dr. Oğuzhan ERDOĞAN	Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Ağlasun Meslek Yüksekokulu

- Dr. Öğr. Üyesi Ferhat USLU Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Hasibe AYSAN Ostim Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Lutfiye TEKPINAR Necmettin Erbakan Üniversitesi Nezahat Keleşoğlu Sağlık Bilimleri Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SARITÜRK Adıyaman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Mehmet Seyda OZAN Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Melikşah ÇIRAKOĞLU Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Melis AVŞAR İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Muhammed GÖÇGÜN Ankara Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi
- Dr. Öğr. Üyesi Ömer ÇAMUR Bingöl Üniversitesi Sağlık Hizmetleri Meslek Yüksekokulu
- Dr. Öğr. Üyesi Samed KURBAN Kütahya Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
- Arş. Gör. Alper Tunga KÜÇÜK İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi



ÖN SÖZ

Değerli Okuyucular,

Ombudsman Akademik Dergisi'nin 21. sayısını sizlerle buluşturmanın mutluluğunu yaşıyoruz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun takdirleriyle Kamu Başdenetçisi olarak bu yüce göreve seçilmiş bulunuyorum. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) olarak temel ilkemiz, adaletin, hakkaniyetin ve insan haklarının rehberliğinde halkımıza hizmet etmek, idare ile vatandaşlarımız arasında bir köprü oluşturmaktır. Göreve başladığım bu yeni dönemde, Kurumumuzun geçmişten gelen birikimlerini daha da ileriye taşımak ve vatandaşlarımızın haklarını en etkili şekilde korumak için azimle çalışacağımı belirtmek isterim.

Ombudsman Akademik Dergisi, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun adalet, hakkaniyet ve insan hakları alanındaki misyonunun akademik alandaki güçlü bir yansımasıdır. 2014 yılından bu yana yayımlandığı her sayıyla, kamu yönetimi, iyi yönetim ve sosyal bilimler gibi disiplinlerde özgün, nitelikli ve derinlemesine analizler sunarak akademik dünyada saygın bir konum elde etmiştir. Dergimiz, yalnızca akademisyenler için değil, aynı zamanda kamu yöneticileri, hukukçular, araştırmacılar ve toplumun geniş kesimleri için bir bilgi ve fikir yayını olmayı hedeflemektedir. Bilimsel teorik içeriklerin yanı sıra pratik yaklaşımlara da yer vererek, toplumun karşı karşıya olduğu karmaşık sorunlara çözüm odaklı perspektifler sunmaktadır. Bu sayede, ülkemizin kamusal alanda akademik birikimini zenginleştirirken, kamu yönetimi ve insan hakları alanında da güçlü bir rehberlik görevi üstlenmektedir. Amacımız, akademi ve kamu arasındaki iş birliğini artırmak ve bu alandaki yenilikçi yaklaşımları desteklemektir.

Dergimizin bu sayısında, kamu yönetimi, sosyal bilimler ve insan hakları konularında birbirinden değerli akademik makalelerle karşınızdayız. Her biri derinlemesine analizler ve özgün yaklaşımlar içeren bu çalışmalar, günümüzün karmaşık sorunlarına çözüm arayışında rehberlik edecek niteliktedir.

Geçmiş sayılarımızda olduğu gibi, bu sayıda da sadece sorunlara dikkat çekmekle kalmıyor, çözüm önerileriyle daha adil ve şeffaf bir yönetim anlayışının nasıl geliştirilebileceğine dair yol gösterici bir bakış açısı sunuyoruz.

Dergimiz, akademi dünyasına değer katmanın ötesinde, kamu yönetiminde yenilikçi yaklaşımları teşvik ederek daha iyi bir gelecek inşa etme yolunda önemli bir rehber olma görevini sürdürüyor.

Dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, makaleleri ile katkı sağlayan tüm akademisyenlere, araştırmacılara ve Dergimizin hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkürlerimi sunuyorum. Dergimizin tüm okuyuculara faydalı olmasını temenni ediyorum.

İnanıyorum ki, 21. sayımız da önceki sayılar gibi akademik çevrelerde ve geniş okuyucu kitlesi arasında ilgiyle takip edilecek, bilginin ve düşüncenin zenginleşmesine katkı sunacaktır.

Bir sonraki sayıda buluşmak dileğiyle, iyi okumalar dilerim.

Saygılarımla.

Mehmet AKARCA
Kamu Başdenetçisi

İÇİNDEKİLER

ARAŞTIRMA

AKLI PUSUYA DÜŞÜRMEK VE AVLAMAK: GAZZALÎ'NİN GİZLİ BİR YAPILANMA OLAN BÂTİNİLERİN PROPAGANDA YÖNTEMLERİNE ELEŞTİRİSİ VE GÜNÜMÜZ AÇISINDAN DEĞERİ

Ambushing the Mind and Hunting: Al-Ghazâlî's Critique of the Propaganda Methods of the Batinists, a Secret Organization and Its Value for Today11
Prof. Dr. Hasan ÖZALP

ÜNİVERSİTE ÖĞRENCİLERİNDE DİNİ TUTUM VE İLETİŞİM BECERİLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ÇEŞİTLİ DEĞİŞKENLER AÇISINDAN İNCELENMESİ

A Study of the Relationship between Religious Attitude and Communication Skills of University Students in Terms of Various Variables33
Doç. Dr. Turgay ŞİRİN

TÜRKİYE'DE STRATEJİK KAMU YÖNETİMİNDE MİSYON, VİZYON VE TEMEL DEĞERLER: KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI ODAĞINDA BİR ANALİZ

Mission, Vision and Core Values of Public Administration in Türkiye: An Analysis Focusing on Public Administration Approaches67
Doç. Dr. Volkan GÖÇÖĞLÜ

GENOM DÜZENLEME KONUSUNA BİYOETİK, SOSYOLOJİK VE HUKUKİ AÇIDAN BİR BAKIŞ

A Bioethical, Sociological and Legal Perspective on the Issue of Genome Editing 101
Dr. Nurullah BERBEROĞLU – Prof. Dr. Yaşar BİLGE

TRACING THE OMBUDSMAN HISTORICAL ROOTS IN THE CONTEXT OF POLICY TRANSFER

Politika Transferi Bağlamında Ombudsmanın Tarihsel Köklerinin İzlenmesi 131
Dr. Cuma Ali ÖZBEK – Prof. Dr. Ahmet KESER

İSLAM İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI ÜYELERİ ARASINDAKİ YATIRIM ANLAŞMALARINDA YATIRIM KAVRAMI VE ULUSLARARASI YATIRIM TAHKİMİ KARARLARININ İNCELENMESİ

The Concept of Investment in Investment Agreements Between the Members of the Organisation of Islamic Cooperation and Review of the Decisions in International Investment Arbitration..... 153
Dr. Öğr. Üyesi Ahmet DÜLGER

**MEŞRUIYETİ BESLEYEN KAYNAKLARDAN BİRİ OLARAK YÖNETİŞİM:
TÜRKİYE ÖZELİNDE BİR ARAŞTIRMA**

Governance as a Source of Legitimacy: A Research in Türkiye 181
Dr. Öğr. Üyesi Sadegül DURGUN

**KAMU POLİTİKALARINDA YAPAY ZEKÂ UYGULAMALARI:
KANADA GÖÇMENLİK SİSTEMİ ÖRNEĞİ**

Application of Artificial Intelligence in Public Policies: The Case of
Canada Immigration System 209
Öğr. Gör. Dr. Seda ÇANKAYA KURNAZ

**VAKIFLARIN BANKASINDAN KAMU BANKASINA:
TÜRKİYE VAKIFLAR BANKASI**

From Bank of Foundations to Public Bank: Türkiye Vakıflar Bankası 243
Mesut BABUR

**SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN BİRDEN FAZLA ALACAĞININ
AYNI ANDA EMEKLİ AYLIĞINDAN TAHSİLİ**

Collection of Multiple Receivables of Social Security Institution from
Pension at the Same Time..... 283
Fatih ARDOĞAN

DERLEME

**MEMUR DİSİPLİN CEZALARINDA DİSİPLİN KURULLARININ
“DURMA” KARARI VERMESİ, MÜMKÜN MÜDÜR?**

In Civil Disciplinary Penalties, is it Possible for
Disciplinary Boards to Decide “Cessation”? 323
B. İzzet TAŞCI

YAZIM KURALLARI

Ombudsman Akademik Dergisi Yayın Kuralları..... 347

AKLI PUSUYA DÜŞÜRMEK VE AVLAMAK: GAZZALİ'NİN GİZLİ BİR YAPILANMA OLAN BÂTİNİLERİN PROPAGANDA YÖNTEMLERİNE ELEŞTİRİSİ VE GÜNÜMÜZ AÇISINDAN DEĞERİ

Ambushing the Mind and Hunting: Al-Ghazālī's Critique of the Propaganda
Methods of the Batinists, a Secret Organization and Its Value for Today

Prof. Dr. Hasan ÖZALP*

Geliş Tarih: 23.05.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Bu makalede tarihsel olarak gizli bir örgüt ve illegal bir yapılanma olan Bâtınilerin propaganda yöntemleri, amaçları ve Gazzalî'nin bunlara yönelik tespit ve eleştirilerini ele aldık ve benzer durumların günümüzde ki etkileri üzerine değerlendirmelerde bulunduk. Konuyu ele alırken İslam filozoflarından Gazzâlî'nin Fedâihu'l Bâtiniyye isimli eserini referans aldık. Bu eserde Gazzâlî, sözde dini bir yapılanma olduklarını iddia etmelerine rağmen siyasi amaçlar güden, gizliden gizliye örgütlenen ve siyasi suikastlarda bulunan Bâtinî veya Haşhaşî hareketinin, propaganda yöntemlerini ve ne tür yöntemler uygulayarak taraftar topladıklarını ortaya koymaya çalışmıştır. Gazzâlî, eserinin üçüncü bölümünde Bâtinîlerin tuzakları, tuzaklarının dereceleri, propagandaları, akıllı olmalarına rağmen insanların bu tuzaklara düşme sebeplerini açıklar. Biz bu çalışmada Gazzâlî'nin bu eserini referans alarak günümüzde faaliyet yürüten gizli ve illegal örgütlerin propaganda süreçlerini, insan avlama tekniklerini ve daha sonra bunları kullanarak nasıl toplumda infial ve tedhiş yarattıklarını ve

Abstract

In this article, we have discussed the propaganda methods and aims of the Bâtinis, who were historically a secret organization and an illegal structure, and al-Ghazzali's determinations and criticisms of them, and we have made evaluations on the effects of similar situations today. While discussing the subject, we took the Islamic philosopher al-Ghazali's Fadaih al Batiniiyya as a reference. In this work, al-Ghazālī tries to reveal the Bâtinî or Hashshashî movement, which, despite claiming to be a so-called religious organization, pursued political goals, secretly organized and engaged in political assassinations, their propaganda methods, and the methods they used to gather supporters. In the third part of his work, al-Ghazālī explains the traps of the Bâtinîs, the degrees of their traps, their propaganda, and the reasons why people fall into these traps despite their intelligence. In this study, with reference to al-Ghazālî's work, we will try to investigate and explain the propaganda processes of today's secret and illegal organizations, their man-hunting techniques, and then how they use them to

* Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, İlahiyat Fakültesi, İslam Felsefesi Anabilim Dalı, ozalphan66@gmail.com
ORCID: 0000-0002-1487-9509

devletin kolluk güçleriyle çatıştıklarını soruşturmayla ve açıklamaya çalışacağız. Her ne kadar Bâtînîler tarihsel bir yapılanma olsalar da uygulamış oldukları yöntemler insan olmanın gerektirdiği nedenlerden dolayı bugün de birçok örgüt tarafından aynı şekilde sürdürülmektedir. Bu örgütlerin akıllı ve zeki insanları nasıl hedef aldıklarını, bunlar üzerinde nasıl psikolojik veya sosyo-psikolojik bir manipülasyon yaptıklarını bir yapı-söküme tabi tutacağız. Fakat burada ısrarlı bir şekilde dikkat çekmek istediğimiz problem devletin illegal ve gizli örgütlerle mücadele ederken muhalefeti karşısına almaması gerektiğidir. Amacımız devletin muhalefeti değil sistemi hedef alan yapılara karşı nasıl proaktif bir tutum takınması gerektiğini ortaya koymaktır. Ailelerin, eğitim sisteminin, bütün unsurları ile devletin bu tip yapılara karşı uyanık olması ve önlemler alması gerektiğine dikkat çekmek istiyoruz.

create outrage and terror in society and clash with the security forces of the state. Although the Bâtînîs are a historical organization, the methods they used are still being practiced by some organizations today for reasons of being human. We will deconstruct how these organizations target smart and intelligent people and how they carry out psychological or socio-psychological manipulation on them. However, the problem that we insistently and carefully draw attention to here is that the state should not confront the opposition in its fight against illegal and secret organizations. Our aim is to show how the state should adopt a proactive attitude towards structures that target the system, not the opposition. We want to draw attention to the fact that families, the education system, the state with all its elements should be vigilant and take precautions against such structures

Anahtar Kelimeler: Illegal örgütler, terörizm, devlet, propaganda, Gazzâlî, Bâtînî/Haşhaşî, Zihin avlama

Key words: Illegal organizations, terrorism, state, propaganda, al-Ghazâlî, Bâtînî/Hashkashi, mind hunting,

GİRİŞ

İnsan doğası gereği sosyal bir varlıktır. Varlığını koruması ve devam ettirebilmesi için bir arada yaşamaya ihtiyaç duyar. Bu şekilde hem fiziksel ve biyolojik ihtiyaçlarını karşılar hem de insani ilişkilerini geliştirir. Bu sebeple insan için Aristoteles *Zoon politikon* yani sosyal bir canlı demiştir. Bu sosyal, fiziksel ve ekonomik ilişkileri geliştirmenin ve devam ettirmenin en yüksek yolu ise örgütlenmedir. İnsanın örgütlenme açısından ulaşabileceği en yüksek değer ise bir sistem veya bir devlet kurmaktır. Devletin amacı tebaasının huzurlu, güvenli ve mutlu bir şekilde yaşamasını sağlamaktır.

Kadim filozofların birçoğu devleti, tıpkı insan bedeni gibi biyolojik bir yapıya benzetmişlerdir. Tıpkı insan bünyesinin canlılığını koruması ve sağlıklı bir şekilde yaşaması gibi devletlerin de bünyelerini güçlendirmek ve sıhhatli tutmak ve bunun için dinamiklerini ayakta tutacak gerekli koşulları oluşturulmaları lazımdır. Bununla birlikte büneyi tehdit eden büneye zarar veren ve içten içe büneyi

yıkan bazı mikrop ve virüs türevi yapılarda her zaman vardır ve olacaktır. Kanser virüsünün vücudun küçük hücrelerini etkisi altına alarak zamanla yavaş yavaş bütün vücuda yayıldığı gibi devleti tehdit eden virüs benzeri yapılar ve gruplarda her zaman vardır. Bunlar tıpkı virüsün bünyeyi oluşturan hücrelere saldırdığı gibi devleti oluşturan bireyleri etki altına alarak yayılmaya başlarlar. Bu illegal yapılar gizliden gizliye örgütlenerek ve bir propaganda süreci oluşturarak kendilerine taraftar toplarlar ve sistemi bütünüyle değiştirmeye çalışırlar. Bunu yaparken çoğu zaman terörize olurlar ve toplumda korku, dehşet ve infial yaratırlar. Bir müddet sonra bütün mekanizmayı ve sistemi kontrol ederler. Nihayetinde devlet sağlığını, varlığını, kimliğini, karakterini ve şahsiyetini kaybeder ve yıkılmaya yüz tutar. Bu sebeple tıpkı bünyeyi korumak veya bünyenin sağlığı için nasıl ki önleyici tedbirler alınıyor ve yeri geldiğinde radikal çarelere başvuruluyorsa aynı şekilde devleti korumak için de devletin tehdit oluşturan bu yapılara karşı önleyici tedbirler alması ve gerektiğinde radikal çözümlere başvurması gerekir. Bunun için öncelikle bu yapıların takip edilmesi ve oluşturacakları tehditlere karşı çözümler üretilmelidir.

İşte biz bu çalışmada tarihin bir döneminde var olan Bâtınîlerin propaganda faaliyetlerini kapsamlı bir şekilde ele alan Gazzâlî (1058-1111)'nin *Fedaihu'l Bâtıniyye* isimli eserini bir yapı-söküme tabi tutarak mevcut gizli örgütler ve illegal yapıları anlamaya, çözümlemeye ve açıklamaya çalışacağız. Gazzâlî'nin belirlediği ilkeler çerçevesinde biz modern gizli örgütlenmeler ve illegal grupların iletişim dilleri ve yöntemleri üzerine değerlendirmelerde bulunacağız.

Her ne kadar Bâtınîler tarihin bir döneminde yaşamış olsalar da bugün toplumda var olan; mevcut toplumsal düzeni tehdit eden, meşru siyasi otoriteyi hedef alan ve bunun için gizliden gizliye örgütlenen, propaganda faaliyetleri yürüten, zihinleri provoke eden, ağlarına düşüren, avlayan ve kendi amaçlarını için kullanan illegal yapılar da benzer propaganda yöntemleri kullanmaktadırlar. Dolayısıyla marjinal ve radikal yapılanmaların dilleri, yöntemleri ve amaçları tarihin her döneminde hemen hemen benzerlik göstermektedir. Genel olarak amacımız yıkıcı ve bölücü yapılanmalara ve örgütlere karşı proaktif tespitler ve önerilerde bulunarak toplumsal değerleri korumak, devletin varlığına yönelik tehditleri önceden tespit etmek ve kamu düzeninin istikrarına katkı sunmaktır. Özel de ise kadim zamanlardan beri var olan milletimizin şahsiyetiyle bütünleşmiş devletine, kimliğine ve karakterine yönelik tehdit edici unsurları önceden tespit etmek ve bunlara yönelik meşru çözüm önerileri sunmaktır.

1. GİZLİ ÖRGÜTLER VE MARJİNAL GRUPLARIN TANIMI VE AMAÇLARI

Daha önce dile getirdiğimiz gibi toplumda her zaman mevcut siyasi veya toplumsal düzenden rahatsız olan kendi düşüncelerini etkin kılmaya çalışan dolayısıyla da otoriteyi kontrol etmek isteyen marjinal ve radikal gruplar olacaktır. Bu gruplar tek başına bunu gerçekleştirebilecek potansiyele sahip olmadıkları için toplumda bunu etkin kılacak belirli insanları hedef alarak onları araç olarak kullanmak isteyeceklerdir. Sonuçta hedef kitle üzerinden hem toplumu kontrol edecekler hem de siyasi otoriteyi ele geçireceklerdir. Çünkü bu yapılar için devlet, kamu düzeni sağlayan bir mekanizma değil ele geçirilmesi gereken bir yapıdır. Bu sebeple devletin kadrolarına gizlice sızıp devleti istila ederler. Bu amaçla İslam tarihinde Şii ilkelerini benimseyen ve farklı şekillerde isimlendirilen Bâtınîler dikkat çekici bir yapıdır. (Şehristânî, 2015, 135-171) Bunlar kendilerini aslında dini bir yapı olarak tanımlamış olmalarına rağmen gizliden gizliye örgütlenmekte, çeşitli bölgelere propagandacılar göndermekte, siyasi olarak faaliyetlerde bulunmakta, siyasi amaçlar gütmekte ve siyasi suikastlar yapmaktaydılar. (Lewis, 2012, 77-215)

1094–1118 yılları arasında devleti yöneten Abbasi Halifesi Müstazhir (1078-1118) dönemin etkin ve güçlü Sünnî âlimlerinden olan Gazzâlî'den bu tür gruplara karşı entelektüel anlamda mücadele edilmesi için bir eser yazmasını ister. Kişisel otobiyografisinde anlattığı üzere Gazzâlî Halife'nin teklifi kabul eder ve *Fedâihu'l Bâtınıyye* isimli bir eser kaleme alır. (Gazzâlî, 2017, 96-99) Bu eserde Gazzâî, Bâtınî düşüncenin ve bu düşünce etrafında örgütlenen yapının ne olduğunu, amaçlarını ve ne tür yöntemler uygulayarak taraftar topladıklarını ortaya koymaya çalışır. (İlhan, 1995, 12/291-292) Gazzâlî, eserinin üçüncü bölümünde Bâtınîlerin tuzakları, tuzaklarının dereceleri, fesatları, akıllı olmalarına rağmen insanların bu tuzaklara düşme sebeplerini açıklar.

Biz de öncelikle ne tür yapıların ya da grupların marjinal ve illegal olduklarını tespit etmeye çalışacağız. Bunun nedeni tanımsızlığın karanlık dünyasında muhalefetin, zaman zaman bazı söylem ve tutumlarından dolayı kendisini devlet ile özdeşleştirmiş egemen güç tarafından illegal ya da devlet düşmanı olarak tanımlanmasıdır. Bu sebeple grup ya da örgütün nasıl oluştuğu, illegal grupların yapısını ve siyasi muhalefet kavramlarının doğru temellendirilmesi gerekir. Bahsi geçen kavramlara odaklanacak olursak:

İnsanlar eski dönemlerde daha çok avcılık ve toplayıcılıkla uğraşmaktaydılar. Daha sonra tarım toplumunu oluşması, yerleşik hayata geçmesi, ticaretin gelişmesi, endüstrileşme gibi tecrübeler insanları bir arada yaşamaya ve kolektif olarak hareket etmeye zorlamıştır. Bugün yaşamımızı neredeyse etrafımızdaki insanlar belirliyor. Neyi sevip sevmeyeceğimize, ne işi yapıp yapmayacağımıza neredeyse etrafımızda şekillenen gruplar ve organizasyonlar karar veriyor. Kendimizi başkaları üzerinden tanımlıyoruz. (Stangor, 2005, 1-2). Bu sebeple örgütsel hareket ediyoruz. Bu durumda örgüt, “ortak bir hedefe ulaşmak için ortaklaşa eylemler gerçekleştirmek niyetiyle bir araya gelmiş insanlardan oluşan, tanımlanabilir üyeliği olan bir gruptur” (Giddens, 2012, 683) şeklinde tanımlanmaktadır. Burada bizi ilgilendiren konu tüm sosyal grupları kendimize hedef almak değildir. Daha çok illegal bir yapıya sahip olup, şeffaf olmayan, bir çatışma ortamı oluşturarak, terörize eylemlerde bulunan ve topluma korku salarak, panik ve kaos ortamı oluşturan dolayısıyla hem toplumu hem de siyasi otoriteyi kontrol etmeye çalışan gruplar ve örgütler bu makalenin konusudur.

İllegal örgütlenmelerle ilişkilendirilen en önemli ve dikkat çekici kavram şiddet ve terörizmdir. Terörizm konusunu çalışan uzmanların hemen hemen hepsinin ortak fikri, terör kavramının tanımlanmasının çok zor olduğudur. (Chaliand - Blin, 2007, 2; Laqueur, 1999, 5) Terörün şimdiye kadar yüzden fazla tanımın yapıldığı söylenmektedir. Tanımların çokluğu problemin ne ölçüde karmaşık olduğunu göstermektedir. Bunun en önemli nedeni devlete muhalefet eden ve yönetime geçmek isteyen alternatif idari yapıların varlığıdır. Örneğin ülkemizde 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununda terör, “cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir.” (Terörle Mücadele Kanunu, 1991) şeklinde tanımlamıştır. Tanım çok geniş ve içtihadı açık olmakla birlikte Türkiye Cumhuriyeti devleti ile sınırlandırılmıştır. Uluslararası terör yapıları muhtemelen başka yasalarla tayin ve tespit edilmiştir.¹

¹ Doğrudan konumuz ve uzmanlık alanımız olmadığı için konuyu ayrıntılandırmıyoruz.

Terörizmin en iyi tanımlarından birinin 1990 yılında Amerikan Savunma Bakanlığının tanımı olduğu ifade edilmektedir. Buna göre terörizm “çoğunlukla siyasi, dini veya ideolojik hedeflere ulaşmak için hükümetleri veya toplumları zorlamak ve korkutmak amacıyla bireylere veya mülklere karşı güç veya şiddetin hukuka aykırı olarak kullanılması veya kullanım tehdidi” olarak tanımlanır. (Laqueur, 1999, 5) Bu tanımın bile genel olarak kabul görmediği dile getirilmiştir. Sosyolog Giddens’a göre terör kelimesi, ürkütme amacıyla şiddet kullanma anlamına gelmektedir. Bu kavram XVIII. yüzyıl Fransız devrimiyle birlikte devrim karşıtları tarafından kullanılmış olsa da şiddet aracılığıyla insanları dehşete düşürme girişiminin kökenleri çok eski çağlara kadar gitmektedir. Bir ordu ve devlet başka bir ülkeyi işgal ettiğinde her yeri yakar yıkar, kadınları, çocukları hunharca öldürürdü. (Giddens, 2012, 931) Dolayısıyla terimin geçmiş terimden daha eskidir. Yani Bâtînîlerin kullandığı şiddet eylemi kendi dönemleri itibarıyla bir terörizmdi. Haşhaşi² adı verilen suikastçılar siyasi ve dini önderlere saldırıyor hunharca öldürüyor ve topluma korku yayıyordu. Bugün de birçok örgüt kitleleri ürkütmek amacıyla tedhiş eylemlerinde bulunmaktadır. Bu tür illegal ve teröriste gruplar Weber’in ifadesiyle “yasal düzeni” oluşturan yerleşik adetler, inançlar ve hukuk gibi unsurları yıkararak bir çatışma ortamı oluşturmaya çalışırlar. (Weber, 1995, 56-67).

Giddens, eski ve yeni usul terörizm tasnifi yapmaktadır. (Giddens, 2012, 933-938) Çağdaş terörizm sadece bireyleri ağına düşürmemekte, yeri geldiğinde biyolojik, kimyasal ve nükleer tehditlerde bulunmakta ve küresel internet ağlarına saldırmaktadır. Bugünün dünyasında tuhaf olan şudur: Şiddet ve korku kültürü yayarak kitleleri kontrol ve konsolide etmek artık sadece örgütler tarafından değil devlet eliyle de yapılmakta yani bir “devlet teröründen” (Laqueur, 1999, 156-183) söz edilmektedir. Devletin meşru şiddet hakkını anlıyor olsak da şimdilik bu sorun, konumuz dâhilinde değildir.

Fakat şunu ifade etmekte gerekir ki terörizm şiddeti etkin bir şekilde kullanmaktadır ama her şiddet eylemi terörizm değildir. (Laqueur, 1999, 8) Kavramı tanımlamanın zorluğu da buradan gelmektedir. Aslında bir grubun salt teorik düzeyde kalması müesses nizam için bir tehdit oluşturmaz. Ayrıca heretik, heteredoks ve marjinal grupların tamamını ve özellikle muhalefeti terör örgütü olarak tanımlayamayız.

² Haşhaşiler yaptıkları suikastlarla hem İslam dünyasında hem de Haçlılar arasında meşhur olmuşlardır. Bugün İngilizcede suikastçı anlamına gelen assassin kelimesi de haşhaşi kelimesinden türetilmiştir. (Lewis, 2012, 34)

Muhalefetin terörize yapılarla iletişim ve etkileşimi olası bir durumdur. Bu durum iktidar sahipleri için de geçerlidir. İşte tam da bu noktada tüm bu tüm yapıların açık bir şekilde tanımlanması gerekir. Açıkçası muhalefet ve devlet düşmanlığı arasında bariz bir fark vardır. Muhalefet halk tarafından idareyi elinde bulunduran siyasi otoriteye alternatif başka bir siyasi iradedir. Hükümetin yaptıklarına katılabilir, eleştirebilir hatta bütünüyle reddedip yeni öneriler de sunabilir. Daha da ötesi eğer yeterli bir kamuoyu oluştursa siyasal bir değişimde³ sağlayabilir. Tüm illegal örgütlenmeler muhalefettir ancak muhalefet illegal bir yapı değildir. Bu sebeple muhalefeti bütünüyle illegal ve devlet düşmanı olarak görmek daha büyük bir sorunun tetikleyicisi olabilir. Doğrudan problemimiz kapsamında yer almadığı için konuyu derinleştirmiyoruz.

Bir yapının terörize olarak tanımlanabilmesi için, illegal olması, gizliden gizliye örgütlenerek kitlelere manipüle etmesi, taraftar toplaması kitlesel yıkıcı eylemlerde bulunması gerekir. Bu süreç içerisinde de ciddi, etkileyici, yıkıcı ve ölümcül kitlesel eylemlerde bulunması onu tehdit unsuru haline dönüştürür.

İllegal teşdit gruplarının en önemli genişleme aracı propaganda ve manipülasyondur. Biz bu çalışmada illegal ve terörize grupların nasıl propaganda faaliyetlerinde bulundukları ve beyin yıkayarak taraf topladıkları konusuna odaklanacağız ve bir yol haritası belirlemeye çalışacağız. Açıkçası biz bilinen ve yaygın şekliyle terörize olmuş veya buna meyilli olan yapılardan bahsetmekteyiz. Dolayısıyla bu araştırmaya konu olan örgüt kavramının içerisindeki dolduran kelimeler, ağ (şebeke) oluşturmak, illegal olmak, şeffaf olmamak, çatışma ortamı yaratmak, kaos yaratmak, topluma korku yayarak onları kontrol altında tutmaya çalışmak ve nihai olarak siyasi erki ele geçirmektir. Bunlar dini, siyasi, ideolojik, ekonomik veya etnik gerekçelere dayanabilirler.

2. PROPAGANDA VE AVLAMA: AĞ KURUP TARAFTAR TOPLAMA FAALİYETİ

Tüm illegal örgütler ve terör yapılanmaları devrim yapmak ve yönetimi ele geçirmek için taraftar bulmak ve müntesiplerini genişletmek zorundadır. Bunu başarmak için, hedef kitlelerini 'devletin ve tüm insanlığın kurtuluşu ihtiyacının

³ Siyasal değişim ya sistemin kendi içerisindeki değişim ve dönüşümlerdir ya da bütünüyle sistemin yerini başka bir sistemin almasıdır. Eğer bir sistemin yapısı, inanç sistemi, temel politika meselelerine yaklaşımı değişmiyorsa bu iç değişimdir. Bunlar bütünüyle köklü olarak değişiyorsa bu da sistemler arası değişimdir. (Sarıbay, 1994, 197)

olduğunu bunu da ancak kendilerinin veya ideolojilerinin başarabileceğine ikna etmek isterler. Bunun için de çok gizli bir propaganda faaliyeti ile yürütürler. Fakat bu propaganda faaliyeti belirli bir sistem ve kontrol altında yapılmalıdır. Aksi takdirde halk ya da devletin kolluk ve istihbarat unsurları tarafından hızlıca farkedilirler ve hedefledikleri iş daha başlamadan biter. Bu sebeple örgütte uzun süre kalmış ve örgütün ideolojisini içselleştirmiş ve yaşam gayesi haline getirmiş insanlar veya bunların gözetimi ve takibi altındaki ikinci kademe kişiler bu propaganda faaliyetinde etkin rol oynarlar. Bu sebeple propaganda yetkin kişilerin gözetimi altında gizli ve sistemli bir şekilde yapılır.

İslam tarihinde bunu en sistemli şekilde yapan örgüt ya da cemiyet aynı zamanda Bâtînî bir hareket olan İhvan-ı Safâ'dır. İslam medeniyetinin X. yüzyılında kendilerine İhvan-ı Safa yani Saf/Temiz Kardeşler ismini veren entelektüel gizli bir grup vardır. Bunlar matematikten fiziğe, psikolojiden ahlaka, siyasetten dine, tıptan astroloji ve büyüye kadar hemen hemen tüm bilimlerden konuların olduğu *Resâil* (Risaleler) adını verdikleri ansiklopedik bir eser kaleme almışlardır. Kendi aralarında on dört günde bir gizli şekilde toplanıp bu eserleri okuyorlardı. Her ne kadar amaçlarını Müslüman entelektüeller yetiştirmek ve ahlaklı bir toplum yaratmak olarak belirtirler de inanç açısından Şii-İsmailî olan bu cemiyet Sünni Abbasi Halifenin iktidarından rahatsızdılar ve bu amaçla otoriteyi yıkmak için gizliden gizliye cemiyete adam topluyor ve örgütleniyorlardı. Zenginleri ve bürokraside yer alan saygın insanları cemiyete katmaya çalışıyor ve bu amaçla propaganda yapıyorlardı.⁴ İşte biz bu çalışma da farklı adlarla isimlendirilseler de benzer propaganda yöntemlerini kullanan Bâtînîler'in nasıl propaganda yaptıklarını ve yöntemlerinin olduğunu Gazzâlî'nin bakış açısını referans alarak açıklamaya çalışacağız.

Gazzâlî'ye göre devleti ve siyasi otoriteyi hedef alan bu illegal yapıların propaganda süreçleri dokuz dereceden oluşmaktadır. Bunlar Rızk (yemleme), teferrüs (avlama), te'nis (alıştırma), teşkik (şüpheye düşürme), ta'lik (boşlukta bırakma), rabt (bağlama), tedlis (hile yapma), telbis (kafasını karıştırma), hal' (ayırma) ve selh (soyma)'tir. (Gazzâlî, 2019, 43) Biz bu ana başlıklardan hareketle bunu aktüel olarak yorumladık ve kendimize özgü başlıklar oluşturmaya çalıştık. Şimdi toplumsal düzeni ve meşru siyasi otoriteyi hedef alarak kendi düşüncesini iktidara getirmek için belirli toplumsal sınıfları veya bireyleri hedef alan bu yapıların propagandacılarının uyguladıkları yöntemleri sırasıyla ele alacağız.

⁴ ("İslam Felsefesinin İlk Ansiklopedistleri", 2020) <https://www.youtube.com/watch?v=NzN6DuGXLCo>
Erişim: 03.10.2024

2.1. İlk Hedef Akıllı, Zeki ve Karizmatik İnsanlardır

Tüm örgütler kendi propagandalarını yapacak kişilerin hem zeki ve anlayışlı olmalarını hem de dış görünüş itibarıyla fiziki yapılarının yeterli ve güzel olmasını ister. Şöyle ki örgüte katılması istenen dolayısıyla hedef alınan kişilerin derin bir zekaya sahip ileri görüşlü ve vizyoner olmaları gerekir. Tüm bunlara ek olarak yakışıklı ve karizmatik olmaları lazımdır. Böylece propaganda süreci başlar.

Propagandacının, böyle bir kişiyle muhatap olduğunda hedef kişinin doğası gereği ılımlı ve sağduyulu olduğu için mi kendisini dinlediğini yoksa söylenenlere akli yatıp kalben inandığı için mi dinlediğini iyi bilmesi gerekir. Çünkü bazı insanlar kendi inanç, ideoloji ve dünya görüşlerine sıkı sıkıya bağlıdırlar. Gazzâlî'ye göre bu tür insanlara propagandacının boş yere zaman ayırmasına gerek yoktur. (Gazzâlî, 2019, 44) Bu durum bize şunu gösteriyor, küçük yaştan itibaren ailenin veya devletin (eğitim ve ahlak sisteminin) çocuklara doğru, ikna edici, sürdürülebilir ve yaşanabilir bir inancı, ideolojiyi ve dünya görüşünü sunması gerekir. Aile bütünüyle bunun altından kalkamaz. Bu sebeple devletin eğitim sistemi, bu sorunu kapsamlı olarak ele almalıdır. Eğitim sistemi bir hükümet değil de sürdürülebilir bir devlet problemi olmalıdır. Burada sadece yetkin bir eğitim sisteminin olması yeterli değildir. Sistemin varlığını koruyacak ve devamını sağlayacak olan kuramcı ve eğitimcilerin de aynı amaca hizmet etmeleri gerekir. Bunun için hem iyi bir eğitim sistemi kuralmalı hem de eğitimcilerin iyi yetiştirilmesine odaklanmalıdır. Aksi takdirde tarihte görüldüğü gibi sisteme hatta yönetime sızan Haşhâşiler gibi propagandacı ve casuslar hep olacaktır. Eğitim sistemine dair problemlerde devlet her zaman dikkatli ve ihtiyatlı olmalıdır. Sisteme tehdit oluşturacak unsurlara karşı da uyanık kalmalıdır. Böyle bir durumda devlet uyumaz, uyuyamaz ve uyumamalıdır. Gazzâlî, güvenli bir aile ve toplum yapısı içerisinde her şeyin farkında olan devletin gözetimi altında doğru bir istikamete sahip kişilerin bu yapıların hedefi olamayacağını söyler. Çünkü buraya ettikleri tohumun yeşermeyeceğini bilirler. (Gazzâlî, 2019, 44)

2.2. Hedef Kişinin Derin Anlamları Kavrayacak Kıvrak Bir Zekaya ve Basirete Sahip Olması Gerekir

Propagandacılar, beyin yıkayıp avlayacakları kişinin sözler ve ibarelerdeki görünen (zahiri) anlamları içsel/örtük (Bâtînî) anlamlara döndürmede kıvrak bir

zekaya ve çabuk kavrayışa sahip olmasını isterler. Hedef kişinin etkin bir zeka, etkili bir hitabet ve söz ustası bir demagog olması gerekir. Çünkü etkili konuşmayı zeka ile birleştiren insanlar kitleleri arkasından sürükleyebilirler. Şayet bir de bunlar bu marjinal grupların eline düşerse doğruyu yanlış, yanlış da doğru olarak sunabilecek bir propaganda gücüne ulaşırlar. Buna zekanın suistimali anlamında cerbeze denilmektedir.

2.3. İnancı Ahlakı ve İdeolojisine Göre Hareket Eden Bir Tutum Benimsemelidir

Tüm propagandacılar muhatap olacağı kişinin inancını, ahlakını ve ideolojisini dikkate alarak ona yaklaşmak zorundadır. Şayet dindar ve ahlaklı ise ona dini inancın, ahlakın, vicdanın ve Allah korkusunun önemi ve değeri sürekli anlatılmalıdır. Hatta ibadetlerin insan psikoloji üzerinde etkisi konuşulmalıdır. Fakat kişi bireysel arzularına düşkün, ahlaki ilkelere değer vermeyen biriyse ona da dinin, inancın ve ahlakın boş işler hatta gereksiz şeyler olduğu, sorumluluğun bir anlamının olmadığı telkin edilmelidir. Daha ötesi hayatın bu dünyadan ibaret olduğu ve nihai amacının bu dünyadan tat olmak ve hızlı yaşamak olduğu telkin edilmelidir. (Gazâlî, 2019, 44-45) Böylece kişiyle aynı zihin dünyasından konuşarak kişinin güvenini kazanmak amaçlanmaktadır.

Propagandacı zihni yıkanacak ve avlanacak kişinin din, mezhep ya da ideolojisine dikkat etmeli ve kişiye sahip olduğu inancın ve ideolojinin değeri ve önemi anlatılmalıdır. Tüm bu dini ahlaki ve ideolojik yaklaşımlar başlangıç aşamasındaki telkinlerdir ve amaç kişinin kalbinin propagandacıya ısınmasını sağlamaktır. Kişi ısınıncaya kadar bu devam etmelidir. (Gazâlî, 2019, 45)

2.4. Doğasına ve Yeteneğine Uygun Davranılmalı ve Sorumluluk Verilmelidir

Bu aşamada kişi meyilli olduğu ve yeteneğini uygun mesleklerle yönlendirilmeli, severek yaptığı ve ilgi alanına uygun işlerde çalıştırılmalıdır. Seveceği işi yaparken tek başına bırakılmamalı, mutlaka yanında bir propagandacı veya beyin yıkayıcı olmalıdır. Propagandacı şayet bu kişi ibadeti seviyorsa onunla ibadet etmeli, içki veya gece hayatına düşkünse bu ortamlara götürmeli ve ona katılmalıdır. Tabii ki bu süreçte propagandacı kişinin bilinçaltına ideolojilerinin akla ve kalbe hitap eden etkili sözlerini yavaş yavaş yerleştirmelidir (Gazâlî, 2019, 45).

2.5. Etkin ve Yetkin Kişi ve Kurumları Tartışmaya Açmak ve Saldırmak

Telkin sürecinde propagandacı, hedef aldığı kişinin yanında sürekli olarak devlet yöneticilerine ve halkta nüfuzu olan ve halkın değer verdiği akil insanlara ve alimlere hakaret etmeli, aşağılamalı ve sövmelerde bulunmalıdır. Hatta bunlara uyduğu için onlara uyan ve cahil kabul ettiği halka da hakaretlerde bulunmalıdır. Tabii ki bunlar beyin yıkama operasyonunun bir sürecidir. Bu süreçte propagandacı adeta bir tiyatro oyuncusu ve bir aktör gibi davranmalıdır. Zaman zaman duygulanmalı ve zaman zamanda ağlama taklitleri yapmalıdır. Tüm bunlardaki amaç kişinin arkadaşlıkla dostluğunu kazanarak kendisine alıştırmaktır. Ama burada asıl gaye sistemi ayakta tutan ve devamını sağlayan devlet adamları, bürokratlar, alimler ve müesses kurumları tartışmaya açmak, itibarsızlaştırmak ve görece anlamsız ve değersiz hale getirmektir. Gazzâlî buna ténis demektedir. (Gazzâlî, 2019, 46)

2.6. Şüpheye Düşürme ve Anlamı/Hakikati Sorgulatma

Bu aşamada propagandacı kendi ideolojisine katmak istediği kişinin dostluğunu kazanır ve yavaş yavaş onun bildiği evrensel hakikatlere karşı tereddütler oluşturmaya başlar. Kişinin öteden beri bağlı olduğu din, inanç, mezhep, devlet ve dünya görüşüne dair şüpheler oluşturur. Bu sayede kişiyi inancına ve ideolojisine bağlayan ipleri koparmaya ve onun zihnini sarsmaya çalışır. (Gazzâlî, 2019, 47) Bunun yolu da kişinin inancında var olan tartışmalı konuları gündeme getirmektir. Bu konular aslında hiçbir zaman netliğe kavuşmamış ve genel olarak da kavuşması mümkün olmayan yoruma açık subjektif problemlerdir. Gazzâlî burada İslam düşünce geleneğinde ki müteşabih ayetler, hurûf-u mukatta ve kadınların özel durumlarına dair örnekler verir. (Gazzâlî, 2019, 47) Bugün benzer şekilde İslam ve insan hakları, İslam ve demokrasi, Tanrı-âlem ilişkisi, akıl vahiy veya din bilim ilişkisi, kader ve özgür irade, kötülük problemi, kölelik ve cariyelik ve mucizeler gibi problemler çağdaş propagandacıların gençler üzerinde kullandıkları tartışmalı konulardır. Ayrıca bugün bazı grupların devletle ilgili olarak kullandığı, faşist devlet, terörist devlet, zalim ve zorba devlet, hırsız devlet, devletin adamı, resmi görevli, devletin polisi/askeri gibi ifadeler veya Türk tarihindeki cesaretimizi ortaya koyan savaşları bugün istila olarak tartışmayı açmak toplum ve devleti ayrıştıran ve devletle ilgili zihinlere şüphe düşüren tasarruflar bu kabildendir. Bu konular işlenerek gençlerin zihinlerinde ait oldukları gelenek ve inanca dair tereddütler oluşturmaktadırlar. Bu soruların hiçbirisi bilimsel derinliği olmayan

birinin hemen anlayacağı ve çözebileceği sorunlar değildir. Tüm bu soruların veya sorunların cevapları ilgili alanın uzmanlarınca verilmiştir. Ancak amaç; bunlara bir cevap bulmak değil bunları sürekli gündemde tutarak zihinleri bulandırmaktır. Bu sayede kişi önce inandığı kitaba kuşkuyla yaklaşacak sonra Allah'tan şüphe edecek ve nihayetinde inancından önce şüpheyi düşecek ki buna teşvik diyoruz sonra da şüphe ve bu ve inkâr edecektir. Devlet açısından ise doğup büyüdüğü devlete düşman olacaktır.

Propagandacı hedef aldığı kişiyi yukarıda bahsettiğimiz tartışmalı konularda şüpheyi düşürmeye başladıktan sonra bu soruları kendi iradesine göre cevaplamaya çalışır. Gazzâlî buna ta'lik demektedir. (Gazzâlî, 2019, 48) Gazzâlî'ye göre süreç hemen işlemez. Propagandacı hedefindeki kişiyi bir müddet boşlukta bırakır. Yani şüphe oluşturduğu sorularını cevaplamaz. Amacı onun gözünü korkutmak ve problemin vehametini ortaya koymak içindir. Çünkü bunlar herkesin bir şekilde bulabileceği sorular değildir. Dolayısıyla cevaplar da öyle herkesin vereceği türden olmayacaktır. Propagandacı bu şekilde aynı zamanda kendisinin de büyüklüğünü ve değerini vurgulamaya ve ispatlamaya çalışır. Böylece kendisinin her şeyi bilen, entelektüel, önemli ve değerli biri olduğu hissini oluşturmaya çalışır. Bundan amacı verdiği cevaplarla kişinin zihnini açması, teslim olması ve ait olduğu gelenekten kopmasıdır. Gazzâlî'ye göre bu aşamada propagandacı, hedeflenen kişiye devlete, kamuya veya başkalarına açıklanmamasını telkin ettiği bazı sözde sırlar da verir. (Gazzâlî, 2019, 49) Öyle ki bu sırları verirken 'sana güveniyorum,' 'bu aramızda bir sır,' 'Allah şahit' vesaire gibi güven telkinlerinde bulunur. Hatta sırrını koruması için yemin bile ettirir. Anlayabildiğimiz kadarıyla burada propagandacının amacı karşılıklı güveni tesis etmektir. Bu sayede kişiyi bütünüyle kendine bağlamaya çalışacaktır. Bu aşamada Gazzâlî Bâtînî propagandacıların dini nasıl kullandıklarını da ortaya koymaktadır. Günümüzde bir kısım sahte dini ve ideolojik gruplarında benzer tavır ve tutumlarda bulunduğu herkesin malumdur.

2.7. Bağlanma ve Teslimiyet

Propagandacı zihni yeni ideolojik telkinlere açık hale gelen bu yıkanmaya hazır beyine bir kısım sırlı bilgiler sunarak önce arkadaş sonra dost edinir. Ona bazı sırlı bilgiler vererek güvenini ve sadakatini kazanır. Artık bu kişi propagandacıya bağlıdır. Propagandacı süreç içerisinde ideolojisine ait şeyleri örtük veya açık bir şekilde ona öğretmiştir. Aralarında da bir sır birlikteliği olduğuna göre -ki en derin

ve en samimi birlikteliktir- bu kişi artık yeni yapının bir parçası olmuştur. Bu yeni yapıda duyduğu, öğrendiği ve öğreneceği her şeyi yeni kişiden öğrenecek ve izin verilenler dışında bunları az veya çok hiç kimseye paylaşmayacaktır. Artık burada tam bir dostluk vefa ve sadakat vardır. İyi kötü kızgın ve neşeli hallerde tam bir sadakat gösterilmek zorundadır. Dini yapılarda bu durum çok daha metafizik bir boyutta işlemektedir. Dini yapının önderine veya onun talimatlarına karşı gelmek, onları sorgulamak, peygamberin, dinin, şeriatın ve Allah'ın emir ve buyruklarını sorgulamak ve onlara karşı gelmek gibi günah ve hatta küfürdür. Gazzâlî'ye göre Bâtıniler veya bugünkü anlamda dini suistimal eden dini yapılar Allah'a bağlanırlar gibi kendilerine bağladıkları ve mesuliyet altına soktukları, kendilerine tabi olacak kişilere şu şekilde teklilde bulunurlar:

Bize ve Allah'ın dostu olan imama karşı açık olsun, gizli olsun her zaman samimi olmaya, Allah'a ve onun dostuna, kardeşlerinden ve dostlarından ve bizden kim olursa olsun, hiçbirine hangi sebeple olursa olsun ihanet etmemeye en ağır sözü verdin. Aile, çocuk, mal mülk ve nimet gibi sebepler, başka bir ahd ve misak, düşünce, bu ahde misakin iptaline bahane olamaz. Eğer yeminini bozduğunu bile bile bunlardan birini yaparsan artık sen, Allah'tan, onun evvelki ve sonraki peygamberlerinden, mukarreb meleklerinden, geçmiş peygamberlerine indirdiği kitapların hepsinden beri olmuştundur. Bütün dinlerden çıkmış say kendini. Allah'ın partisinin, onun dostlarının partisinin dışında kalmış, şeytan ve onun dostlarının partisine girmişsindir. Eğer te'villi veya te'vilsiz bir şey üzerine yemin ettiğin herhangi bir konuda yeminini bozarsan, Allah seni açık bir şekilde perişan etsin ve intikamını hemen alsın, cezayı çabuk versin. Bunlardan herhangi birine uymazsan, Allah için adak haccı olmak üzere, otuz defa yalınayak yürüyerek hacca etmek boynuna borç olsun. Eğer bunlardan birine uymazsan, yeminini bozduğun anda sahip olduğun malın ve mülkün hepsi aramızda hiçbir akrabalık bağı bulunmayan fakir fukaraya sadakadır. Yeminini bozduğun anda sahip olduğun bütün kölelerin hürdür. Sahip olduğun bütün kadınlar, nikahlanacağı hanımlardan her biri bir daha nikahlama imkanı olmayacak tarzda üç defa boşanmış olsunlar, eğer bunlardan herhangi bir şeye muhalefet edersen yeminini bozma hususunda bir niyet beslersen kalbinde bir şey gizlersen bu, benim sözünü ettiğim ve başından sonuna kadar boynuma borç olan yemine aykırıdır. Niyetinin doğru olduğuna ve kalpten bağlandığını Allah şahittir. Benimle senin aranda da 'şahit olarak Allah yeter' der ve -Evet de! der. O da, -Evet, der. İşte bu bir rabt'tır (bağlama)dır. (Gazzâlî, 2019, 51-52)

Böyle bir telkin, propaganda ve bağlama yöntemi çok etkin, etkili, bağlayıcı ve bir o kadar da insafsız, vicdansız, tehlikeli ve korkunçtur. İnsanların zihinlerini

zehirllemek ve avlamak budur. Bu bir insan avıdır. Kendilerini kontrol altına alıp ve köle gibi kullanmanın, aileleriyle bağlarını koparmanın, eşlerinden ve çocuklarından mahrum etmenin, gerektiği yerde servetine çökmenin ne dinde ne hukukta ne de insaniyette hiçbir karşılığı yoktur.

Bugün meşruiyeti olmayan veya tartışmalı olan bir kısım dini, siyasi ve ideolojik oluşum ve örgütlenmelerin böyle olduklarını kim inkar edebilir veya görmezden gelebilir? Ailelerin, eğitimcilerin, toplumun ve bütün unsurlarıyla devletin bunları önceden görmesi ve gerekli tedbirleri zamanında alması gerekir. Beyinleri yıkanarak mankurtlaştırılmış bu bireyler bir müddet sonra kurulu müesses düzeni hedef alan birilerinin maşası olacaklar, toplumda kaos, kargaşa ve anarşi yaratacaklardır. Toplum kendi evlatlarıyla hesaplaşmak gibi acı bir zehir içmek zorunda bırakılacaktır.

2.8. Zihinsel Besleme ve Kullanma

Bildiklerinden şüpheye düşürülmüş, hayatı neredeyse bütünüyle anlamsız hale getirilmiş ve birine tam bir sadakatle bağlanmış bir bireyin şüphesiz ihtiyaç duyacağı şey yıkanmış beynini yeni bilgilerle beslemektir. Gazzâlî buna tedlis demektedir. Gazzâlî'ye göre propagandacı kendi siyasi, dini veya ideolojik yapısına ait sırları bir defada cömertçe paylaşmayıp aşamalı olarak kişiye aktarmaya başlar. (Gazzâlî, 2019, 53)

Birinci aşamada, kendi yapısının ana hatlarını verir ve öteye gitmez. İkinci aşama da herkesçe bilinen gerçeklerden kişiyi kuşkuya düşürmeye çalışır. Gazzâlî bunu Kurân-ı Kerim'in zahir ve açık anlamlarından tereddüte düşürme yoluyla açıklar. Şöyle ki Kur'an-ı Kerim'in akıl yürütme, düşünce ve tefekküre dayalı olarak bilinen açık anlamları vardır. Propagandacı bunların herkesçe bilinen anlamlar olduğu ve ötesine geçilmesi gerektiğini ifade eder. Bunun da akıl yürütme ve düşünme ile değil hakikati bütünüyle kavramış bir kişi (Şiilikte masum İmam, Mehdi, şeyh veya bir ideolog) tarafından bilinebileceğini telkin eder. Görüldüğü üzere beyni yıkanan ve yeni zihinsel beslemeye hazır kişinin aklını kullanması, düşünmesi ve sorgulaması istenmemektedir. Üçüncü aşamada kendini bütünüyle ana akıma muhalefet göstermez. Böylece beynini yıkamaya çalıştığı kişinin gönlüne de girmek ister. Dördüncü aşama, adayın hakikati anlama noktasında başkalarından farklı ve değerli olduğu hissini oluştururlar. Kişinin kendisini sıra

dışı ve önemli hissettirmeye çalışır. Beşinci aşamada onu sürekli yapının veya yapıya mensup insanların bir arada olduğu ortamlarda tutar. Aynı zamanda kişinin daha önce ait olduğu o geleneksel yapı ve topluluktan hatta özellikle o topluluğun akil adamlarından uzak tutmaya çalışır. Altıncı aşamada yeni yapının değerli ve önemli olduğunu, kurtuluşun ancak bu yolla mümkün olduğunu ve bunun egemen olması gerektiğini, dünyanın her tarafına gerekirse yıldızlara kadar bile olsa ulaştırılması gerektiğini telkin ederler. Yedinci aşamada propagandacının sürekli olarak farklı isim ve görünüşlerle kendisini gizlemesi gerektiği vurgulanır. Propagandacı farklı kişilerce farklı isimlerle bilinmektedir veya farklı rollerle tanınmaktadır. Çünkü yaptığı işi başkalarının ve özellikle otoritenin bilmemesi gerekir. Sürekli bir tedbir ve ihtiyat halinde olmalıdır. Bu aşamadan sonra propagandacı kendi ideoloji veya dünya görüşüne dair ayrıntılı bilgileri hedef kişiye ayrıntılı olarak anlatmaya ve onunla paylaşmaya başlar. Sekizinci aşama, genel fikirler ve bunlara uyumdur. Bu aşamada yeni adaya ideolojinin herkesçe bilinen ve kabul gören fikirleri telkin edilir. Bu sayede kişi bunları hızlıca kabul eder, onları uygulamaya ve bu sayede yeni dünya görüşüne uyum sağlama başlar. Dokuzuncu aşama, mutlak kopuş ve aidiyettir. Bu aşamada kişi artık geçmişindeki tüm din inanç ve ideolojilerden kopar ya da artık koptuğu ona telkin edilir. Gazzâlî bunu hal' ve selh olarak ifade etmektedir. (Gazzâlî, 2019, 54-56)

Görüldüğü üzere propaganda faaliyeti çok zekice kurgulanmış ve disiplinli bir şekilde uygulanmaya çalışılmıştır. Zihinsel olarak geçmişten kopartılmış ve örgütün kirli fikirleriyle beslenmiş ve yeni öğrendikleri tek mutlak hakikat zanneden kişiler, örgütün tüm eylemlerinde rahat bir şekilde kullanacakları kuklalara ve piyonlara dönüşür. İntihar et deniliyorsa intihar edecektir, bir metro istasyonuna bomba koy ve patla diyorsa patlatacaktır. Hatta günlerce dağlarda aç ve susuz bir şekilde hayvanların bile yaşamayacağı ortamlarda gayri meşru amaçlar için insanlık dışı muamelelere maruz kalsa bile dönmeyecektir.

Şüphesiz tüm bunlar sistemi yapı söküme tabi tutan açıklamalardır. Bu tür gizli ve illegal yapılar her ne kadar buna mümkün mertebe uymaya çalışsa da bütünüyle bunu gerçekleştirmeleri mümkün değildir. Fakat devletin veya idari sistemin onların kurmuş oldukları bu çarkı kırmaları ve ülkenin çocuklarını onların ellerinden kurtarmaları gerekli ve zorunludur.

3. HAYALLER, UMUTLAR VE ZAAFLAR: AKILLI İNSANLARIN TUZAKLARA DÜŞME NEDENLERİ

Şüphesiz propagandacılar örgütlerini genişletmek ve insan kazanmak için bazı sistematik faaliyetlerde bulunabilir. Peki, insanlar neden bu propagandacıların esiri olmaktadır ve niçin böyle bir yola girmektedirler? Yani akıllı insanların onların tuzaklarına düşünmesinin doğrudan kişiye bağlı nedenlerini nelerdir? Bu başlık altında yukarıdaki sorulara cevap bulmaya çalışacağız. Yapılan tüm propaganda süreçleri gizli bir şekilde ve doğrudan bireye yönelik yapılmaktadır. Aksi takdirde amaçları ve yöntemleri kamuya açık bir şekilde yapsalar da herkes planlarını bilecek ve yaptıklarından nefret edecek ve kimse onlara katılmayacaktır. Gazzâlî'ye göre yöntemlerinin bu kadar ayrıntı olarak bilinmesinin nedeni, daha önce onlardan olup yapılan yanlışları görerek ayrılanların açıklamalarıdır. (Gazâlî, 2017, 99) Herkese de aynı metodu uygulamamaktadırlar. Kişinin karakterine, amacına ve zaaflarına göre yönetimler uygulanmaktadır. Dolayısıyla kişiye özgü yanıt yöntemler geliştirilmiştir. (Gazâlî, 2019, 57)

Bu aynı zamanda 'akıllı ve zeki insanlar bunlara niçin hedef oluyor ve nasıl bunların tuzaklarına düşüyor?' sorusunun da cevaplarından. Düşünce ve siyaset geleneğinin en kadim gerçeklerinden birisi şudur ki akıllı ve zeki insanlar, ikna olmaları durumunda yaptıkları işi en iyi şekilde ortaya koymaları ve topluma yön verenler veya yöneticilerdir. Dolayısıyla akıllı insanlar her zaman illegal ve marjinal grupların hedefi olmuştur ve avlanmışlardır. Onların akıllı olmalarına rağmen nasıl düşüyorlar? sorusuna ise Gazzâlî 'akla ilişkin arızalar' şeklinde cevap vermektedir. (Gazâlî, 2019, 58) Yani bu akıllı insanların en güçlü oldukları yer aynı zamanda en zayıf oldukları noktadır. Gazzâlî'ye göre akla ilişkin bu arızalar veya başka bir ifadeyle akıllı insanların bu tuzaklara düşmelerinin nedenleri şunlardır:

1) *Basiretsizlik ve toyluk*: Yani akli yetkin olarak kullanamama ve gençliğin vermiş olduğu heyecan, coşku ve macera arayışıdır. Özellikle gençlerin serseri kısmı bu tür bir propagandaya daha açıktır.

2) *Öfke ve intikam arzusu*: Ataları ya da dedeleri hâkim otorite tarafından yenilgiye uğratılmış veya yok edilmiş gruplar bu propagandaya açıktırlar. Bunlar belli belirli ölçüde kin ve öfkeye sahiptirler ve mevcut otoriteden bunun hıncını ve intikamını almak isterler. Genele entegre olamayan azınlık grupları, dini, siyasi ve ideolojik yapılar bu şekildedir.

3) *Mevki ve makam ile yükselme hırsı*: Mevki, makam ve iktidar yoluyla yükselmek ve meşhur olmak isteyenlerdir. Bunlar yıllarca çalışmış, emek vermiş ama hedeflerine ulaşamamışlar. Hatta engelleyici şeylerle karşılaşmışlardır. Bu da onların düşmanlık ve intikam hırslarını artırmıştır. Bunlar da propagandacılar tarafından fark edilip hedef haline gelirler. Bir başka ifadeyle mağduriyetlerinin ve hırslarının kurbanı olurlar.

4) *Bilgisi ile kibirlenme*: Kendilerini doğaları gereği diğer insanlardan daha akıllı zeki ve yetenek bakımından farklı ve özel hissederlerdir. Bu sebeple diğer insanlarla birlikte olmak, onlarla aynı şeyi düşünmek ve müşterek fikirlere sahip olmak ve aynı şeyleri yapmak kendilerini özel ve sıra dışı zanneden bu egoist insanlar için basitlik ve züldür. Bu sebeple tatmin olmaları için onların halk ile değil de belirli bir statüye sahip elit insanlarla bir arada olmaları ve onlarla zaman geçirmeleri gerekir. Hakikate gerçek manada sadece kendilerinin veya kendileri gibi insanların muttali olduğunu zannederler. Bununla şeref duymak ve iltifat görmek isterler. Çünkü halk veya toplum cahil, aptal ve ıslah edilmeye mahkûm bir yığındır. Gazzâlî'ye göre "bu sakim (bozuk) anlayış geri zekalı cahiller bir tarafa zeki kişilere de musallat olan amansız bir hastalıktır" (Gazzâlî, 2019, 60) Bu özellikleri onların hedef olmalarına propagandaların tuzaklarına düşmelerine neden olmaktadır. Propagandacılar bunlara mevki, makam, şan, şöhret vadederek ve önemli, değerli ve özel hissetmelerini sağlayacak iltifatlarda bulunarak avlarına düşürürler.

5) *Tembellik ve taklitçilik*: Bunlar da akıllı insanlardır. Eğitim ve araştırmayı severler fakat problemleri anlamak ve olayları çözmek noktasında tembellik ve gaffetlerinden dolayı yeterli entelektüel seviyeye ulaşamamışlardır. Yeterli entelektüel bilgi ve ahlaki olgunluğa sahip olmadıkları için kendilerini toplumda iltifat gören ve popüler olmuş kişilerin yerine koyarak veya onlara benzemeye ve onları taklit etmeye çalışarak kendilerini tatmin ve mutlu ederler. Gazzâlî, Platon ve Aristoteles'e benzemeye çalışan ve onların düştükleri hatalara düşen insanları düşünürleri örnek vermektedir. (Gazzâlî, 2019, 60) Bugün mevcut toplumda da yeterli entelektüel seviyeye sahip olmadıkları için popüler düşünürlerin yerine kendilerine koyarak veya onların fikirlerini taklit ederek kendilerince anlamlı bir yol tutmaya çalışan ve popüler olmaya çalışan araştırmacılar vardır.

6) *Servet ve mal düşkünlüğü*: Bunlar da yine filozoflar, din adamları ve entelektüellerden oluşur. Bunlar altın, para, pul gibi dünyevi imkanların esiridirler. Bilgiyi ve hakikati zenginlik ve servet için feda ederler. Yani akıllarını

ve ilimlerini servet ve zenginlik için kullanırlar. Kim onlara zenginlik ve servet vaat ediyorsa onların emirlerine girerler ve bilgiyi daha doğrusu kendilerini onlar için kullanırlar. Bu amaçla doğruyu yanlış, yanlış doğru göstermeye çalışırlar. Akıl, bilgi, bilim ve hakikat gibi tüm bu değerleri menfaat ve çıkarları için araçsallaştırırlar. “Deveyi yardan atan bir tutam ottur” atasözüne muvafık olarak bunların zaafalarını keşfeden örgütler tarafından açık hedef haline gelirler. Çabucak av haline gelir ve tuzağa düşerler. (Gazâlî, 2019, 61)

7) *Şehvet düşkünlüğü*: Şehvetlerinin ve lezzetlerin esiri olanlardır. Bunlar akıllı olmalarına rağmen dinin ve ahlakın onlara ağır gelmesi, lezzetin ve şehvetin çekici olmasından dolayı nefislerinin hoş gördüğü her şeyin peşine düşerler. Bunları vaat eden; onlara şehvet ve lezzet sunan kimselerin ağlarına takılırlar. Bu adamlar şehvetlerini tatmin edecek her türlü fikri onaylarlar. Tarihte yakışıklı erkekler güzel kadınlarla, güzel kadınlar yakışıklı erkekler ile aşka ideoloji zehri katılarak avlanmışlardır. Bunlar haysiyet ve şereflerini kaybetmiş, doğru yoldan çıkmış insanlardır. (Gazâlî, 2019, 61)

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Tarihin her döneminde devletler ve onları meşru olmayan yollarla yıkıp yerine kendi otoritesini inşa etmek isteyen yapılar her var olagelmıştır. Bu yapılar gizli ve illegal olup propaganda yaparak taraftar kazanmaya ve kazandıkları bu tarafların beyinlerini yıkayarak terörize eylemlerde bulunmaya çalışacaklardır. Bu amaçla önce akılları yıkıyorlar (brainwashing), kontrol ediyorlar ve sonra bu kişileri amaçları için kullanıyorlar. Bunlara karşı biri önleyici diğeri ise çözümleyici ve yok edici olmak üzere iki tür eylem planı ve tasarrufta bulunulabilir. Önleyici olarak öncelikle ailelerin, eğitim sisteminin ve toplumun kendi içerisinde yetiştirdiği çocuklarına kendi milli ve manevi değerlerini doğru, yaşanabilir ve sürdürülebilir bir şekilde vermesi gerekir. Bu bağlamda çocuklara ve gençlere sahip oldukları milli ve manevi değerlerin önemi doğru şekilde anlatılmalı ve sevdirmelidir. Onlara, insanların ait oldukları bu değerleri kaybetmeleri durumlarında kimliklerini, kişilikleri, şahsiyetlerini dolayısıyla var olma nedenlerini kaybedeceği bilinci yerleştirilmelidir. Bilindiği üzere var olma nedenlerini kaybeden uluslar, doğrudan ya da dolaylı olarak başka ulusların hegemonyası altına girerler, sömürülürler ve köle olurlar. Çözümleyici ve yok edici aşama ise devletin tüm unsurlarıyla bunlarla mücadele etmesidir. Devletin önce bunların propaganda süreçlerini bilmesi, propagandacıları takip etmesi ve gerektiği zaman müdahil olması gerekir.

Yaşadığımız çağda illegal örgütler artık sadece yüz yüze propaganda yürütmemektedir. Çağın gerektirdiği dijital kitle iletişim araçlarından da maksimum seviyede faydalanmaya çalışmaktadırlar. Hatta çok da etkin bir şekilde kullanmaktadır. Çünkü zihinleri iyi ya da kötü tüm potansiyellere açık olan genç kuşak bu sanal dünyada yaşamaktadır. İster yüz yüze isterse sanal olsun propagandanın araçları değişse de içerik, mesaj ve amaç değişmemektedir. Bu sebeple yukarıdaki önerilerimiz burada da geçerli olsa da daha profesyonel bir yapılanma gerektirmektedir.

Burada ısrarla vurgulamamız gereken bir durum veya handikap varlığıdır. Yukarıda bahsi geçen yöntemler bütünüyle muhalif gruplara uygulanamaz ve uygulanmamalıdır. Çünkü muhalefet iktidarı güçlü ve sistemi işlevsel kılan bir yapıdır. Hatta muhalefet bütünüyle siyasal bir değişim dahi sağlayabilir. Süreç içerisinde iktidar sahipleri, iktidarı bütünüyle kendileriyle özdeşleştirerek devletle ilgili tek tasarruf yetkisinin kendilerine ait olduğunu zannına kapılabilirler. Bu

durumda muhalefetin eleştirilerini hükümete değil de devlete karşı yapılmış bir ihanet söylemi ve eylemi olarak görebilirler. Hükümeti eleştirmek ve hatalarını göstermek amacıyla topluluğa ve bireylere yönelik yapılan her propaganda ve söylem devlet karşıtlığı olarak yorumlanmamalıdır. Bu sebeple muhalefeti bütünüyle devleti yıkmaya çalışan, otoriteyi mahvetmeye ve kamu düzenini bozmaya çalışan bir yapı olarak görmek yanlıştır. Böyle bir tasavvur ve bu tasavvura bağlı olarak yapılan tüm tasarruflar aslında meşru otoritenin kendisini de tartışmaya açar. Bazen hükümet bazen de muhalefet gerçekten devleti yıkmaya yönelik söylem ve eylemlerde bulunabilir. Dolayısıyla bu çalışmanın sınırlarından dolayı bütünüyle açıklayamasak da öncelikle devlet, hükümet, muhalefet, parti, örgüt, terör örgütü ve illegal yapı, gibi kavramları rasyonel, objektif, açık ve anlaşılır tanımlarının yapılması ve hukuki güvence altına alınması gerekir. Ayrıca muhalefeti görüp gözeten ve kollayan yasaların ve kuralların da olması gerekir.

KAYNAKÇA

- CHALIAND, Gérard - Arnaud Blin (ed.). *The History of Terrorism From Antiquity to Al Qaeda*. çev. Edward Schneider vd. California: University of California Press, 2007.
- GAZÂLÎ, İmam. *Bâtınlığın İçyüzü (Fedâihu'l Bâtıniyye/el-Mustazhiri)*. çev. Avni İlhan. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı, 2. Basım, 2019.
- GAZÂLÎ, İmam. *el-Münkızü mined'd dalâl (Dalâletten Çıkış Yolu)*. çev. Osman Arpaçukuru. İstanbul: Beyan yayınları, 3. Basım, 2017.
- GIDDENS, Anthony. *Sosyoloji*. çev. Cemal Güzel. Ankara: Kırmızı Yayınevi, 2012.
- İLHAN, Avni. "Fedâihu'l Bâtıniyye". *TDV İslâm Ansiklopedisi*. 12/291-292. İstanbul: Türkiye Diyanet Vakfı Yayınevi, 1995.
- LAQUEUR, Walter. *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LEWIS, Bernard. *Alamut Kalesi ve Hasan el Sabbah*. çev. Müberra Güney. İstanbul: Nokta yayınları, 2. Basım, 2012.
- SARIBAY, Ali Yaşar. *Siyasal Sosyoloji: Bir Çözümleme Çerçevesi*. İstanbul: Der yayınevi, 1994.
- STANGOR, Charles. *Social Groups in Action and Interaction*. New York: Psychology Press, 2005.
- ŞEHRİSTÂNÎ, Muhammed. *Milel ve Nihal (Dinler, Mezhepler ve Felsefî Sistemler Tarihi)*. çev. Mustafa Öz. İstanbul: Litera yayıncılık, 4. Basım, 2015.
- WEBER, Max. *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. çev. Özer Ozankaya. Ankara: İmge Kitabevi, 1. Basım, 1995.
- "İslam Felsefesinin İlk Ansiklopedistleri: İhvan-ı Safa (Bir cemiyet mi yoksa bir örgüt örgüt mü?)". haz. Prof. Dr. Hasan Özalp. Yayın Tarihi 21 Kasım 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=N2N6DuGXLC0>
- Terörle Mücadele Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti, Terörle Mücadele Kanunu. 3713 (12 Nisan 1991).

ÜNİVERSİTE ÖĞRENCİLERİNDE DİNİ TUTUM VE İLETİŞİM BECERİLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİNİN ÇEŞİTLİ DEĞİŞKENLER AÇISINDAN İNCELENMESİ

A Study of the Relationship between Religious Attitude and Communication Skills of University Students in Terms of Various Variables

Doç. Dr. Turgay ŞİRİN*

Geliş Tarihi: 12.10.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Bu araştırmanın amacı, dini tutumları ile iletişim becerileri arasındaki ilişkinin araştırılmasıdır. Araştırmanın örneklemini yaşları 18 ile 25 arasında değişen 338'i kadın (%81,1); 79'u (%18,9) erkek toplam 417 üniversite öğrencisi oluşturmaktadır. Veri toplama aracı olarak Kişisel Bilgi Formu, Ok-Dini Tutum Ölçeği ve İletişim Becerileri Envanteri kullanılmıştır. Araştırma neticesinde örneklemin dini tutum ölçeği ve iletişim becerileri envanteri puanlarının, ölçek ortalamalarının üzerinde olduğu görülmüştür. Ölçekler arasında dini tutum ölçeği toplam puanı ile iletişim becerileri envanterinin davranışsal iletişim alt boyutu arasında düşük düzeyde pozitif yönde anlamlı bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Bunun yanında dini tutum ölçeğinin ilişkisel dini tutum alt boyutu ile iletişim becerileri envanteri toplam puanı; zihinsel iletişim becerileri alt boyutu ve davranışsal iletişim becerileri alt boyutları arasında; duygusal dini tutum alt boyutu ile zihinsel iletişim becerileri alt boyutu ve davranışsal iletişim alt boyutları arasında pozitif yön-

Abstract

The purpose of this study is to investigate the relationship between religious attitudes and communication skills. The sample of the study consisted of 417 university students, of which 338 were female (81.1%) and 79 were male (18.9%), aged between 18 and 25 years. Personal Information Form, Ok-Religious Attitude Scale and Communication Skills Inventory were used as data collection tools. As a result of the research, it was determined that the religious attitudes and communication skills inventory scores of the research group were above the scale average and there was a low-level positive significant relationship between the total score of the religious attitudes scale and the behavioral communication subscale of the communication skills inventory. In addition, it was found that there was a low-level positive statistical relationship between the relational religious attitude sub-dimension of the religious attitude scale and the total score, the mental communication skills sub-dimension, and the behavioral communication

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İslami İlimler Fakültesi, İslam Felsefesi ve Dinler Tarihi Bölümü, turgay.sirin@medeniyet.edu.tr, ORCID:0000-0002-4872-738666

de düşük istatistiksel ilişki olduğu tespit edilmiştir. Diğer ölçekler arasında anlamlı bir korelasyon hesaplanmamıştır. Bunların yanısıra dini tutum ölçeği ve iletişim becerileri envanteri puanlarının cinsiyet, yaş, sınıf düzeyi, algılanan gelir düzeyi, anne ve baba tahsil durumları ile iletişim eğitimi alıp almama değişkenleri açısından anlamlı farklılıklar gösterdiği tespit edilmiştir. Araştırmanın farklı örneklerde, farklı araştırma modelleriyle, farklı zamanlarda yeniden yapılması ve araştırma sonuçlarının politika yapıcılarca dikkate alınması önerilmektedir.

skills sub-dimensions of the communication skills inventory, and between the emotional religious attitude sub-dimension and the mental communication skills sub-dimension and the behavioral communication sub-dimension. No significant correlations were found between the other scales. In addition, significant results were obtained for the variables of gender, age, grade level, perceived income level, mother's and father's education level, and whether or not they received communication training. It is recommended that the research be conducted again in a qualitative model and at different times by expanding the sample, and that the results of the research be taken into consideration by policy makers.

Anahtar Kelimeler: Din Psikolojisi, Sosyal Psikoloji, Dini Tutum, İletişim, Üniversite Öğrencileri

Key words: Psychology of Religion, Social Psychology, Religious Attitude, Communication, University Students

1. GİRİŞ

Üniversite öğrencilerinde dini tutumlar ile iletişim becerileri arasındaki ilişki, sosyal bilimler açısından önemli ve ilgi çeken bir araştırma konusudur. Nitekim güncel araştırmalar üniversite öğrencilerinin düşünülenden daha fazla dinle ilgilendiklerini göstermektedir (Hartley, 2004). Ancak bu ilginin niteliği ve hangi değişkenlerle nasıl ilişkilendiği araştırmacıların ilgisini çekebilecek bir konudur. Bunlara ek olarak üniversite deneyimi öğrencilerin dini tutumları üzerinde nasıl bir etkide bulunmaktadır? Sorusu da önemli bir sorudur. Yurt dışında 1.200 öğrenciyle yapılan bir çalışmada, her on üniversite öğrencisinden yedisinin “dinin hayatlarında önemli bir rol oynadığı” konusunda hemfikir olduğunu ve her dört öğrenciden birinin “üniversiteye girdikten sonra daha manevi hale geldiğini”, sadece yüzde yedisinin (%7) “daha az manevi hale geldiğini” belirttiğini ortaya koymuştur (Mayrl & Oeur, 2009). Bu durum, üniversiteye gitmenin öğrencilerin dini pratikleri ve inançları üzerinde olumsuz bir etkisi olduğu yönündeki uzun süredir devam eden görüşle çelişmektedir. Araştırmalar, dinin genel refah ve akademik performans gibi bazı öğrenci çıktıları üzerinde faydalı bir etkiye sahip

olabileceğini, ancak diğerleri üzerinde olmadığını ortaya koymuştur (Hartley, 2004; Mayrl & Oeur, 2009).

İletişim, en genel tanımıyla, insanlar arasında bilgi, duygu ve düşünce alışverişini sağlayan bir süreçtir. Bu süreç, sözlü veya sözsüz, yazılı veya görsel yollarla gerçekleştirilebilir. İletişimin temel amacı, insanlar arasında bir ortaklık meydana getirmektir. İletişim, bireylerin birbirlerini anlamalarını ve etkili bir şekilde etkileşimde bulunmalarını sağlar (Kaya, 2013; Sungur, 2018). İletişim süreci, gönderici, mesaj, kanal, alıcı ve geri bildirim gibi temel unsurlardan oluşur. Gönderici, bir mesajı iletme isteyen kişidir; mesaj, iletilmek istenen bilgi veya düşüncedir; kanal, mesajın iletilme yoludur; alıcı, mesajı alan kişidir ve geri bildirim, alıcının mesajı aldıktan sonra verdiği tepkidir (Güngör, 2022; Hargie, 2019; Kumar & Lata, 2015). Ancak bu tanımlardan anlaşılacağı üzere iletişim, sadece sözel bir eylem olarak düşünülmemelidir; aynı zamanda toplumsal bağlamda da değerlendirilmelidir. Bu sebeple iletişim, içinde bulunduğu toplumdan ayrı olarak düşünülemez. Bu sebeplerle de sosyal normlar ve kültürel değerler iletişim sürecini etkiler (Erözkan, 2013; Güngör, 2022; Kaya, 2013). İletişimi etkileyebilecek sosyal faktörlerden belki de en önemlilerinden birisi din ve dini tutumdur.

Dini tutum, bireylerin dini inançları, duyguları ve davranış eğilimleri ile ilgili organize olmuş uzun süreli tutumları ifade eder. Bu tutumlar, bireyin dini inançlarını, değerlerini ve dini pratiklerini nasıl benimsediğini ve uyguladığını yansıtır. Dini tutumlar, bireyin yaşamı boyunca çeşitli faktörlerin etkisiyle oluşur, gelişir ve değişir (Arslan, 2009; Aydın, 2017). Dini tutumların oluşumunda aile, eğitim, sosyal çevre ve kişisel deneyimler gibi faktörler önemli rol oynar. Örneğin, bir bireyin ailesinin dini inançları ve pratikleri, onun dini tutumlarının şekillenmesinde etkili olabilir. Aynı şekilde, eğitim sürecinde alınan dini bilgiler ve sosyal çevrenin dini değerleri de bireyin dini tutumlarını etkileyebilir (Arslan, 2009). İletişim de dini tutumlardan etkilenebilecek önemli bir faktördür. Çünkü iletişim, bireyin diğerleriyle ilişkisi ve sosyalleşmesi gibi pek çok faktör açısından önemli bir faktördür. Bu sebeple araştırmada üniversite öğrencilerinde dini tutumlar ile iletişim becerileri arasındaki ilişki ve bu faktörlerin çeşitli değişkenlerle ilişkisi incelenmiştir. Nitekim Üniversite öğrencilerinin iletişim becerileri üzerine yapılan araştırmalar, bu becerilerin çeşitli faktörlerle ilişkili olduğunu göstermektedir. Örneğin, bir çalışmada üniversite öğrencilerinin

iletişim becerilerinin yaşlarına göre farklılık gösterdiği bulunmuştur. 18-20 yaş grubundaki öğrencilerle karşılaştırıldığında, 26 yaş ve üzeri öğrencilerin iletişim becerileri puanlarının daha yüksek olduğu saptanmıştır (Akan & Günek, 2021; İbekci & Çetintaş, 2022; Koser & Barut, 2020). Başka bir araştırmada üniversite öğrencilerinin iletişim becerilerinin geliştirilmesi için çeşitli stratejilerin ve eğitim programlarının önemini vurgulamaktadır (İbekci & Çetintaş, 2022). Son olarak iletişim becerilerinin, öğrencilerin akademik ve sosyal hayatlarında başarılı olmaları için önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir (Akan & Günek, 2021).

Üniversite öğrencilerinde dini tutum ve iletişim becerileri arasındaki ilişki üzerine yapılan araştırmalar, bu iki değişkenin birbirini etkileyebileceğini göstermektedir. Örneğin, bir çalışmada üniversite öğrencilerinin dini tutumlarının, empatik eğilimleri ve kültürlerarası duyarlılık düzeyleri ile ilişkili olduğu bulunmuştur. Bu araştırma, dini tutumların empati ve kültürlerarası iletişim becerilerini olumlu yönde etkileyebileceğini öne sürmektedir (Aykan, 2024). Başka bir araştırmada, üniversite öğrencilerinin dini tutumları ile hayatın anlamı arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu çalışmada, dini tutumların öğrencilerin hayatın anlamını algılama biçimlerini ve dolayısıyla iletişim kurma şekillerini etkileyebileceği belirtilmiştir (Aydın, 2017). Bu bulgular, üniversite öğrencilerinin dini tutumlarının, iletişim becerilerini ve genel sosyal etkileşimlerini nasıl şekillendirebileceğini anlamak için önemli ipuçları sunmaktadır.

Son araştırmalar, erkek ve kız üniversite öğrencileri arasında inananların oranının nispeten sabit olduğunu ve dini bağlılığın cinsiyetten önemli ölçüde etkilenmediğini göstermektedir (Arı, 2005; Arslan, 2009; Ayten, 2013; Baynal, 2015; Karşlı, 2020; Kökcü, 2019; Pehlivan, 2002; Sevede & Sevinç, 2020; Uysal, 2015). Bununla birlikte, çalışmalar dini bağlılığın öğrencilerin cinsiyetine bağlı olarak farklı etkileri olduğunu ortaya koymuştur (Aydın, 2017; Genç & Durğun, 2018; Rennick vd., 2013; Sarıçam & Güven, 2012; Yapıcı, 2006). Bu durum, üniversite öğrencileri arasında dindarlık ve iletişim arasındaki ilişkinin anlaşılmasında bireysel farklılıkların dikkate alınmasının önemini vurgulamaktadır.

Üniversite öğrencileri arasında dini tutumlar ve iletişim arasındaki ilişki, daha fazla araştırma gerektiren karmaşık ve incelikli bir konudur. Son zamanlarda yapılan çalışmalar, üniversitenin öğrencilerin dini bağlılıklarını olumsuz etkilediği yönündeki geleneksel görüşe meydan okusa da, bu ilişkinin doğası belirsizliğini korumaktadır.

Sonuç olarak, ilgili literatür incelendiğinde üniversite öğrencilerinde dini tutumlar ile iletişim becerileri arasında bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır. Yurt içinde üniversite öğrencilerinde iletişim ile dini tutumlar arasındaki ilişkiye dair doğrudan bir çalışmaya rastlanmamıştır. Tüm bunlar çalışmamızın yapılma gerekçesini, önemini ve özgünlüğünü teşkil etmekte ve çalışmanın ilgili literatüre katkı sağlayacağı ve farklı çalışmaları teşvik edeceği umulmaktadır.

2. ARAŞTIRMANIN PROBLEMİ

Araştırmamızın temel problem cümlesi “Üniversite öğrencilerinin dini tutumları ile iletişim becerileri arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?” şeklindedir. Bu temel probleme ilişkin alt problemler ise aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

Alt Problem 1: Katılımcıların dini tutum puan ortalamaları nedir?

Alt Problem 2: Katılımcıların iletişim becerileri envanteri puan ortalamaları nedir?

Alt Problem 3: Katılımcıların dini tutum ölçek puanları iletişim becerileri ölçek puanlarını anlamlı şekilde yordamakta mıdır?

Alt Problem 4: Katılımcıların dini tutum ölçeğinden aldıkları puanlar, demografik değişkenler açısından anlamlı bir farklılık göstermekte midir?

Alt Problem 5: Katılımcıların iletişim becerileri envanterinden aldıkları puanlar, demografik değişkenler açısından anlamlı bir farklılık göstermekte midir?

Alt Problem 6: Katılımcıların her iki ölçekten aldıkları puanlar cinsiyet, yaş, algılanan ekonomik düzey, üniversitedeki eğitim gördükleri sınıf düzeyi, anne eğitim düzeyi, baba eğitim düzeyi ve iletişim eğitimi alıp almadıkları gibi demografik değişkenler açısından istatistiksel olarak anlamlı farklılık göstermekte midir?

3. YÖNTEM

3.1. Araştırmanın Modeli

Bu araştırmada, belirlenen değişkenler arasındaki ilişkinin incelenmesi amacıyla nicel araştırma modellerinden ilişkisel tarama modeli kullanılmıştır. İlişkisel tarama modelleri, nicel araştırma yöntemlerinin bir türü olarak değişkenler arasındaki değişimi istatistiksel olarak belirlemeyi amaçlayan araştırma desendir (Karasar, 2005).

3.2. Evren ve Örneklem

Araştırmanın örneklemini İstanbul ilinde yaşayan ve kartopu örnekleme metoduyla ulaşılan 338 kadın (%81,1); 79 (%18,9) erkek toplam 417 üniversite öğrencisi oluşturmaktadır. Öğrencilerin yaşları 18 ile 25 arasında değişmektedir.

3.3. Veri Toplama Araçları

Araştırmada örneklemin sosyo-demografik özelliklerini tespit için, araştırmacı tarafından oluşturulan, “Kişisel Bilgi Formu” ile geçerlik güvenirliği yapılmış ve yayınlanmış olup geliştiricilerinden izin alınarak kullanılan “Ok Dini Tutum Ölçeği” ve “İletişim Becerileri Envanteri” kullanılmıştır.

Kişisel Bilgi Formu: Araştırmada dini tutum ve iletişim becerileri ile ilişkili olabileceği düşünülen sorulardan oluşan “Kişisel Bilgi Formu” oluşturulmuştur. Burada örneklemin, cinsiyet, yaş, sınıf düzeyi, algılanan gelir düzeyi, anne ve baba tahsil durumları ile iletişim eğitimi alıp almama gibi sorular bulunmaktadır.

Ok-Dini Tutum Ölçeği: Ok Dini Tutum Ölçeği, Türkiye’de iki farklı örnekleme geliştirilmiş bir ölçektir. İlk örnekleme 930 ikinci örnekleme 388 üniversite öğrencisiyle çalışma yapılmıştır. Ölçeğin iç tutarlılığı 0,81 ve 0,91 olarak tespit edilmiştir. Açılımlayıcı ve doğrulayıcı faktör analizleri ölçeğin, bilişsel, duygusal, davranışsal ve ilişkisel dini tutum olmak üzere dört alt boyutu olduğunu göstermiştir. Elde edilen soruların toplam varyansın %78’ini açıkladığı görülmüştür. Madde toplam korelasyon puanları 42-60 arasında yer ve ölçek maddelerinin birbiriyle istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkiye sahip olduğu raporlanmıştır (Ok, 2011).

Ok Dini Tutum Ölçeği toplam sekiz (8) sorudan meydana gelen beşli (5’li) likert tipinde bir ölçek olup; likert seçenekler “1=hiç katılmıyorum, 2=az katılıyorum, 3=yarı yarıya katılıyorum, 4=çoğuna katılıyorum, 5=tamamına katılıyorum” olarak puanlanmaktadır. Bilişsel dini tutum alt boyutundaki sorular ters kodlanmaktadır. Ölçekte, puanların yüksekliği olumlu tutumu düşüklüğü ise olumsuz tutumu göstermektedir (Ok, 2011).

İletişim Becerileri Envanteri: Bu ölçek Ersanlı ve Balcı (1998) tarafından geliştirilen bir ölçektir. Envanter toplam 45 sorudan oluşmakta olup “5=Her zaman, 4=Genellikle, 3=Bazen, 2=Nadiren, 1=Hiçbir zaman” olarak 5’li likert şeklinde

puanlanmaktadır. Envanterin “zihinsel, duygusal ve davranışsal iletişim” şeklinde isimlendirilen üç (3) alt ölçeği bulunmaktadır (Ersanlı & Balcı, 1998). Envanterin alt faktörlerinden 15 ile 75 arasında puan alınabilmektedir. Envanterin toplamında ise 45 ile 225 arasında puan alınabilmektedir. Envanterin Cronbach Alfa katsayısı 0,72; bilişsel 0,83, duygusal 0,73, davranışsal 0,82 olduğu raporlanmıştır (Ersanlı & Balcı, 1998). Envanterin yorumlanması, alınan puanın yüksekliği, kişinin iletişim becerileri eğiliminin olumlu yönde olduğu puanın azlığı ise iletişim becerileri eğiliminin düşük olduğu şeklinde olmaktadır.

3.4. İşlem

Araştırma verileri online (Google forms) ve yüzyüze yöntemler kullanılarak hibrid şekilde elde edilmiştir. Araştırmaya katılan tüm katılımcılara çalışmayla ilgili açık bilgi verilmiş, istedikleri takdirde sonuçların kendilerine ulaştırılacağı ifade edilmiş ve yüzyüze formlarda kişisel onam formları imzalı şekilde, online formlarda da onay butonu şeklinde rızaları alınmıştır. Ölçeğin uygulanması ortalama 30 dakika sürmüştür.

3.5. Araştırma Etiği

Bu çalışma İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Etik Kurulu’nun 06.05.2024 tarih, E-38510686-050.04-2400027715 sayılı yazısı ile kurulun 2024/4 sayılı ve 30.04.2024 tarihli kararıyla verdiği etik onay doğrultusunda yapılmıştır.

3.6. İstatistiksel Analiz

Araştırmada elde edilen verilerin istatistiksel analizlere başlamadan önce verilerin normalliği test edilmiştir. Bu kapsamda çarpıklık ve basıklık değerleri -1,5 ile +1,5 aralığı baz alınarak veriler incelenmiştir (Tabachnick vd., 2013). Normal dağılım gösteren ölçekler için parametrik testler kullanılmış, normal dağılmayan verilerde nonparametrik testler test edilmiştir. Bu kapsamda çalışma kapsamında ANOVA, t testi ve Pearson Korelasyon, Çoklu Doğrusal Regresyon, Mann-Whitney U, Kruskal Wallis ve Spearman Korelasyon testleri kullanılmıştır. Verilerin analizinde SPSS 24 programı kullanılmıştır (Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S., & Yıldırım, 2010).

Tek yönlü varyans analizi (ANOVA) neticesinde Levene's testi ile varyansların homojenliği test edilmiş; homojenliğin sağlandığı durumlarda post-hoc testi olarak Scheffe testi seçilmiş; homojenliğin sağlanmadığı durumlarda ise Tamhane's T2 testi kullanılmıştır (Güriş & Astar, 2019).

Regresyon analizinde ise, korelasyonlar incelendikten sonra, aralarında anlamlı korelasyon tespit edilen değişkenler kullanılmıştır. Buna göre normal dağılım gösteren ve gerekli şartları taşıdığı hesaplanan ölçeklerden; dini tutum ölçeği toplam puanı ile dini tutum ölçeğinin duygusal alt boyutunun davranışsal iletişim alt boyutu üzerindeki yordayıcı etkisini incelemek için çoklu doğrusal regresyon analizi yapılmıştır. Analiz öncesinde verilerin çoklu doğrusal regresyon koşullarını karşılayıp karşılamadığını belirlemek için değerler incelenmiştir. Buna göre verilerin normal dağıldığı, tolerans değerlerinin 0,2'den büyük olduğu, VIF değerlerinin 10'dan küçük olduğu ve Condition Index değerlerinin 30'dan küçük olduğu görülmüştür. Ayrıca Cook's D verilerinin 1'den küçük olduğu, Mahalanobis değerlerinin 15'den küçük olduğu gözlenmiştir. Yine bilindiği üzere Durbin Watson'ın geçerli olduğu değer aralığı $0 < d < 4$ olarak kabul edilmektedir. Sıfır'a yakın değer aşırı pozitif korelasyon, 4'e yakın değer aşırı negatif korelasyona işaretler. Araştırmada $d=2,043$ bulunmuştur. Bu değer verilerde otokorelasyon olmadığını göstermektedir. Sonrasında enter yöntemi kullanılarak çoklu doğrusal regresyon analizine geçilmiş ve yapılan regresyon analizi sonuçları raporlanmıştır (Güriş & Astar, 2019; Tabachnick vd., 2013).

3.7. Sınırlılıklar

Araştırmada elde edilen sonuçlar, Türkiye'nin İstanbul ilinde yaşayan ve araştırmaya gönüllü olarak katılan üniversite öğrencilerinden elde edilen verilerle sınırlıdır. Ayrıca, bu araştırmada kartopu örnekleme yönteminin kullanılmasından kaynaklanan bazı sınırlamalar da mevcuttur. Kartopu örnekleme, ana kütleden kolay, hızlı ve ekonomik bir şekilde veri toplanmasına olanak sağladığı için sosyal bilimlerde ve klinik alanlarda yaygın olarak tercih edilen bir yöntemdir. Ancak, bu örnekleme yönteminde katılımcıların motivasyonu önemli bir rol oynamaktadır. Bu da çalışmaya motivasyon kaynaklı bir yanlılık getirmektedir. Katılım motivasyonu, kişinin araştırma konusuna olan ilgisi, olumsuz bir bakış açısını ifade etme eğilimi veya belirli perspektifleri destekleme arzusu gibi çeşitli faktörlerden etkilenebilir (Etikan, 2016). Sonuç olarak, kolayda örnekleme sonuçlarının

analizi yalnızca çalışmanın katılımcılarına uygulanabilir. Bulgular genellenemez. Dolayısıyla, çalışmanın bulguları çalışma grubuyla sınırlıdır diyebiliriz.

Ayrıca, araştırmada kullanılan nicel araştırma modelinin de kendine özgü sınırları bulunmaktadır. Bu yöntemde veriler nicel yöntemlerle elde edildiğinden ve sayısal olarak ifade edildiğinden, bulgular ölçme araçlarıyla sınırlıdır. Bu da detaylı incelemeler açısından bir kısıtlılık teşkil etmektedir.

Son olarak araştırmanın yürütüldüğü coğrafi bölgenin kültürel özellikleri, katılımcıların alt kültürleri ve sosyal ve ekonomik geçmişleri, eğitim aldıkları bölümler gibi çeşitli hususlar da araştırma sonuçlarını potansiyel olarak etkilemiş olabilir. Çeşitlendirilmiş araştırma yöntemlerinin benimsenmesi veya ölçüm araç ve tekniklerinin iyileştirilmesi, gelecekteki araştırmalarda bu sınırlamaları potansiyel olarak azaltabilir.

4. BULGULAR

Araştırmaya katılan öğrencilerin demografik bulguları aşağıda Tablo 1'de verilmiştir.

Tablo 1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Bulguları

		n	%
Cinsiyet	Kadın	338	81,1
	Erkek	79	18,9
Yaş	18	32	7,7
	19	95	22,8
	20	108	25,9
	21	89	21,3
	22	46	11,0
	23	16	3,8
	24	13	3,1
	25	18	4,3
Sınıf	Birinci Sınıf	125	30,0
	İkinci Sınıf	161	38,6
	Üçüncü Sınıf	88	21,1
	Dördüncü Sınıf	43	10,3

Algılanan Gelir Düzeyi	Düşük	134	32,1
	Orta	204	48,9
	Yüksek	79	18,9
İletişim Eğitimi Var mı?	Evet	125	30,0
	Hayır	292	70,0
Anne Tahsil	Okula Gitmemiş	34	8,2
	İlkokul	144	34,5
	Ortaokul	75	18,0
	Lise	89	21,3
	Lisans ve Üstü	75	18,0
Baba Tahsil	İlkokul	99	23,7
	Ortaokul	69	16,5
	Lise	99	23,7
	Lisans ve Üstü	150	36,0

Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin 338 tanesi kadın (%81,1); 79 tanesi (%18,9) erkek olduğunu beyan etmiştir. Öğrencilerin yaşları 18 ile 25 arasında değişmektedir. Öğrencilerin 125'i (%30) birinci sınıfa; 161'i (%38,6) ikinci sınıfa; 88'i (%21,1) üçüncü sınıfa ve 43'ü (%10,3) dördüncü sınıfa gittiğini ifade etmiştir. Aynı şekilde örneklemin 134'ü (%32,1) düşük gelirli; 204'ü (%48,9) orta ve 79'u (%18,9) yüksek gelir seviyesi beyan etmiştir. Öğrencilerin 125'i (%30) iletişim eğitimi aldığını belirtirken, 292'si (%70) iletişim eğitimi almadıklarını ifade etmişlerdir. Anne tahsil düzeyi açısından öğrencilerin 34'ü ((8,2) annelerinin okula gitmediğini belirtirken, 144'ü (%34,5) annelerinin ilkökul, 75'i (%18) ortaokul, 89'u (%21,3) lise ve 75'i (%18) annelerinin lisans ve üstü düzeyde eğitime sahip olduklarını ifade etmişlerdir. Babalarının tahsil durumu sorusuna ise öğrencilerin 99'u (%23,7) ilkökul; 69'u (%16,5) ortaokul, 99'u (%23,7) lise; 150'si (%36) lisans ve üstü düzeyde eğitime sahip olduklarını ifade etmişlerdir.

Örneklemin, İletişim ve Dini Tutum ölçeklerinden almış oldukları toplam puanlar ile ölçeklerin alt boyutlarından almış oldukları puanlar, minimum ve maksimum değerler, standart sapma, aritmetik ortalamanın standart hatası ile çarpıklık ve basıklık değerleri aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2. Ölçeklere Ait Betimsel Analiz Sonuçları

	N	Min.	Maks.	Ortalama		ss	Çarpıklık		Basıklık	
				$\bar{x}$	Sh_x		Değer	Sh	Değer	Sh
İletişim Becerileri Envanteri Toplam P.	417	2,91	4,98	3,69	0,02	0,31	0,23	0,12	0,24	0,24
Zihinsel İletişim Becerileri Alt B.	417	2,71	5,00	3,87	0,02	0,41	-0,30	0,12	-0,06	0,24
Duygusal İletişim Becerileri Alt B.	417	2,33	5,00	3,51	0,02	0,38	0,18	0,12	0,68	0,24
Davranışsal İletişim Becerileri Alt B.	417	2,53	4,93	3,70	0,02	0,39	0,07	0,12	0,11	0,24
Dini Tutum Ölçeği Toplam Puan	417	2,38	5,00	4,34	0,03	0,52	-1,10	0,12	1,23	0,24
Bilişsel Dini Tutum Alt B.	417	3,00	5,00	4,89	0,02	0,39	-3,91	0,12	14,65	0,24
İlişkisel Dini Tutum Alt B.	417	1,00	5,00	4,62	0,03	0,63	-2,16	0,12	5,73	0,24
Duygusal Dini Tutum Alt B.	417	1,00	5,00	3,95	0,04	0,90	-0,78	0,12	0,01	0,24
Davranışsal Dini Tutum Alt B.	417	1,50	5,00	3,93	0,04	0,88	-0,56	0,12	-0,52	0,24

Tablo incelendiğinde, iletişim becerileri envanteri toplam aritmetik ortalaması $\bar{x}=3,69$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,02$; standart sapması $ss=0,31$; çarpıklık= $0,23$ ve basıklık $0,24$; Zihinsel İletişim Becerileri alt boyutu puanlarının aritmetik ortalaması $\bar{x}=3,87$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,02$; standart sapması $ss=0,41$, çarpıklık= $-0,30$, basıklık= $-0,06$ olarak; Duygusal İletişim Becerileri alt boyutu puanlarının aritmetik ortalaması $\bar{x}=3,51$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,02$; standart sapması $ss=0,38$; çarpıklık= $0,18$, basıklık= $0,68$ olarak; Davranışsal İletişim Becerileri alt boyutu puanlarının aritmetik ortalaması $\bar{x}=3,70$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,02$; standart sapması $ss=0,39$; çarpıklık= $0,07$, basıklık= $0,11$ olarak;

Dini tutum ölçeği toplam aritmetik ortalaması $\bar{x}=4,34$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,03$; standart sapması $ss=0,52$; çarpıklık= $-1,10$; basıklık= $1,23$ olarak; dini tutum ölçeğinin bilişsel dini tutum alt boyutunun ortalaması $\bar{x}=4,89$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,02$; standart sapması $ss=0,39$; çarpıklık= $-3,91$; basıklık= $14,65$ olarak; ilişkisel dini tutum alt boyutunun ortalaması $\bar{x}=4,62$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,03$;

standart sapması $ss=0,63$; çarpıklık= $-2,16$; basıklık= $5,73$ olarak; Duygusal dini tutum alt boyutunun ortalaması $\bar{x}=3,95$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,04$; standart sapması $ss=0,90$; çarpıklık= $-0,78$; basıklık= $0,01$ olarak; Davranışsal dini tutum alt boyutunun ortalaması $\bar{x}=3,93$; aritmetik ortalamasının standart hatası $Sh_x=0,04$; standart sapması $ss=0,88$; çarpıklık= $-0,56$; basıklık= $-0,52$ olarak hesaplanmıştır.

Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin ölçek puanları arasında anlamlı bir ilişki var mıdır? Sorusuna ilişkin korelasyon analizi yapılmış ve elde edilen sonuçlar aşağıdaki tabloda raporlanmıştır.

Tablo 3. İletişim Becerileri Envanteri Toplam ve Alt Ölçekleri İle Dini Tutum Ölçeği Toplam ve Alt Ölçekleri Arasındaki İlişkiyi Belirlemek Üzere Yapılan Korelasyon Analizi Sonuçları

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. İletişim Becerileri Envanteri Toplam P.	1								
2. Zihinsel İletişim Becerileri Alt B.	,818**	1							
3. Duygusal İletişim Becerileri Alt B.	,717**	,340**	1						
4. Davranışsal İletişim Becerileri Alt B.	,806**	,575**	,338**	1					
5. Dini Tutum Ö. Toplam Puan	0,049	0,091	-0,072	,103*	1				
6. Bilişsel Dini Tutum Alt B.	-0,01	-0,02	0,01	-0,01	,358**	-			
7. İlişkisel Dini Tutum Alt B.	,111*	,133**	-0,01	,124*	,612**	,137**	-		
8. Duygusal Dini Tutum Alt B.	0,052	,102*	-0,090	,118*	,810**	,148**	,383**	1	
9. Davranışsal Dini Tut. Alt B.	0,023	0,054	-0,093	0,094	,837**	,181**	,462**	,551**	1

** . $p < 0,01$; * . $p < 0,05$

Tablo 3 incelendiğinde ölçekler arasındaki anlamlı ilişkilerin yalnızca dini tutum toplam puanı ile davranışsal iletişim alt boyutu arasında ($r = ,103$; $p < ,05$) düzeyinde pozitif yönde; dini tutum ölçeğinin ilişkisel dini tutum alt boyutunun iletişim becerileri envanteri toplam puanı ile ($r = ,111$; $p < ,05$) düzeyinde pozitif yönde; zihinsel iletişim becerileri alt boyutu ile ($r = ,133$; $p < ,01$) düzeyinde pozitif yönde ve davranışsal iletişim becerileri alt boyutu ile ($r = ,124$; $p < ,05$) düzeyinde pozitif yönde düşük korelasyon olduğu; duygusal dini tutum alt boyutu ile zihinsel

iletişim becerileri alt boyutu ile ($r = ,102$; $p < ,05$) düzeyinde pozitif yönde düşük ve davranışsal iletişim alt boyutu ile ($r = ,118$; $p < ,05$) düzeyinde pozitif yönde düşük korelasyon olduğu tespit edilmiştir. Bunun dışında diğer ölçekler arasında anlamlı bir korelasyon hesaplanmamıştır.

Korelasyonlar incelendikten sonra, aralarında anlamlı korelasyon tespit edilen değişkenler arasında regresyon analizi yapılmıştır. Buna göre normal dağılım gösteren ve gerekli şartları taşıdığı hesaplanan ölçeklerden; dini tutum ölçeği toplam puanı ile dini tutum ölçeğinin duygusal alt boyutunun davranışsal iletişim alt boyutu üzerindeki yordayıcı etkisini incelemek için çoklu doğrusal regresyon analizi yapılmıştır. Analiz öncesinde verilerin çoklu doğrusal regresyon koşullarını karşılayıp karşılamadığını belirlemek için değerler incelenmiştir. Buna göre verilerin normal dağıldığı, tolerans değerlerinin 0,2'den büyük olduğu, VIF değerlerinin 10'dan küçük olduğu ve Condition Index değerlerinin 30'dan küçük olduğu görülmüştür. Ayrıca Cook's D verilerinin 1'den küçük olduğu, Mahalanobis değerlerinin 15'den küçük olduğu gözlenmiştir. Yine bilindiği üzere Durbin-Watson'ın geçerli olduğu değer aralığı $0 < d < 4$ olarak kabul edilmektedir. Sıfır'a yakın değer aşırı pozitif korelasyon, 4'e yakın değer aşırı negatif korelasyona işaretir. Araştırmada $d = 2,043$ bulunmuştur. Bu değer verilerde otokorelasyon olmadığını göstermektedir. Sonrasında enter yöntemi kullanılarak çoklu doğrusal regresyon analizine geçilmiş ve yapılan regresyon analizi sonuçları Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4. Dini Tutum Ölçeği Toplam Puanı ile Duygusal Dini Tutum Alt Boyutu Puanlarının Davranışsal İletişim Alt Boyutu Üzerindeki Yordayıcı Etkisine İlişkin Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi Sonuçları

Modeller		Beta	SH	t	95,0% CI		β	p
					LL	UL		
Model 1	(Sabit)	3,50	0,09	41,15	3,34	3,67		0,00
	Duygusal Dini Tutum Alt Boyutu	0,05	0,02	2,43	0,01	0,09	0,12	0,02
Model 2	(Sabit)	3,46	0,18	19,52	3,11	3,81		0,00
	Duygusal Dini Tutum Alt Boyutu	0,04	0,04	1,22	-0,03	0,11	0,10	0,22
	Dini Tutum Toplam Puan	0,02	0,06	0,26	-0,11	0,14	0,02	0,80
Model 3	(Sabit)	3,37	0,16	21,08	3,06	3,68		0,00
	Dini Tutum Toplam Puan	0,08	0,04	2,11	0,01	0,15	0,10	0,04

a. Bağımlı Değişken: Davranışsal İletişim Alt Boyutu

Tablo 4, incelendiğinde sırasıyla Model 1'in $F_{(1,415)} = 5,891$, $p=0,01 < .05$ ve $R=,118$, $R^2=,014$ değerleri ile varyansın %1,4'ünü açıkladığı anlaşılmaktadır. Model 2'nin değerleri incelendiğinde ise $F_{(2,414)} = 2,972$, $p=0,052 > .05$, $R=,119$ ve $R^2=,014$ değerleri ile anlamlı bir model oluşmadığı anlaşılmıştır. Model 3'ün değerlerinin ise $F_{(1,415)} = 4,461$, $p=0,03 < .05$, $R=,103$ ve $R^2=,011$ olduğu ve varyansın %1,1'ini açıklayan anlamlı bir model olduğu tespit edilmiştir. Bu modeller içerisinde en yüksek yordayıcılığa Model 1'in sahip olduğu anlaşılmıştır. Kısaca bulgular, dini tutum ölçeğinin alt boyutu olan “duygusal dini tutum” alt boyutunun, iletişim ölçeği alt boyutlarından olan “davranışsal iletişim alt boyutu” puanlarını pozitif yönde ($\beta = .12$, $p < .05$), dini tutum ölçeği toplan puanının ise pozitif yönde ($\beta = .10$, $p < .05$) yordadığını ortaya koymuştur.

Aralarında anlamlı korelasyon bulunan “duygusal dini tutum” alt boyutunun “zihinsel iletişim alt boyutu” üzerindeki yordayıcı etkisini incelemek için de aynı şekilde doğrusal regresyon analizi yapılmıştır. Analiz öncesinde verilerin çoklu doğrusal regresyon koşullarını karşılayıp karşılamadığını belirlemek için değerler incelenmiştir. Buna göre verilerin normal dağıldığı, tolerans değerlerinin 0,2'den büyük olduğu, VIF değerlerinin 10'dan küçük olduğu ve Condition Index değerlerinin 30'dan küçük olduğu görülmüştür. Ayrıca Cook's D verilerinin 1'den küçük olduğu, Mahalanobis değerlerinin 15'den küçük olduğu; Durbin Watson değeri $d=2,03$ bulunmuştur. Sonrasında enter yöntemi kullanılarak doğrusal regresyon analizine geçilmiş ve sonuçları Tablo 5'te verilmiştir.

Tablo 5. Duygusal Dini Tutum Alt Boyutu'nun Zihinsel İletişim Alt Boyutu Üzerindeki Yordayıcı Etkisine İlişkin Çoklu Doğrusal Regresyon Analizi Sonuçları

	Beta	SH	t	95,0% CI		β	p
				LL	UL		
(Sabit)	3,69	0,09	41,23	3,52	3,87		0,00
Duygusal Dini Tutum Alt Boyutu	0,05	0,02	2,09	0,00	0,09	0,10	0,04

Bağımlı Değişken: Zihinsel İletişim Alt Boyutu

Tablo 5, Enter yöntemiyle yapılan regresyon analizi sonuçlarını göstermektedir. Buna göre analiz sonucunda Model 1'in $F_{(1,415)} = 4,365$, $p=0,03 < .05$ ve $R=,102$, $R^2=,010$ değerleri ile varyansın %1'ini açıkladığı anlaşılmaktadır. Bulgular, dini tutum ölçeğinin alt boyutu olan “duygusal dini tutum” alt boyutunun, iletişim

ölçeği alt boyutlarından olan “zihinsel iletişim alt boyutu” puanlarını pozitif yönde ($\beta = .10, p < .05$) yordadığını göstermektedir.

Üniversite öğrencilerinin, ölçeklerden aldıkları puanların cinsiyet değişkenine göre farklılaşıp farklılaşmadığını belirlemek üzere yapılan bağımsız grup t testi sonuçları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 6. Ölçek Puanlarının Örneklem Cinsiyet Değişkenine Göre Farklılaşım Farklılaşmadığını Belirlemek Üzere Yapılan Bağımsız Grup t Testi Sonuçları

Ölçekler	Gruplar	N	$\bar{x}$	ss	Sh_x	t	sd	p
İletişim Becerileri Envanteri Toplam P.	Kadın	338	3,69	0,30	0,02	-0,19	103,15	0,85
	Erkek	79	3,70	0,37	0,04			
Zihinsel İletişim Becerileri Alt B.	Kadın	338	3,88	0,39	0,02	0,93	101,70	0,35
	Erkek	79	3,83	0,49	0,06			
Duygusal İletişim Becerileri Alt B.	Kadın	338	3,50	0,37	0,02	-1,03	102,74	0,31
	Erkek	79	3,56	0,46	0,05			
Davranışsal İletişim Becerileri Alt B.	Kadın	338	3,70	0,38	0,02	-0,56	415,00	0,58
	Erkek	79	3,73	0,43	0,05			
Dini Tutum Ölçeği Toplam Puan	Kadın	338	4,39	0,49	0,03	3,60	103,37	0,00
	Erkek	79	4,13	0,60	0,07			
Duygusal Dini Tu. Alt B.	Kadın	338	3,99	0,87	0,05	2,25	415,00	0,02
	Erkek	79	3,74	1,01	0,11			
Davranışsal Dini Tu. Alt B.	Kadın	338	4,01	0,85	0,05	3,75	110,69	0,00
	Erkek	79	3,58	0,93	0,10			

Tablo 6 incelendiğinde, iletişim becerileri envanteri toplam ve alt boyut puanları açısından örnekleme oluşturan grupların aritmetik ortalamaları arasındaki fark istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır ($p > .05$). Buna karşın dini tutum ölçeği toplam puanı ($t = 3,60; p < 0,01$) ile normal dağılım gösteren alt boyutlarından duygusal dini tutum alt boyutu ($t = 2,25; p < 0,05$) ile davranışsal dini tutum alt boyutlarında ($t = 3,75; p < 0,01$) cinsiyet açısından kadın öğrenciler lehine anlamlı bir farklılık bulunmuştur.

Tablo 7. Öğrencilerin Cinsiyet Değişkenine Göre Bilişsel ve İlişkisel Dini Tutum Ölçeği Alt Boyutlarından Aldıkları Puanlar Arasındaki Farkın Anlamlılığını Test Etmek İçin Yapılan Non-Parametrik Mann Whitney-U Testi Sonuçları

Cinsiyet		N	S.T	S.O	U	z	p
Bilişsel Dini Tutum Alt B.	Kadın	338	214,90	72635,00	11358,00	-4,09	0,00
	Erkek	79	183,77	14518,00			
	Toplam	417					
İlişkisel Dini Tutum Alt B.	Kadın	338	214,13	72376,00	11617,00	-2,06	0,04
	Erkek	79	187,05	14777,00			
	Toplam	417					

Tablo 7'ye göre, öğrencilerin dini tutum ölçeğinin bilişsel ve ilişkisel alt ölçeklerinden almış oldukları puanların, cinsiyet değişkenine göre anlamlı bir şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını belirlemek üzere yapılan non-parametrik Mann Whitney-U testi sonucunda, her iki alt ölçekte gruplar arasında kadın öğrenciler lehine istatistiksel açıdan $p < 0.05$ düzeyinde anlamlı bir farklılık saptanmıştır.

Örneklemin ölçek puanları iletişim eğitimi alıp almamak açısından anlamlı şekilde farklılaşmakta mıdır? Sorusuna dair yapılan t testi sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 8. Ölçek Puanlarının Öğrencinin İletişim Eğitimi Alıp Almamasına Göre Farklılaşıp Farklılaşmadığını Belirlemek Üzere Yapılan Bağımsız Grup t Testi Sonuçları

Ölçekler	Gruplar	N	$\bar{x}$	ss	Sh_x	t	sd	p
İletişim Becerileri Envanteri Toplam P.	Evet	125	3,77	0,31	0,03	3,42	415	0,00
	Hayır	292	3,66	0,30	0,02			
Zihinsel İletişim Becerileri Alt B.	Evet	125	3,93	0,40	0,04	1,67	415	0,09
	Hayır	292	3,85	0,41	0,02			
Duygusal İletişim Becerileri Alt B.	Evet	125	3,59	0,42	0,04	2,66	415	0,01
	Hayır	292	3,48	0,37	0,02			
Davranışsal İletişim Becerileri Alt B.	Evet	125	3,81	0,37	0,03	3,77	415	0,00
	Hayır	292	3,66	0,39	0,02			
Dini Tutum Ölçeği Toplam Puan	Evet	125	4,37	0,50	0,04	0,55	415	0,58
	Hayır	292	4,33	0,53	0,03			
Duygusal Dini Tu. Alt B.	Evet	125	3,98	0,92	0,08	0,50	415	0,62
	Hayır	292	3,93	0,90	0,05			
Davranışsal Dini Tu. Alt B.	Evet	125	3,92	0,90	0,08	-0,08	415	0,94
	Hayır	292	3,93	0,87	0,05			

Tablo incelendiğinde, iletişim becerileri envanterinin zihinsel iletişim alt boyutu ile dini tutum ölçeği toplam ve alt boyut puanları açısından örnekleme oluşturan grupların aritmetik ortalamaları arasındaki fark istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır ($p>.05$). Buna karşın iletişim becerileri envanteri toplam puanı ($t=3,42$; $p<0,01$) ile duygusal iletişim becerileri alt boyutu ($t=2,66$; $p<0,05$) ve davranışsal iletişim becerileri alt boyutu ($t=3,77$; $p<0,01$) puanları iletişim eğitimi alıp almamak açısından iletişim eğitimi alan öğrenciler lehine anlamlı bir farklılık bulunmuştur.

Dini tutum ölçeğinin normal dağılım göstermeyen bilişsel ve ilişkisel dini tutum alt boyutlarının cinsiyet açısından anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını tespit etmek için yapılan Mann Whitney U testi sonuçlarında gruplar arasında anlamlı farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p>0.05$).

Ölçek puanlarının üniversite öğrencilerinin eğitim gördükleri sınıf değişkenine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla yapılan tek yönlü varyans analizi (ANOVA) sonuçları aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 9. Ölçek Puanlarının Sınıf Değişkenine Göre Farklılaşıp Farklılaşmadığını Belirlemek Üzere Yapılan Tek Yönlü Varyans Analizi (ANOVA) Sonuçları

Ölçekler	Gruplar	N	$\bar{x}$	ss		KT	Sd	KO	F	p
İletişim Becerileri Envanteri Toplam P.	Birinci Sınıf	125	3,67	0,30	Between Groups	0,997	3	0,33	3,53	0,02
	İkinci Sınıf	161	3,66	0,29	Within Groups	38,887	413	0,09		
	Üçüncü Sınıf	88	3,73	0,32	Total	39,884	416			
	Dördüncü Sınıf	43	3,81	0,35						
	Total	417	3,69	0,31						
Davranışsal İletişim Becerileri Alt B.	Birinci Sınıf	125	3,68	0,37	Between Groups	2,871	3	0,96	6,53	0,00
	İkinci Sınıf	161	3,63	0,39	Within Groups	60,518	413	0,15		
	Üçüncü Sınıf	88	3,78	0,38	Total	63,389	416			
	Dördüncü Sınıf	43	3,89	0,42						
	Total	417	3,70	0,39						
Dini Tutum Ölçeği Toplam Puan	Birinci Sınıf	125	4,40	0,54	Between Groups	0,700	3	0,23	0,86	0,46
	İkinci Sınıf	161	4,30	0,52	Within Groups	112,528	413	0,27		
	Üçüncü Sınıf	88	4,36	0,51	Total	113,228	416			
	Dördüncü Sınıf	43	4,30	0,51						
	Total	417	4,34	0,52						

Tablo incelendiğinde öğrencilerin iletişim becerileri envanter puanları açısından, iletişim becerileri envanteri toplam puan ($F=3,53$; $p<0,05$) ve davranışsal iletişim becerileri alt puanının ($F=6,53$; $p<0,01$) üniversite öğrencilerinin eğitim gördükleri sınıf değişkeni açısından anlamlı farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. İletişim becerileri envanterinin diğer alt boyutlarında anlamlı farklılaşma gözlenmemiştir ($p>0,05$). ANOVA sonrası varyansların homojen olduğu saptanmış ($F=0,466$; $p>0,05$); çoklu karşılaştırma analizi sonuçlarına göre iletişim toplam puanları açısından ikinci sınıf ile dördüncü sınıf arasında dördüncü sınıf lehine; davranışsal iletişimde birinci sınıf ve ikinci sınıf ile dördüncü sınıf arasında dördüncü sınıf lehine ve ikinci sınıf ile üçüncü sınıf arasında üçüncü sınıf lehine anlamlı farklılık ($p>0,05$) olduğu tespit edilmiştir.

Yapılan ANOVA analizinde öğrencilerin dini tutum ölçeği toplam puanlarının ve alt boyutlarının sınıf değişkenine göre farklılaşması incelendiğinde, anlamlı bir farklılık olmadığı hesaplanmıştır ($p>0,05$).

Aynı şekilde araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin ölçek puanlarının ekonomik seviye açısından anlamlı bir farklılık gösterip göstermediği de tek yönlü ANOVA analizi ile incelenmiş, gruplar arasında anlamlı bir farklılık gözlenmemiştir ($p>0,05$).

Araştırmaya katılan öğrencilerin ölçek puanlarının annelerinin eğitim düzeyleri açısından anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini incelemek için tek yönlü ANOVA testi yapılmış ve sonuçları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 10. Ölçek Puanlarının Anne Tahsil Değişkenine Göre Farklılaşp Farklılaşmadığını Belirlemek Üzere Yapılan Tek Yönlü Varyans Analizi (ANOVA) Sonuçları

Ölçekler	Gruplar	N	$\bar{x}$	ss		KT	Sd	K0	F	p
İletişim Becerileri Envanteri Toplam P.	Okula Gitmemiş	34	3,68	0,30	G. Arası	0,58	4	0,15	1,53	0,19
	İlkokul	144	3,72	0,30	G. İçi	39,30	412	0,10		
	Ortaokul	75	3,74	0,33	Toplam	39,88	416			
	Lise	89	3,68	0,31						
	Lisans ve Üstü	75	3,63	0,30						
	Total	417	3,69	0,31						

Ölçekler	Gruplar	N	$\bar{x}$	ss		KT	Sd	KO	F	p
Dini Tutum Ölçeği Toplam Puan	Okula Gitmemiş	34	4,14	0,73	G. Arası	5,72	4	1,43	5,48	0,00
	İlkokul	144	4,46	0,44	G. İçi	107,51	412	0,26		
	Ortaokul	75	4,29	0,52	Toplam	113,23	416			
	Lise	89	4,41	0,50						
	Lisans ve Üstü	75	4,19	0,52						
	Total	417	4,34	0,52						

Tablo incelendiğinde öğrencilerin iletişim becerileri envanter toplam puanı ve alt boyutlarının anne tahsil değişkenine göre anlamlı bir farklılık göstermediği hesaplanmıştır ($p>0,05$). Buna karşın öğrencilerin dini tutum ölçek toplam puanlarının anne tahsil değişkenine göre anlamlı farklılık gösterdiği ($F=5,48$; $p<0,01$) ancak dini tutum alt boyutları açısından anlamlı bir farklılaşma olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Anlamlı farklılık görülen dini tutum ölçeği toplam puanında varyansların homojen dağıldığı görüldükten sonra ($p>0,05$) gerçekleştirilen Scheffe çoklu karşılaştırma analizi sonuçlarına göre anneleri lisans ve üstü eğitim düzeyine sahip olan üniversite öğrencileri ile anneleri ilköğretim düzeyinde eğitime sahip olanlar arasında Lisans ve üstü eğitime sahip olanlar lehine anlamlı farklılık olduğu tespit edilmiştir ($p<0,01$).

Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin ölçek puanları, babalarının tahsil seviyeleri açısından anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğini test etmeye yönelik yapılan tek yönlü ANOVA sonucunda gruplar arasında anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir ($p>0,05$). Aynı şekilde ölçek puanlarının ailedeki çocuk sayısı açısından da anlamlı bir farklılık göstermediği ANOVA sonucunda tespit edilmiştir ($p>0,05$).

Örneklemin ölçek puanları ile akademik başarı puanları arasında anlamlı bir ilişki var mıdır? Sorusuna dair yapılan korelasyon analizi sonucunda anlamlı bir istatistiksel ilişki hesaplanmamıştır ($p>0,05$). Son olarak öğrencilerin ölçek puanları ile yaşları arasında da anlamlı bir korelasyon tespit edilmemiştir ($p>0,05$).

5. SONUÇ VE TARTIŞMA

Üniversite öğrencilerinde dini tutum ve iletişim ilişkisinin çeşitli değişkenler açısından incelendiği bu araştırma sonucunda bir takım bulgular elde edilmiştir. Literatürde doğrudan bu iki değişken arasındaki ilişkiyi inceleyen başka bir araştırmaya rastlanmadığından, demografik değişkenler ve araştırmada ölçülmesi istenen diğer değişkenlerin literatürdeki başka araştırmalarla kıyaslanması bazı değişkenlerde mümkün olmamış, bazılarında ise farklı araştırmalardaki ilgili bulgularla karşılaştırılarak sonuçlar tartışılmıştır.

Araştırmanın ölçek bulguları incelendiğinde katılımcıların dini tutum ve iletişim ölçek puanlarının ortalamasının üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak detayda değerlendirildiğinde iletişim becerileri puanının 5'li likert ölçeğinde 3,69 olduğu; dini tutum ortalama puanının ise 4,34 olduğu tespit edilmiştir. Literatür incelendiğinde Kökcü'nün yapmış olduğu araştırmada dini tutum ölçeği puan ortalaması 33,02 olarak tespit edilmiş (ölçekten alınabilecek en yüksek puan 40) katılımcıların ortalamasının üstünde bir puana sahip oldukları ifade edilmiştir (Kökcü, 2019) Yine Düzgüner ve Kılıç'ın (2020); İmamoğlu ve Feriadoğlu'nun (2013); Düzgüner ve Sevinç'in (2020) çalışmalarında da katılımcıların ortalamasının üzerinde bir dini tutum puanına sahip oldukları belirtilmiştir. Yapılan literatür taramasında düşük dini tutum puanı raporlayan bir araştırmaya rastlanmamıştır. İletişim puanlarıyla ilgili literatür incelendiğinde ise Erdoğan'ın (2020) yaptığı araştırmada; Başer ve arkadaşlarının (2014) sosyal hizmet öğrencileriyle yaptıkları araştırmada ve Elkin ve arkadaşlarının (Elkin vd., 2016) üniversite öğrencileriyle yaptığı araştırmalarda iletişim puanlarının ölçek toplam puanı ve alt ölçekler açısından ortalamasının üzerinde olduğunu raporlanırken; Çavuşoğlu (2014) araştırmasında üniversite öğrencilerinin iletişim puanlarının ortalama düzeyde olduğunu belirtmiştir (Başer vd., 2014; Çavuşoğlu, 2014; Elkin vd., 2016; Erdoğan, 2020). Demirbilek (2023) ise araştırmasında üniversite öğrencilerinin iletişim puanlarının sınıf ve eğitim gördükleri bölüm değişkenine göre anlamlı şekilde farklılaşmazken, cinsiyet açısından gruplar arasında anlamlı farklılık gözlemlendiğini ifade etmiştir (Demirbilek, 2023). Bu bulgular yorumlandığında araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin dini tutum ve iletişim puanlarının ortalamasının üzerinde olduğu anlaşılmaktadır. Bu sonuçlar değerlendirildiğinde, özellikle dini tutum açısından üniversite öğrencilerinin olarak sanılanın aksine dini tutum puanlarının yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

Araştırmada elde edilen ölçek bulgularının ardından araştırmanın temel sorusu olan “Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin ölçek puanları arasında anlamlı bir ilişki var mıdır?” sorusuna ilişkin elde edilen bulgulara dini tutum ölçeği toplam puanı ile iletişim becerileri envanterinin davranışsal iletişim alt ölçeği arasında düşük düzeyde pozitif yönde anlamlı bir ilişkisi olduğu tespit edilmiştir. Bunun yanında dini tutum ölçeğinin ilişkisel dini tutum alt boyutu ile iletişim becerileri envanteri toplam puanı, zihinsel iletişim becerileri alt boyutu ve davranışsal iletişim becerileri alt boyutları arasında; duygusal dini tutum alt boyutunun zihinsel iletişim becerileri alt boyutu ve davranışsal iletişim alt boyutu ile arasında pozitif yönde düşük istatistiksel ilişki olduğu tespit edilmiştir. Bunun dışında diğer ölçekler arasında anlamlı bir korelasyon hesaplanmamıştır. Buna göre üniversite öğrencilerinde dini tutum ölçeği puanları yükseldikçe davranışsal iletişim becerilerinin de yükseldiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte üniversite öğrencilerinin ilişkisel dini tutumları yükseldikçe iletişim becerileri envanteri toplam puanı ile birlikte zihinsel iletişim ve davranışsal iletişim becerileri alt boyutlarına dair puanların da yükseldiği anlaşılmaktadır. Ayrıca duygusal dini tutum alt boyutu puanları yükseldikçe zihinsel ve davranışsal iletişim alt boyutlarının puanları da yükselmektedir diyebiliriz.

Elde edilen korelasyonlar neticesinde bağımsız değişkeni dini tutum aldığımızda bağımlı değişken olarak iletişimi anlamlı şekilde yordamakta mıdır? sorusu da araştırma kapsamında test edilmiştir. Bu sorunun cevabını bulmak için gerekli şartları taşıyan ve aralarında anlamlı korelasyon bulunan değişkenler arasında doğrusal regresyon analizi yapılmıştır. Bulgular, dini tutum ölçeğinin alt boyutu olan “duygusal dini tutum” alt boyutunun, iletişim ölçeği alt boyutlarından olan “davranışsal iletişim alt boyutu” puanlarını pozitif yönde; dini tutum ölçeği toplan puanının ise “davranışsal iletişim alt boyutunu” pozitif yönde yordadığını göstermiştir. Aynı şekilde dini tutum ölçeğinin alt boyutu olan “duygusal dini tutum” alt boyutunun, iletişim ölçeği alt boyutlarından olan “zihinsel iletişim alt boyutu” puanlarını pozitif yönde düşük düzeyde yordadığı da tespit edilmiştir.

Türkçe literatürde üniversite öğrencilerinde dini tutum ile iletişim arasındaki ilişkiyi araştıran bir çalışmaya rastlanmadığından elde edilen bulgular başka araştırma bulgularıyla karşılaştırılamamıştır. Ancak sonuçlar yorumlandığında, dini tutumun özellikle davranışsal iletişimi etkilediği, alt boyutlar itibarıyla de genel olarak dini tutumun üniversite öğrencilerinin iletişimlerini pozitif

yönde etkilediği söylenebilir. Kısaca bu çalışmada elde edilen dini tutum ve iletişim ölçeklerine ait genel bulguların genel olarak literatürle uyumlu olduğu söylenebilir. Araştırmada dini tutum puanlarının ortalamasının üzerinde bulunması katılımcıların sosyodemografik yapılarından veya kartopu örnekleme yönteminden kaynaklanıyor olabilir. Bunun yanı sıra Türk insanının genel olarak dini tutumlarını olumsuz olarak belirtmekten çekinmesi de ihtimaller dâhilinde değerlendirilebilir. Ancak mevcut bulgular günümüzde üniversite düzeyinde eğitim alan gençlerin halen ortalamasının üstünde bir dini tutuma sahip olduklarını gösteriyor diyebiliriz. Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin iletişim puanlarının yüksek çıkması ise günümüz gençliği açısından beklenen bir husus olmasına karşın, ölçeğin kendini değerlendirme türü bir ölçek olması nedeniyle, nicel çalışmalar haricinde derinlemesine nitel çalışmaların da yapılarak verilerin teyid edilmesi önerilebilir.

Üniversite öğrencilerinde dini tutum iletişim ilişkisi farklı değişkenler açısından da araştırmada incelenmiş ve sonuçları bundan sonraki satırlarda değerlendirilmiştir. Buna göre üniversite öğrencilerinin, ölçeklerden aldıkları puanların cinsiyet değişkenine göre farklılaşıp farklılaşmadığını belirlemek üzere yapılan test sonuçlarına göre iletişim becerileri envanteri puanlarında cinsiyet açısından anlamlı bir farklılık görülmezken; dini tutum ölçeği toplam puanı ve alt boyutları açısından kadın öğrenciler lehine anlamlı farklılık gözlenmiştir. Buna göre kadın öğrencilerin dini tutum puanları erkek öğrencilerden yüksek bulunmuştur. Literatürde doğrudan üniversite öğrencilerinde iletişim ve dini tutum ilişkisine dair çalışmaya rastlanmazken üniversite öğrencileriyle yapılan farklı çalışmalarda dini tutum ve iletişim ayrı ayrı değerlendirildiğinde bazı karşılaştırmalar yapmak mümkün olabilir. Örneğin Düzgüner ve Sevinç'in (2020) araştırmasında kadın üniversite öğrencilerinin erkeklerden daha yüksek dini tutum puanlarına sahip oldukları tespit edilmiştir. Yine Karslı (2020) ve Kökcü (2019) üniversite öğrencileriyle yürüttüğü çalışmada kadınların dini tutum puanlarının erkeklerden yüksek olduğunu raporlamıştır. Aynı şekilde, Korkmaz (2020), Uysal (2015), Baynal (2015) ve Ayten (2013) de üniversite öğrencileriyle yapmış oldukları çalışmalarda dini tutum puanları açısından kadın üniversite öğrencilerinin puanlarının erkek üniversite öğrencilerinden daha yüksek olduğunu ifade etmişlerdir. Buna karşın, Arslan (2008), Arı (2005), Pehlivan (2002) ve Apaydın'ın 2001 ve 1999 yıllarında yaptığı çalışmalarda üniversite öğrencileri açısından erkeklerin dini tutum ölçeği puanlarının kadın öğrencilerin dini tutum puanlarından yüksek olduğunu belirtmişlerdir (Apaydın, 1999, 2001; Arı, 2005;

Arslan, 2008; Pehlivan, 2002). Diğer taraftan literatürde üniversite öğrencilerinde dini tutum puanlarının cinsiyet açısından anlamlı farklılık göstermediğini raporlayan çalışmalara da rastlanmaktadır. Örneğin Aydın (2017), Korkmaz (2018); Genç ve Durğun (2018); Kavas (2013), Sarıçam ve Güven (2012), Boyar (2012), Oluğ (2011), Kontbay (2005), Yapıcı'nın (2012) ve (2006) yıllarında yaptığı araştırmalarda üniversite eğitimi alan kadın ve erkeklerin dini tutum ölçek puanı ortalamaları açısından anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir.

İletişim becerileri açısından değerlendirildiğinde ise bu çalışmadakine benzer olarak cinsiyet açısından anlamlı farklılık olmadığını raporlayan araştırmalara rastlamak mümkündür. Örneğin Çavuşoğlu (2014); Çiçek (2024); Dilekmen, Başçı ve Bektaş (2010) ve Büyük (2020) yapmış oldukları araştırmalarında cinsiyet açısından anlamlı farklılık tespit etmediklerini ifade etmişlerdir. Buna karşın Başer ve arkadaşlarının (2014) yılında yapmış olduğu araştırmada üniversite öğrencilerinin cinsiyet açısından iletişim becerileri envanteri toplam ve alt boyutları açısından kız öğrenciler lehine anlamlı farklılık olduğu ifade edilmiştir. Baydar ve Arıcan (2021) da yapmış olduğu çalışmada, üniversite öğrencilerinde cinsiyet açısından; iletişim becerileri envanteri ölçeğinin duygusal iletişim becerileri alt boyutunda kadın öğrencilerin puanlarının erkek öğrencilerden yüksek olduğunu, diğer alt boyutlarda ise cinsiyet açısından anlamlı bir farklılık bulunmadığını ifade etmiştir. Elkin, Karadağlı ve Barut (Elkin vd., 2016) da cinsiyet ile iletişim becerileri ölçeğinin toplam puanı ve alt boyutları açısından kadın öğrencilerin yalnızca davranışsal iletişim becerileri alt boyutunda erkek öğrencilerden anlamlı düzeyde yüksek puan elde ettikleri, diğerlerinde gruplar arasında anlamlı farklılaşma olmadığını raporlamıştır. Başer, Kırlioğlu ve Kalaycı Kırlioğlu (2014); Demirbilek (2023); Toy (2007) ve Erdoğan (2020) da araştırmalarında kadın üniversite öğrencilerinin iletişim puanlarının erkeklerden yüksek olduğunu belirtmişlerdir. Bu sonuçlardan farklı olarak Akyol (2019) farklı fakültelerde öğrenim gören öğrencilerle yürüttüğü çalışmada erkeklerin iletişim becerileri ölçek puanlarının kadınlardan fazla olduğunu ifade etmiştir.

Bu çalışmada, kadınların daha yüksek dini tutum düzeyine sahip olması ve iletişim puanları açısından anlamlı bir farklılık görülmemesi sonucunun elde edilmesinde, örneklemin kendine has yapısı; kadınların eskiye göre kendilerini daha fazla ifade etme imkânı bulmaları; sosyal hayatta daha fazla yer almaları, öğrenim seviyelerinin yükselmesi, fitratlarının erkeklere göre dini tutum açısından daha duygusal olması gibi faktörlerin etkisi olmuş olabilir.

Örneklemin ölçek puanları ile akademik başarı puanları arasında anlamlı bir ilişki var mıdır? sorusuna dair yapılan korelasyon analizi sonucunda anlamlı bir istatistiksel ilişki hesaplanmamıştır. Son olarak öğrencilerin ölçek puanları ile yaşları arasında da anlamlı bir korelasyon tespit edilmemiştir.

Düzgüner ve Sevinç'in (2020) araştırmasında üniversite öğrencilerinde yaş ile dindarlık arasında anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Aynı şekilde Kökcü'nün (2019) araştırmasında da yaş ve dindarlık arasında anlamlı bir ilişki gözlenmemiştir (Kökcü, 2019). Buna karşın Kavas (2013) dinî tutumların yaşa göre farklılık gösterdiği sonucunu raporlamıştır.

İletişim açısından ise Büyük (2020) yapmış olduğu çalışmada öğrencilerin iletişim becerileri ile yaşları arasında anlamlı bir farklılık olmadığı görülmektedir. Aynı şekilde Tepeköylü ve arkadaşları (2009), Çavuşoğlu (2014) ile Bozkurt vd. (2015) araştırmalarında iletişim becerilerinin yaş değişkeniyle anlamlı bir ilişki oluşturmadığını ifade etmişlerdir. Koser ve Barut (2020) araştırmalarında yaşları daha fazla olanlarda anlamlı bir farklılık bulunduğunu ifade ederken Hacıoğlu (2017) yaş arttıkça iletişim becerilerinin azaldığını raporlamıştır.

Akademik başarı açısından ise literatür incelendiğinde Erdoğan'ın (2020) üniversite öğrencileriyle yapmış olduğu çalışmada; genel not ortalaması 3.00-4.00 aralığında olan katılımcıların Duygusal alt boyut, Davranışsal alt boyut ve İletişim Becerileri toplam puanlarının not ortalaması 1.00-1.99 ve 2.00-2.99 aralığında olan katılımcılardan daha yüksek olduğu belirlenmiştir (Erdoğan, 2020). Başer ve arkadaşları (2014) ise araştırmalarında akademik başarı açısından iletişim puanlarının farklılaşmadığını belirtmişlerdir.

Araştırmanın bir diğer alt problem cümlesi olan "ölçek puanlarının üniversite öğrencilerinin eğitim gördükleri sınıf değişkenine göre değişip değişmediği" sorusu açısından yalnızca iletişim becerileri envanteri toplam puanı açısından ikinci sınıf ile dördüncü sınıf arasında dördüncü sınıf lehine; davranışsal iletişim becerileri alt puanının ise sınıf değişkeni açısından, birinci sınıf ve ikinci sınıf ile dördüncü sınıf arasında dördüncü sınıf lehine ve ikinci sınıf ile üçüncü sınıf arasında üçüncü sınıf lehine anlamlı farklılık olduğu tespit edilmiştir. Buna göre dördüncü sınıfların genel olarak iletişim becerileri toplam puanı açısından ve detayda davranışsal iletişim alt boyutu açısından diğer sınıflardan yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

Anlamli farklılık olan ölçekler açısından genel olarak sınıf seviyesi yükseldikçe ortalamaların da yükseldiği söylenebilir. Buna karşın araştırmada öğrencilerin dini tutum ölçeği toplam puanlarının ve alt boyutlarının sınıf değişkenine göre anlamli bir farklılık göstermediği tespit edilmiştir. Literatürde bizim çalışmamıza uygun şekilde dini tutum açısından Kafalı'nın (2005) ve Kökcü'nün (2019) yaptığı araştırmada dini tutumun sınıf düzeyine göre farklılaşmadığı belirtilmiştir. Öğrencilerin iletişim becerilerinin sınıf değişkenine göre anlamli farklılık gösterip göstermediğine ilişkin araştırmalar incelendiğinde ise Dilekmen ve arkadaşları (2010); Demirbilek (2023) ve Büyük (2020), Erigüç vd. (2013); Tunçeli (2016); Erözkan (2013); Toy (2007) yapmış oldukları araştırmada sınıf değişkeni açısından anlamli bir farklılık olmadığını tespit etmişlerdir. Buna karşın Başer, Kırlioğlu ve Kalaycı Kırlioğlu'nun (2014) sosyal hizmet öğrencileriyle yapmış oldukları araştırmada, öğrencilerin iletişim becerilerinin sınıf düzeyi açısından anlamli farklılıklar gösterdiği belirtilmiştir. Buna göre zihinsel iletişim becerileri açısından 3.sınıfların 1. ve 2. Sınıflara göre daha fazla puana sahip oldukları; toplam puan açısından ise 1. Sınıflar ile 4. sınıflar arasında Birinci sınıflar lehine anlamli farklılık olduğu raporlanmıştır (Başer vd., 2014). Yine Çetinkaya'nın (2011) Türkçe öğretmenleri ile yaptıkları çalışmada da sınıf düzeyine göre iletişim becerileri farklılaşmakta, 1. sınıf öğrencilerinin puanları 4. sınıf öğrencilerine göre daha fazla olduğu görülmektedir (Çetinkaya, 2011). Ek olarak Özdemir (2011) ve Yılmaz vd., (2009) gibi bazı araştırmalarda da üniversite öğrencilerinin sınıf düzeyleri açısından iletişim becerilerinin anlamli farklılık oluşturduğu raporlanmıştır (Özdemir, 2011; Yılmaz vd., 2009).

Araştırmada genel olarak iletişim ölçek puanlarının sınıf düzeyi yükseldikçe arttığı ancak dini tutum puanlarının anlamli farklılık göstermediği anlaşılmaktadır. Burada iletişim açısından beklentilere uygun bir sonuçla karşılaşıldığı söylenebilir. Nitekim öğrencinin sınıf seviyesinin yükselmesi aynı zamanda okulda geçirdiği süre ve tecrübenin de artması anlamına gelmektedir. Bu da öğrencilerin özgüven ve kendini ifade açısından daha rahat olmalarını teşvik ediyor olabilir. Ayrıca eğitim seviyesinin artması da iletişimde pozitif bir yansıma sebebe olmuş olabilir. Dini tutumlar açısından baktığımızda ise tutumların değişime dirençli olmalarının sınıf seviyesi değiştiğinde dini tutum puanlarının farklılaşmamasını açıklıyor olabilir. Aynı zamanda öğrencilerin dini tutumları, bireysel farklılıklar ve sosyal etkenlere göre de farklılık gösterebilmektedir.

“Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin ölçek puanlarının ekonomik seviye açısından anlamlı bir farklılık gösterip göstermediği” sorusuna ilişkin bulgular, gruplar arasında anlamlı bir farklılık olmadığını göstermiştir. Yani gerek iletişim gerekse dini tutum açısından araştırmaya katılan öğrencilerin puanları ekonomik durumları açısından anlamlı bir farklılık göstermemiştir. Literatür incelendiğinde araştırma sonuçlarını doğrulayan veya farklı çalışmalara rastlamak mümkündür. Örneğin, Ferşadoğlu (2013) araştırmasında öğrencilerin maddi seviyesi yükseldikçe dindarlık seviyesinin düştüğünü ifade ederken; Kökcü’nün (2019) araştırmasında dini tutum puanları öğrencilerin algıladıkları ekonomik durumlarına göre anlamlı şekilde farklılaşmamıştır. İletişim açısından ise Erdoğan (2020) yapmış olduğu araştırmada araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinde ekonomik düzeyi orta olan öğrencilerin duygusal alt boyut ve iletişim becerileri envanteri toplam puanlarının ekonomik düzeyini düşük olarak ifade edenlerden daha yüksek olduğunu belirtmiştir (Erdoğan, 2020). Toy’un (2007) araştırmasında ise araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin iletişim puanları algılanan ekonomik düzey açısından anlamlı şekilde farklılaşmamıştır.

Araştırmada test edilen değişkenlerden biri de ebeveynlerin eğitim seviyesidir. Buna göre araştırmaya katılan öğrencilerin ölçek puanlarının annelerinin eğitim düzeyleri açısından anlamlı bir farklılık gösterip göstermediğine dair araştırma bulguları, anne eğitim seviyesinin iletişim becerileri açısından anlamlı bir farklılık oluşturmadığını ancak, dini tutum ölçeği toplam puanı açısından anlamlı bir farklılık olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre anneleri lisans ve üstü eğitim düzeyine sahip olan üniversite öğrencileri ile anneleri ilköğretim düzeyinde eğitime sahip olanlar arasında Lisans ve üstü eğitime sahip olanlar lehine anlamlı farklılık olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin ölçek puanları, babalarının tahsil seviyeleri açısından anlamlı bir farklılık göstermemiştir. Literatürde Aydın (2017) yapmış olduğu araştırmada üniversite öğrencilerinde ailenin eğitim düzeyinin dini tutum açısından anlamlı olduğunu raporlamıştır. Aydın araştırmasında üniversite öğrencilerinden ailesinin eğitim düzeyi önlisans ve lisans düzeyinde olanların dini tutum ölçeği puanı ortalamalarının, ailesinin eğitim düzeyi lise düzeyinde olan öğrencilerden yüksek olduğunu tespit etmiştir. Aynı araştırmada dini tutum açısından, ailesinin öğrenim düzeyi ilköğretim olan öğrencilerin dini tutum puan ortalaması diğer grupların ortalamalarından daha yüksek bulunmuştur. Araştırmaya katılan öğrencilerin dini tutum puan ortalamaları ailesi önlisans eğitimi görenler hariç ailelerin eğitim düzeyi yükseldikçe düşmekte olduğu ifade edilmiştir (Aydın, 2017). Literatürde

yer alan farklı araştırmalarda Apaydın (2001) ve Pehlivan (2002) ebeveynlerin eğitim düzeyi ile dini tutum arasında anlamlı ilişki bulmuş ve ebeveynlerin eğitim düzeyleri yükseldikçe örneklemin dini tutum puanlarının düştüğünü raporlarken; Oluğ (2011) anne ve babanın eğitim düzeyinin yükselmesiyle inanç puanlarının da yükseldiğini tespit ettiğini yazmıştır. Boyar (2012), Kökcü (2019); Kontbay (2005) gibi bazı araştırmacılar ise ebeveynlerin eğitim düzeyi ile üniversite öğrencilerinin dini tutum puanları arasında anlamlı ilişki tespit etmediklerini ifade etmişlerdir. Dolayısıyla bu konudaki sonuçların tek yönlü olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Bu çalışmada, iletişim becerileri açısından ebeveyn eğitim seviyesinin bir farklılık oluşturmadığı ancak annesi lisans ve üstü eğitime sahip olanların dini tutum puanlarının diğer eğitim seviyelerinden daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Baba eğitim seviyesi açısından hem iletişim hem de dini tutum puanları anlamlı bir farklılık göstermemiştir. Bu sonuçlara göre anne eğitim seviyesinin üniversite öğrencilerinin dini tutumları üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Literatürde de benzer şekilde Erdoğan (2020), Toy (2007) ve Başer ve arkadaşlarının yaptığı araştırmalarda (Başer vd., 2014) bu sonuçlarla uyumlu olarak iletişim becerilerinin anne ve baba eğitim durumuna göre anlamlı şekilde farklılaşmadığı ifade edilmiştir. İletişim puanlarının ebeveyn eğitim seviyesi açısından değişmemesi, günümüzün teknolojik imkânlarının hızlı ve sürekli bir iletişim fırsatı sunması, çocukların küçük yaştan itibaren telefon, tablet gibi teknolojik iletişim cihazları üzerinden benzer bir etkileşime tabi olmaları gibi pek çok faktör etkili olmuş olabilir. Bu hususta başka faktörlerin etkili olduğu ve yeni araştırmalara ihtiyaç olduğu anlaşılmaktadır.

Son olarak örneklemin ölçek puanları iletişim eğitimi alıp almamak açısından anlamlı şekilde farklılaşmakta mıdır? sorusuna dair yapılan analiz sonuçlarına göre yalnızca iletişim becerileri envanteri toplam puanı ile duygusal iletişim becerileri alt boyutu ve davranışsal iletişim becerileri alt boyutu puanları iletişim eğitimi alan öğrenciler lehine anlamlı bir farklılık göstermiştir. Buna göre iletişim eğitimi alan üniversite öğrencilerinin genel anlamda iletişim becerilerinin ve detayda duygusal ve davranışsal iletişim becerilerinin, iletişim eğitimi almayan üniversite öğrencilerinden daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Dini tutum puanları ise iletişim eğitimi alıp almamak açısından istatistiksel olarak anlamlı farklılık göstermemiştir.

6. ÖNERİLER

Araştırma bulguları genel olarak incelendiğinde dini tutum ve iletişim arasında anlamlı bir ilişki olduğu, özellikle davranışsal iletişim boyutu üzerinde dini tutumun yordayıcı bir etkisi olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca araştırmaya katılan üniversite öğrencilerinin dini tutum ve iletişim puanlarını farklı demografik faktörlerin etkilediği anlaşılmaktadır. Araştırmanın nicel araştırma olması nedeniyle anlamlı istatistiksel sonuçlar çıkan hususlarda farklı faktörlerin etkisini daha detaylı anlayabilmek için aynı araştırmanın nitel araştırma yöntemiyle yapılması önerilmektedir. Bununla birlikte araştırmanın farklı örneklemelerde ve tesadüfi örnekleme yöntemleri ile yapılması da sonuçların teyit edilmesi ve evrene genellenebilmesi açısından oldukça faydalı olacaktır.

Son olarak üniversitelerin dinin öğrencilerin iletişim becerileri ile ilişkisini ve genel olarak öğrencilerle alakalı potansiyel faydalarını göz önünde bulundurması; öğrencilerin dini ve manevi tutumlarını destekleyici bir ortam oluşturarak, öğrenci topluluklarının bütüncül ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabileceği, kapsayıcı ve zenginleştirici bir kampüs deneyimi oluşturmanın faydalarını göz önünde bulundurmaları önerilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKAN, Y., & Günek, A. (2021). “Üniversite Öğrencilerinin İletişim Ve Problem Çözme Beceri Düzeyleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Muş Alparslan Üniversitesi Örneği”, **Üniversite Araştırmaları Dergisi**, 4(1), 44–52. <https://doi.org/10.26701/uad.862692>
- AKYOL, P. (2019). “Farklı Fakültelerdeki Öğrencilerin İletişim Becerilerinin Karşılaştırılması”, **Spor Eğitim Dergisi**, 3(3), 71–77. <https://dergipark.org.tr/pub/seder/issue/48470/622636>
- ALTUNIŞIK, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S., & Yıldırım, E. (2010). **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı** (6. Baskı). Sakarya Yayıncılık.
- APAYDIN, H. (1999). “Üniversite Öğrencilerinin Dinî Yasaklarla İlgili Tutumları”, **Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 11(11), 217–238.
- APAYDIN, H. (2001). **Kişilik Özelliklerinin Dini Tutum Ve Davranışlara Etkisi**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.
- ARI, A. (2005). **Sınava Hazırlık Sürecinde Öne Çıkan Psikolojik Davranışlar Ve Dini Tutumlar**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- ARSLAN, H. (2008). **Ekonomik Kalkınmada Dinsel Tutum Ve Davranışların Çift Yönlü Rolü**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- ARSLAN, H. (2009). “Dinî Tutumların Oluşum, Gelişim Ve Değişimi”, **Çukurova Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi (ÇÜİFD)**, 9(1), 77–96.
- AYDIN, C. (2017). “Üniversite Öğrencilerinin Dini Tutum İle Hayattaki Anlam Düzeyleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi”, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 6(4), 89–108. <https://doi.org/10.15869/ITOBAD.333802>
- AYKAN, R. S. (2024). “İslami İyi Oluş, Psikolojik İyi Oluş ve Sosyal Medya Tutumu İlişkisi: Üniversite Öğrencileri Üzerine Nicel Bir Araştırma”, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 12(2), 305–335. <https://doi.org/10.18506/ANEMON.1231032>

- AYTEN, A. (2013). “Din Ve Sağlık: Bireysel Dindarlık, Sağlık Davranışları Ve Hayat Memnuniyeti İlişkisi Üzerine Bir Araştırma”, **Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi**, 13(3), 7–31. <https://dergipark.org.tr/en/pub/daad/issue/4485/61804>
- BAŞER, D., Kırloğlu, M., & Kalaycı Kırloğlu, H. İ. (2014). “Sosyal Hizmet Öğrencilerinin İletişim Becerilerinin İncelenmesi: Selçuk Üniversitesi Örneği”, **Tunceli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi** Cilt, 2(5), 105–120.
- BAYDAR ARICAN, H. Ö. (2021). “Üniversite Öğrencilerinin İletişim Becerileri: Sporcular Ve Sedanterler”, **CBÜ Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi**, 16(2), 70–78. <https://dergipark.org.tr/en/pub/cbubesbd/article/973298>
- BAYNAL, F. (2015). “Yetişkinlerde Dindarlık ve Ruh Sağlığı İlişkisinin Çeşitli Değişkenlere Göre İncelenmesi”, **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 4(1), 206–231.
- BOYAR, G. (2012). **Aileye Ve Parçalanmış Aileye Sahip Ergenlerin Dini Tutum Ve Davranışları Üzerine Bir Araştırma (Kahramanmaraş Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- BÜYÜK, M. G. (2020). **Bir Grup Üniversite Öğrencisinin İletişim Becerileri İle Yaşam Doyumları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ÇAVUŞOĞLU, S. B. (2014). “İstanbul Üniversitesi Beden Eğitimi Ve Spor Yüksekokulu (Besyo) Öğrencilerinin İletişim Becerileri Algı Düzeylerinin Farklı Değişkenler Açısından Değerlendirilmesi”, **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, 6(1), 107–121. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/oybd/issue/16343/171149>
- ÇETİNKAYA, Z. (2011). “Türkçe Öğretmen Adaylarının İletişim Becerilerine İlişkin Görüşlerinin Belirlenmesi”, **Kastamonu Eğitim Dergisi**, 19(2), 567–576. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kefdergi/issue/49052/625770>
- ÇİÇEK, G. (2024). “Spor Yapan ve Yapmayan Yetişkin Bireylerin İletişim Becerileri Düzeylerinin Karşılaştırılması”, **Journal of Turkish Studies**, 13(Volume 13 Issue 19), 835–842. <https://doi.org/10.7827/TURKISHSTUDIES.14169>
- DEMİRBILEK, N. (2023). “Üniversite Öğrencilerinin Yaşam Doyumu, İletişim Becerileri Ve Yaşam Boyu Öğrenme Düzeyleri Arasındaki İlişki”, **İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 24(1), 312–333. <https://doi.org/10.17679/inuefd.1132020>

- DİLEKMEN, M., Başcı, Z., & Bektaş, F. (2010). "Eğitim Fakültesi Öğrencilerinin İletişim Becerileri", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 12(2), 223–231.
- ELKİN, N., Karadağlı, F., & Barut, A. Y. (2016). "Sağlık Bilimleri Yüksekokulu Öğrencilerinin İletişim Becerileri Düzeyleri Ve İlişkili Değişkenlerin Belirlenmesi", **Mersin Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi**, 9(2), 70–80.
- ERDOĞAN, E. (2020). **Üniversite Öğrencilerinde Aleksitimi, Öfke Ve Öfke İfade Tarzları İle İletişim Becerileri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Gelişim Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- ERİĞÜÇ, G., Şener, T., & Eriş, H. (2013). "İletişim Becerilerinin Değerlendirilmesi: Bir Meslek Yüksekokulu Öğrencileri Örneği", **Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi**, 16(1), 45–65. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/hacettepesid/issue/7573/99413>
- ERÖZKAN, A. (2013). "Üniversite Öğrencilerinin İletişim Becerilerini Etkileyen Faktörler", **Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi**, 26(26), 59–72. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/maruaebl/issue/382/2409>
- ERSANLI, K., & Balcı, S. (1998). "İletişim Becerileri Envanterinin Geliştirilmesi: Geçerlik ve Güvenirlilik Çalışması", **Turkish Psychological Counseling and Guidance Journal**, 2(10), 7–12. <https://doi.org/10.17066/PDRD.76133>
- ETİKAN, I. (2016). "Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling", **American Journal of Theoretical and Applied Statistics**, 5(1), 1. <https://doi.org/10.11648/J.AJTAS.20160501.11>
- FERŞADOĞLU, S. (2013). **15-18 Yaş Lise Öğrencisi Kızların Dinî Tutum Ve Davranışları** (Yalova örneği). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- GENÇ, Y., & Durğun, A. (2018). "Sağlık Çalışanlarının Dini Tutum Düzeyleri", **Sakarya Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 20(38), 253–281. <https://doi.org/10.17335/sakaifd.430099>
- GÜNGÖR, N. (2022). **İletişim Kuramlar ve Yaklaşımlar**. Siyasal Kitabevi.
- GÜRİŞ, S., & Astar, M. (2019). **Bilimsel Araştırmalarda SPSS ile İstatistik** (3. Baskı). Der Yayınları.

- HACIOĞLU, M. (2017). "Üniversite Öğrencilerinin Beden İmgesi Hoşnutluğu Ve İletişim Becerilerinin İncelenmesi", **Gazi Üniversitesi Spor Bilimleri Dergisi**, 2(2), 1–16. <https://dergipark.org.tr/en/pub/gaunjss/issue/29859/285637>
- HARGİE, O. (Ed.). (2019). **The Handbook of Communication Skills**. Routledge.
- HARTLEY, H. V. (2004). "How College Affects Students' Religious Faith and Practice: A Review of Research", **The College Of Student Affairs Journal**, 23(2).
- İBEKÇİ, R., & Çetintaş, H. B. (2022). "Üniversite Öğrencilerinin İletişim Becerilerinin Değerlendirilmesi", **Bilgi Yönetimi**, 5(2), 340–352. <https://doi.org/10.33721/BY.1129137>
- İMAMOĞLU, A., & Feriadaoğlu, S. (2013). "Psikolojik Açıdan Ergenlerde Dini Tutum ve Davranışların Tahlili", **Bingöl Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 1, 19–40. <https://dergipark.org.tr/en/pub/buifd/issue/24354/258159>
- KAFALI, H. (2005). **Lise Öğrencilerinde Dinî İnanç ve Tutumlarının Sosyal İlişkilere Etkisi-Ergani Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- KARASAR, Ş. (2005). **Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler** (15. Baskı). Nobel Yayın Dağıtım.
- KARSLI, N. (2020). "Üniversite Öğrencilerinde Hayatın Anlamı Ve Dindarlık İlişkisi", **Ondokuz Mayıs Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 48, 169–201. <https://doi.org/10.17120/OMUIFD.718108>
- KAVAS, E. (2013). "Demografik Değişkenlere Göre Dini Tutum", **Akademik Bakış: Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi**, 38, 1–20. <http://www.akademikbakis.org>
- KAYA, A. (Ed.). (2013). **Kişilerarası İlişkiler Ve Etkili İletişim**. Pegem Akademi.
- KOÇ, B., Terzi, Y., & Gül, A. (2015). "Üniversite Öğrencilerinin İletişim Becerileri İle Kişilerarası Problem Çözme Becerileri Arasındaki İlişki", **Uluslararası Türkçe Edebiyat Kültür Eğitim Dergisi**, 4(1), 369–390.
- KÖKCÜ, H. (2019). **Üniversite Öğrencilerinde Aile İçi Dini Aktiviteler Dini Tutum Ve Yaşam Doyumu Arasındaki İlişki**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

- KONTBAY, S. (2005). **Psiko-Sosyal Değişkenlere Göre Ortaöğretim Öğrencilerinin Dini Tutumları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.
- KORKMAZ, S. (2018). "Dindarlık İle Ego Sağlamlığı Ve Empati Arasındaki İlişkilerin İncelenmesi", **Bilimname XXXVI**, 2, 587–607. <https://doi.org/10.28949/bilimname.439858>
- KORKMAZ, S. (2020). "Ölçülülük Ve Aşkınlık Erdemi: Affetme, Alçakgönüllülük Ve Dindarlık İlişkisi", **Çukurova Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi (ÇÜİFD)**, 20(1), 240–252. <https://dergipark.org.tr/en/pub/cuilah/issue/55373/719673>
- KOSER, İ. E., & Barut, Y. (2020). "Üniversite Öğrencilerinin İletişim Becerileri, Problem Çözme Becerileri Ve Bağlanma Stilleri İlişkisi", **OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, 15(23), 1765–1789. <https://doi.org/10.26466/OPUS.622867>
- KUMAR, S., & Lata, P. (2015). **Communication Skills** (Second Edi). Oxford University Press.
- MAYRL, D., & Oeur, F. (2009). "Religion and Higher Education: Current Knowledge and Directions for Future Research", **Journal for the Scientific Study of Religion**, 48(2), 260–275. <https://doi.org/10.1111/J.1468-5906.2009.01446.X>
- OLUĞ, F. (2011). **Erinlik Dönemindeki Öğrencilerde Dini Tutum Ve Davranışlar (Sakarya Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- ÖZDEMİR, G. (2011). **Ebelik Ve Hemşirelik Öğrencilerinin İletişim Becerileri Ve Yaşam Yönelimlerinin Stresle Başetme Tutumları Üzerine Etkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- PEHLİVAN, Ö. (2002). **Bireyin Dini Tutum Ve Davranışlarına Etki Eden Anne Baba Davranışları Ve Diğer Çevre Faktörleri: 14-17 Yaş Grubu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- RENNICK, L. A., Smedley, C. T., Fisher, D., Wallace, E., & Kim, Y. K. (2013). "The Effects of Spiritual/Religious Engagement on College Students' Affective Outcomes: Differences by Gender and Race", **Journal of Research on Christian Education**, 22(3), 301–322. <https://doi.org/10.1080/10656219.2013.850996>

- SARIÇAM, H., & Güven, M. (2012). "Özgüven ve Dini Tutum", **The Journal of Academic Social Science Studies**, 5(5 Issue 7), 573–586. <https://doi.org/10.9761/JASSS244>
- SEVDE, D., & Sevinç, K. (2020). "Farklı Bölümlerde Okuyan Üniversite Öğrencilerinde Özgeçilicilik ve Dini Tutum İlişkisi", **THEOSOPHIA Journal**, 1(1), 53–69.
- SUNGUR, S. A. (2018). "Üniversite Öğrencilerinin İletişim Becerileri Algısı İle Kişilerarası İlişki Boyutları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi", **Selçuk İletişim**, 11(2), 126–138. <https://dergipark.org.tr/en/pub/josc/article/289196>
- TABACHNICK, B., Fidell, L., & Ullman, J. (2013). **Using Multivariate Statistics** (Seventh Ed). Pearson. <https://www.pearsonhighered.com/assets/preface/0/1/3/4/0134790545.pdf>
- TEPEKÖYLÜ, Ö., Soytürk, M., & Çamlıyer, H. (2009). "Beden Eğitimi Ve Spor Yüksekokulu (BESYO) Öğrencilerinin İletişim Becerisi Algılarının Bazı Değişkenler Açısından İncelenmesi", **SPORMETRE Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi**, VII(3), 115–124.
- TOY, S. (2007). **Mühendislik ve Hukuk Fakülteleri Öğrencilerinin İletişim Becerileri Açısından Karşılaştırılması ve İletişim Becerileriyle Bazı Değişkenler Arasındaki İlişkiler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- TUNÇELİ, İ. (2016). "Öğretmen Adaylarının İletişim Becerileri İle Öğretmenlik Mesleğine Yönelik Tutumları Arasındaki İlişkinin İncelenmesi (Sakarya Üniversitesi Örneği)", **Pegem Eğitim Ve Öğretim Dergisi**, 3(3), 51–58.
- UYSAL, V. (2015). "Genç Yetişkinlerde Affetme Eğilimleri Ve Dinî Yönelim/ Dindarlık", **Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 48(48), 35–56. <https://doi.org/10.15370/muifd.27953>
- YAPICI, A. (2006). "Yeni Bir Dindarlık Ölçeği Ve Üniversiteli Gençlerin Dinin Etkisini Hissetme Düzeyi: Çukurova Üniversitesi Örneği", **Çukurova Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi (ÇÜİFD)**, 6(1), 65–115.
- YAPICI, A. (2012). "Türk Toplumunda Cinsiyete Göre Dindarlık Farklılaşması: Bir Meta-Analiz Denemesi", **Fırat Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 17(2), 1–34.
- YILMAZ, M., Üstün, A., & Odacı, H. (2009). "Okul Öncesi Öğretmen Adaylarının İletişim Becerileri Düzeylerinin Çeşitli Değişkenlere Göre İncelenmesi", **Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi**, 1(1). <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ksbd/issue/16230/169961>

TÜRKİYE'DE STRATEJİK KAMU YÖNETİMİNDE MİSYON, VİZYON VE TEMEL DEĞERLER: KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI ODAĞINDA BİR ANALİZ

Mission, Vision and Core Values of Public Administration in Türkiye:
An Analysis Focusing on Public Administration Approaches

Doç. Dr. Volkan GÖÇÖĞLU*

Geliş Tarihi: 25.05.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Kamuda stratejik yönetimin yansımaları olarak misyon, idarelerinin var olma sebebini, temel amaç ve fonksiyonunu, yekti ve sorumluklarını, vizyon ise geleceğe ilişkin önceliklerinin ana eksinini belirtir. İdarelerin benimsedikleri değerler ise mevcut yapı, işleyiş ve gelecek yönelimlerini etkileyen değerleri yansıttasının yanında, ülkenin kamu yönetimin etkilendiği yaklaşımlar hakkında ipuçları verir. Türkiye'de akademik yazınında misyon, vizyon ve temel değerler konusu üzerine gelişmiş bir külliyat olsa da bunların münferit idare türleri kapsamında ve daha ziyade hukuki uygunluğa yönelik olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yazında, hem merkezi hem yerel yönetimleri kapsayacak ve ülke kamu yönetiminin misyon, vizyon ve temel değerlerini kamu yönetimi yaklaşımları odağında inceleyecek kapsamlı bir çalışma için önemli boşluk bulunmaktadır. Mevcut boşluğa katkıda bulunmayı amaçlayan bu çalışma, 81 belediye, 51 il özel idaresi ve 83 merkezi yönetim idaresi olmak üzere toplam 215 kamu idaresinin güncel dönem stratejik planları üzerine bir içerik analizi

Abstract

The mission emphasizes the reason for the administration's existence, its primary purpose and function, authority and responsibilities, and the vision emphasizes the essential purpose of its priorities for the future. The values adopted by administrations show the values that affect their current structure, functioning, and future orientation, and they also give clues about the approaches that affect the country's public administration. Although there is a developed corpus on mission, vision, and fundamental values in the academic literature in Türkiye, it seems that these are within the scope of individual types of administration and are more focused on legal compliance. Therefore, there is a significant gap for a comprehensive study that will cover both central and local governments and examine the mission, mission, and fundamental values of the country's public administration, focusing on public management approaches. This study, which aims to contribute to this gap, conducts a content analysis of the current strategic plans of 215 public administrations, including 81

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, volkangocoglu@gmail.com,
ORCID: 0000-0002-7036-2416

gerçekleştirmektedir. Çalışmanın temel sonuçlarına göre, değerlerden rafine hale getirildiğinde, merkezi idarelerinin misyonlarındaki ana vurgu ülkenin kalkınmasına katkı iken, belediyelerde refah artışı ve sürdürülebilir kalkınma, il özel idarelerinde ise alt ve üst yapı geliştirmeleridir. Belediyeler mekânsal, il özel idareleri ise kurumsal açıdan, modernliği temel vizyon çizgisi olarak belirlerken, merkezi idareler, örnek ve öncül olmayı benimsemektedir. Değerler ve kamu yönetimi yaklaşımları çerçevesinde, ülkedeki kamu yönetiminde daha çok “yönetim türlerine has” ilişkiler ortaya çıkmaktadır.

municipalities, 51 special provincial administrations, and 83 central government administrations. According to the prominent results of the study, when the values are refined, the main emphasis in the missions of central administrations is contribution to the development of the country. At the same time, that of municipalities is welfare increase and sustainable development, and that of special provincial administrations is infrastructure and superstructure development. While municipalities determine modernity as the primary vision line in spatial terms and special provincial administrations institutionally, central administrations adopt being a best-practice and a pioneer. Within the framework of values and public management approaches, relationships specific to management types emerge in public administration in the country.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Misyon, Vizyon, Temel Değerler, Kamu Yönetimi Yaklaşımları, Türkiye.

Key words: Public Administration, Mission, Vision, Core Values, Public Administration Approaches, Türkiye.

GİRİŞ

Türkiye’deki kamu idarelerinin stratejik planlarının ve resmi internet sitelerinin standart bileşenlerinden biri haline gelen misyon, vizyon ve temel değerler, aslında kamuda stratejik yönetimin birer yansımalarıdır (Bozkurt, 2021: 24). Kamuda stratejik yönetim ve planlama, 2000’li yıllardan itibaren yoğun olarak gerçekleştirilen idari reformların (Göçoğlu, vd., 2019), özellikle de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun somut bir getirisi olarak kamu yönetiminin temel araçlarından birisi haline gelmiştir. Bu bağlamda idareler, stratejik yönetimin temel unsuru olarak, mevcut durumlarını analiz ederek misyonlarını belirlemekte ve bu doğrultuda bir gelecek vizyonu oluşmaktadır. Sonrasında ise söz konusu vizyona uygun temel hedef ve değerleri ortaya koymaktadır (Yılmaz, 2003). Benimsenen görevlerin ifa edilmesi ve hizmet sunumunda, geleceğe yönelik stratejilerde, misyon, vizyon ve değerlerin temel çerçeve olarak alınması, idarelerin yalnızca kurumsal yapı ve işleyişlerine değil

aynı zamanda geliştirecekleri politikalara da etki edecektir. Dolayısıyla bu temel bileşenler, Türkiye’de kamu yönetiminin şekillenmesinde son derece önemli birer faktör ve çalışma odağı olarak belirlemektedir.

Misyon, kamu idarelerinin var olma sebebini (Belli, 2018: 227), temel amaç ve fonksiyonunu, yekti ve sorumluluğunu belirtirken, vizyon ise geleceğe ilişkin öncelikli konuları (Güven, 2014: 74), stratejik plan ve hedeflerin ana eksinini vurgulamaktadır. Diğer yandan benimsenen temel değerler ise idarenin mevcut yapı ve işleyiş ve gelecek yönelimlerini etkileyen değerleri göstermesinin yanı sıra, etkilenilen kamu yönetimi anlayışlarını yansıtmaktadır. Dolayısıyla bu üç bileşen, idarelerin ve bunların bileşke örnekleminde ise ülkenin kamu yönetiminin mevcut durum ve geleceğine yönelik kapsamlı bir analiz yapmak için önemli bir düzlem sunmaktadır. Bu düzlem, bir asırlık kamu yönetimi deneyiminde çok sayıda köklü reformu hayata geçiren Türkiye’de, yine son asırda ortaya çıkan farklı kamu yönetimi anlayışlarının yönetime etkilerinin izinin sürülmesi açısından da son derece uygundur.

Türkiye’de akademik yazınında, misyon, vizyon ve temel değerler konusu üzerine gelişmiş bir külliyat vardır. Bu külliyatı oluşturan spesifik çalışmalar, okullar (Özdemir, 2019), liseler (Küçüksüleymanoğlu vd., 2019; Taşar, 2021), üniversiteler (Arabacı ve Şener, 2016), özel işletmeler ve bankalar (Ay ve Koca, 2012; Aytar ve Soylu, 2017; Karakurt ve Özay, 2022), sivil toplum kuruluşları (Şehitoğlu, 2023) gibi pek çok farklı yönetim türünde analizler gerçekleştirmektedir. Kamu yönetimi alan yazında yayımlanan çalışmaların çok büyük bir kısmı ise misyon ve vizyonun stratejik yönetim ile ilişkisine (Güven, 2014; Ünal, 2013; Aydın ve Önder, 2020) odaklanırken, sınırlı saydaki çalışma ise bakanlıklara (Bozkurt, 2021; Doğan ve Alkan, 2020) mercek tutmaktadır. Bu çalışmalar, misyon, vizyon ve değerlerin söz konusu idarelerde ideal tanımlara mukayeseyle ne derece başarılı oluşturulduğunu (Bozkurt, 2021) ve mevzuata ne derece uyumlu olduğunu (Doğan ve Alkan, 2020) analiz etmektedir. Dolayısıyla söz konusu çalışmaların kurumsal odakları küçük bir kesim kamu idaresine (örneğin, salt bakanlıklara), kuramsal odakları ise daha dar bir kapsama (5018 sayılı kanun değer vurguların misyon ve vizyonlar üzerinde analiz edilmesi) dayanmaktadır. Bu noktada mevcut yazında, merkezi ve yerel yönetim idarelerinin tümünü kapsayacak ve ülke kamu yönetiminin misyon, vizyon ve temel değerlerine kamu yönetimi yaklaşımları odağında gerçekleştirilecek kapsamlı bir çalışma için önemli boşluk bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen boşluğa katkıda bulunmayı temel motivasyonu olarak benimseyen bu çalışma, Türkiye'deki merkezi ve yerel yönetim idarelerinin mevcut misyon ve vizyon vurguları ile hizmet ifalarını etkileyecek temel değerleri, kamu yönetimi yaklaşımları bağlamında ortaya koyacaktır. Bu doğrultuda çalışmada, Türkiye'de merkezi ve yerel idarelerin (bakanlıklar, bağlı ilgili ve ilişkili kuruluşlar, merkeze yardımcı kuruluşlar, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, il özel idareleri gibi) güncel stratejik planları üzerine kapsamlı bir içerik analizi gerçekleştirilecektir. Çalışmanın alan yazını taramasına dayanan ilk kısmında, kamuda stratejik yönetime geçiş, misyon ve vizyonun uluslararası ve ulusal yazındaki yeri ve akabinde ise temel değerlerin ortaya çıkmasına etkide bulunan kamu yönetimi anlayışları irdelenerek spesifik değerler ile ilişkilendirilmesi sağlanacaktır. Çalışmanın ikinci kısmında ise kapsamlı bir içerik analizini barındıran araştırma, örneklem, yöntem, analiz prosedürü ve bulgular detaylı olarak sunulacak ve tartışılacaktır.

1. KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu kısmında, kamuda stratejik yönetime geçiş, bunun bir yansıması olarak misyon, vizyon ve temel değerler kavramları, onlara etkide bulunan kamu yönetimi anlayış ve kuramları ele alınacaktır. İlk başlıkta, kamuda stratejik yönetime geçiş konusu dönemselsel bir perspektifle ele alınacaktır. İkinci başlıkta, misyon ve vizyon kavramları, bu kavramların birbirleri ve stratejik yönetim ile ilişkisi irdelenecektir. Son alt başlıkta ise temel değerler kavramı ele alınarak, kamu yönetimi yaklaşımları ile ilişkilendirilecek ve bir değer-yaklaşım haritalaması ortaya konmaya çalışılacaktır.

1.1. Kamuda Stratejik Yönetime Geçiş

Stratejik kamu yönetiminin Türkiye'de en yaygın yansımalarından olan ikili, misyon ve vizyondan önce kısaca stratejik yönetim konusunu "kamu" bağlamına getiren birkaç temel gelişme ve argümanlara değinmek, konuyu daha kapsamlı ele almak için önemlidir. Stratejik yönetimin kamu yönetimince benimsenmesinin tarihsel perspektifini yorumlayan Goldsmith (1997), bu benimsemenin özellikle 20. yüzyılın son dönemlerinden itibaren kamu idarelerinin özel sektörden yeni yönetim yaklaşımları arayışının bir sonucu olduğunu vurgulamaktadır. Özel sektörde rekabetçi çevrede örgütlere avantaj sağlamak üzere parlatılan stratejik yönetimin kamu yönetimi tarafında da uygulamaya geçirilmesi sürecinde özellikle

bütçe odaklı idarelerin öncül olduğunu savunmaktadır. Ülkeler bazında ise ilk uygulamayı başlatan Amerika Birleşik Devletlerini (ABD) öncelikle İrlanda, Avustralya, İngiltere, Kanada ve Almanya gibi ekonomisi gelişmiş ülkelerin takip ettiğini, daha sonra ise gelişmekte olan ülkelerin bundan geri kalmadığını belirtmektedir.

Kamuda stratejik yönetimi daha iyi çözümlemek için, kamunun stratejik yönetimi benimsemesinin nedenlerini detaylandırmakta fayda vardır. Levy ve diğerleri (2003), Stoney'e (1998) yaptıkları atıfla, kamu yönetiminin stratejik yönetimi benimseyişinin arkasında yatan nedenlerin iki eleştirel boyutta ileri sürüldüğünün altını çizmektedir. Birinci görüşe göre, stratejik yönetimin kamu tarafından benimsenme nedeni, etkililik ve hesap verebilirlik arayışıdır. Bu noktada, stratejik yönetim kamu yönetiminin uzmanlaşmasını ve apolitize olmasını sağlamaktadır. İkinci görüş ise stratejik yönetimin başlı başına piyasa merkezli ve kapitali destekleyen bir siyasal ideolojinin araçlarından olduğunu savunmaktadır. Kamu yönetimi disiplini açısından ele alındığında, bu durumun yeni-sağ siyasal akımı ve bunun kamu yönetimine bir yansıması olan Yeni Kamu İşletmeciliği ile onun temel prensibi olan özel sektör yönetim mantığının kamu yönetimine uyumlaştırılması penceresinden çözümlemek iki görüş için daha ortak bir seçenek olabilecektir. Diğer yandan, Coşkun (2011), stratejik yönetimin kamu yönetimindeki tüm idarelerce uygulanabileceği görüşüne getirilen başka bir eleştiriyi ön plana çıkarmaktadır. Buna göre, yazar yaptığı araştırmada, ABD'de 1993 yılında çıkartılan Hükümet Performans ve Sonuçları Kanununun en büyük eleştirisinin bu doğrultuda olduğunu vurgularken, Türkiye'deki uygulamaların hem uygulama süreçleri hem de stratejik planlama için benimsenen model açısından ABD'deki federal düzey uygulamalara benzemekte olduğunu altını çizmektedir.

Stratejik yönetimin kamu yönetimince benimsenmesinde ileri sürülen eleştiriler bir kenara bırakıldığında, benimseme sonrası kamu yönetimindeki etkilerine odaklanan çalışmaların sayı ve odak çeşitliliği açısından bir hayli zengin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda uluslararası yazına bakıldığında, Mazouz ve diğerleri (2016), sonuca odaklı olan bu stratejik yönetim çağında, kamu yöneticilerinin kamu idarelerinin değerlerini, yapılarını ve düzenleyici çerçevelerle nasıl etkileşim kurmaları gerektiğini bilerek, kamu idarelerinin dinamiklerinin daha çok farkında olmaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Jetmar ve Kaderábková (2010) ise iyi bir stratejik yönetimin üretilen ve uygulanan strateji ve politikaların merkezi, bölgesel

ve yerel tüm yönetim düzeylerinde iyi koordine edilmesinden geçtiğinin altını çizmektedir. Diğer yandan, kamu yönetiminde stratejik proje yönetimi (Janka ve Kosieradzka, 2019), stratejik kamu yönetiminin ulaştırma pratiği (Axelsson ve Höglund, 2023), Covid-19 gibi krizlerde stratejik kamu yönetiminde dijitalleşmenin önemi (Clement vd., 2023), hem hizmet hem de siyasal boyutu olan stratejik kamu yönetiminde kamu liderliğinin önemi (Lane ve Wallis, 2009), kamu idarelerinin stratejik yönetime dönüşümü (Joyce, 2015) gibi daha spesifik konulara odaklanan çalışmalar da vardır. İlginçtir ki, böylesine spesifik konulara odaklanan uluslararası yazında misyon ve vizyon ikilisinin en azından çalışmaların ana başlıklarında kayda değer bir yer bulmaması dikkat çekicidir. Buraya kadar atıfta bulunulan çalışmaların büyük çoğunluğunda misyon ve vizyona yapılan vurgu direkt olarak kavramsal açıdan değil, daha çok stratejik yönetim sürecinin birer alt unsuru şeklindedir.

Türkiye menşeli alan yazınındaki çalışmalarda, kamuda stratejik yönetimin nasıl uygulanacağı, planlama süreci ve potansiyel faydaları (Yılmaz, 2003), kamu tarafından adaptasyonunda ortaya çıkabilecek uyum ve çelişkiler (Ünal, 2013), mevcut durum ve sorunlar (Aydın ve Önder, 2020) kamu yönetiminin geleceği için strateji temelli bir bakış açısı (Güven, 2014) gibi konulara odaklanılmaktadır. Bu durum, kamu yönetimi ve stratejik yönetimin bir potada düşünülmesi, adaptasyonu, benimsenmesi ve sindirilmesinin akademik yönünü oluşturmaktadır. Bu sürecin akademi ve kamu yönetimi pratiğinde neredeyse eş zamanlı olduğu birkaç ipucuyla iddia edilebilir. Yükseköğretim Kurulu Tez Tarama Modülünde (YÖKTEZ, 2024) yapılan taramada, kamu yönetimi disiplini orijinli ve stratejik yönetimi kamu yönetimi bağlamında ele alan ilk çalışmanın 1999 yılında yayımlanan bir Yüksek Lisans Tezi (Özdemir, 1999) olduğu görülmektedir. Stratejik yönetimin Türkiye'deki kamu yönetimi pratiğine en büyük ve köklü yansıması sayılabilecek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında hukuk sistemimize girdiği düşünüldüğünde, bu hipotez büyük oranda doğrulanabilecektir.

1.2. Kamuda Stratejik Yönetimin Bir Yansıması Olarak Misyon ve Vizyon

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetime geçiş, ABD ve Avrupa'dan bir nebze gecikmeli olarak, 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan stratejik planlamayla ilgili hükümler, tanımlanan

ve kamu idarelerinde oluşturulması belirtilen stratejik planlar ile gerçekleşmiştir. Tanımlanan stratejik planlarda, kurumsal misyon ve vizyonların oluşturulması, temel ilke ve politikaların ve ölçülebilir hedeflerin belirlenmesinin yanı sıra bunların izlenmesi ve değerlendirilmesi vurgulanmaktadır (Dölkeleş ve Özer, 2021: 296). Dolayısıyla kanunda, kamu yönetimi açısından stratejik planlama, stratejik yönetimin en önemli bileşenlerinden birisi olarak belirmiştir. Alan yazınında, stratejik planlamanın aşamaları genel olarak, plan ön hazırlığının yapılması, misyon, vizyon, temel değerlerin belirlenerek incelenmesi, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, çevresel analiz, GZTF, amaç ve hedeflere ulaşılacak uygulama ve yöntemlerin belirlenmesi, uygulamanın gerçekleştirilmesi düzenli izleme ve değerlendirme olarak belirtilmektedir (Akman ve Özaslan, 2018: 58; Saruhan, 1194: 19). Diğer yandan, önceki başlıkta altı çizilen bir nokta olarak uluslararası alan yazınında yer alan kamuda stratejik yönetim odaklı çalışmalarda misyon ve vizyon faktörlerine doğrudan bir önem atfedilmediği belirtilmiştir. Bu durum Türkiye’de farklılık göstermektedir. Zira Türkiye menşeli alan yazınında kamuda stratejik yönetim konusuna misyon ve vizyon faktörlerine doğrudan odaklanan ve çalışma ana başlıklarında yer veren çok sayıda çalışmaya (Güven, 2014; Ünal, 2013; Aydın ve Önder, 2020; Bozkurt, 2021; Doğan ve Alkan, 2020) rastlamak mümkündür. Kamu yönetimi pratiğinde gelinen noktada ise devlet tarafından kurulan “Kamuda Stratejik Yönetim” resmi internet sayfasında sunulan kamu kurumları stratejik planları genel olarak incelendiğinde (KSY, 2024), Türk kamu yönetiminin stratejik planlama aşamalarını merkezi ve yerel yönetimlerin stratejik planlarında benimsediği görülürken, misyon, vizyon ve temel değerlere idarelerin yalnızca stratejik planlarında değil, aynı zamanda resmi internet sitelerinde de yer verdiği kolayca görülebilecektir. Dolayısıyla misyon ve vizyon faktörlerine Türkiye’de kamuda stratejik yönetim uygulamasının göstergelerinden öne çıkanları olarak bir önem atfedilmekte olduğu ileri sürülebilecektir. Öyle ki, hem teoride hem de pratikte, misyon, vizyon ve temel değerler, stratejik yönetimin kamu yönetimine en önemli yansımaları olarak nitelendirilebilecektir.

Misyon, vizyon ve temel değerlerin kendi içlerindeki ilişkiye alan yazını temelinde bakıldığında ise bu ilişkinin farklı boyutlarına değinen çalışmalara kolaylıkla rastlanabilmektedir. Kılıç (2010), çalışmasında, misyon ve vizyon kavramlarının arasındaki ilişkiye odaklanırken, çok önemli bir nokta olarak, bunların aynı sektörlerdeki örgütlerde genel olarak birbirleriyle karıştırıldıklarının ve ikame olarak kullanıldıklarının altını çizmektedir. Doğan ve Alkan (2020), 16

bakanlık örnekleminde, belirtilen misyon ve vizyon ifadelerine hukuki bir açıdan yaklaşarak tekrarlayan kavramlarla temelinde, tanımların mevzuata uygunluklarını araştırmışlardır. Bu ifadelerde en sık kullanılan kavramları ortaya çıkardıkları çalışmada, aslında daha çok bu ifadelerde geçen temel değerlerin ve ilkelerin altını çizmişlerdir¹. Bakanlıkların bu değerleri misyon ve vizyonlarında kullanımının dağınık bir görüntü sergilediğini belirten yazarlar, bunun kamu yönetimi ve idarelerinin ortak amacı açısından tutarsız bir durum ortaya çıkardığı eleştirisini getirmektedir. Benzer bir bakış açısıyla Bozkurt (2021), daha detaylı bir şekilde misyona odaklanarak, misyonun stratejik kamu yönetimi için önemi, başarılı bir misyonun gereklilikleri, alan yazını bazında ele almaktadır. Çalışmasında uyguladığı analizde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu temel çerçeve olarak, sıkça vurgulanan etkili, ekonomik ve verimli kavramlarına ilave olarak saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları Türkiye'deki kamu idarelerinin misyonları açısından gereklilik bileşenleri olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, misyon ve vizyon tanımlarının kanuna uygunlukları tartışılmaktadır. Kocabaş ve Alpaydın (2018) ise çalışmalarında, üniversite-sanayi işbirliklerine dayanan sanayi geliştirme bölgelerinde misyon ve vizyon bildirimlerinde, ifadelerinin kopyalanarak birbirlerinin yerine karışık bir şekilde kullanıldığını vurgulamaktadır. Belli ve diğerlerinin (2018) büyükşehir belediyelerinin misyon ve vizyonları üzerine yaptıkları analizde, genel olarak bu tanımların oluşturulmasında Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim yaklaşımlarından etkilendiğinin altı çizilmektedir. Çalışmalardan genel bir çıkarsama yapıldığında, misyon ve vizyon analizlerinin idarelerin ana sorumluluk ve gelecek projeksiyonlarındaki kurumsal vurgulardan ziyade benimsenen değerler, kanuna uygunluk ve birbiri arasında tutarlılık odağında yapıldığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, Türkiye'deki kamu idarelerinin misyon ve vizyonlarına idarelerin stratejik planlarındaki "geleceğe bakış" kısımlarından bir bütün olarak bakıldığında, söz konusu çalışmalarda vurgu yapılan değerlerin idarelerin misyon ve vizyonlarından ziyade "temel/kurumsal değerler" bildiriminde kendilerine daha uygun ve direkt bir yer bulduğu görülecektir. Dolayısıyla bunları, misyon ve vizyonlar kapsamında değil, temel/kurumsal değerler olarak farklı ve özgün bir düzlemde irdelemek daha isabetli olacaktır. Vizyon ve misyonlar için ise farklılaşan amaç ve hedeflere odaklanmak, idarelerin farklı yönelimlerini belirlemekte daha doğru bir seçenek sunacaktır.

¹ Türkçe alan yazında kamu yönetimi yaklaşımlarında ilkeler ve değerler kavramları genelde birbiri yerine kullanılmakla birlikte mevcut çalışmada yer verilen araştırmada örneklem alınan stratejik planlarda bunların "temel değerler" olarak anılmasından dolayı bu noktadan sonra sadece "değerler" kavramı kullanılacaktır.

1.3. Kamu Yönetimi Yaklaşımları ve Temel İlkeler/Değerler İlişkisi

Kamu yönetiminin farklı disiplinlerden etkilenen, beslenen ve hatta oluşan “disiplinler arası bir disiplin” (Saklı, 2011: 99) olarak nitelenmesi, alan yazında üzerine büyük ölçüde uzlaşı olan bir görüştür. Çok disiplinli doğası, kamu yönetimini bilimsel değerler bazında da hâlihazırda zengin bir içeriğe kavuşturmaktadır. Doğrudan devlet yönetimini odak alması, onu dünyada yaşanan teknolojik, ekonomik ve siyasi gelişmelerden doğrudan etkilenen (Özer, 2006: 19) bir disiplin haline getirmektedir. Bu noktada, bir tarafta kamu yönetiminin çok disiplin etkileşimli olmasından kaynaklanan bilimsel ve metodolojik etkileşimlerinden, diğer tarafta ise dünyada yaşanan gelişmelerden kaynaklanan fikir, bakış açısı ve değerler etkileşimlerinden ortaya çıkan derin araştırma alanları vardır. Böylece, kamu yönetiminin geliştirilen sosyal kuramlar etrafında tartışılmaya başlandığı 1900’lü yıllardan itibaren yaşadığı etkileşimleri ve etkilendiği farklı paradigmaları kısaca özetlemekte ve bir sonraki kısımda yer verilecek çalışmada kullanılacak olan çerçevenin soyut sınırlarını çizmeye çalışmakta fayda vardır.

Weber’in’ aslında büyük örgütlerin yönetimi için geliştirdiği İdeal Tip Bürokrasi, aynı zamanda geleneksel kamu yönetimi (GKY) yaklaşımının da temelini oluşturmaktadır (Weber, 1947). Temel iskeletini rasyonel yönetimin oluşturduğu İdeal Tip Bürokrasi, yazılı belgelere dayanan, yüksek derecede kurallara bağlı, uzmanlaşma, departmanlaşma ve örgütsel dikey hiyerarşinin olduğu, belirlenen kriterlere göre seçilmiş ve oluşturulmuş kariyer sistemine tabi ve görevleri detaylıca belirlenmiş insan kaynağıyla işleyen bir mekanizma (Pollitt, 2009: 199; Akçakaya, 2016: 285; Özer ve Çiftçi, 2022: 144) olarak tanımlanabilmektedir. Wilson’un siyaset-yönetim ayrımı (Martin, 1988) ile örtüşen ve bunun yönetim eksenini geliştiren söz konusu yaklaşım, hem düşüncel hem de pratik olarak kamu yönetiminde büyük bir alan işgal etmiş ve etmekte olsa da henüz 1900’lerin ortalarından itibaren eleştirilmeye başlanmıştır. Özellikle ABD’de bu dönemlerde ortaya çıkan toplumsal bunalım ve sorunların da etkisiyle (Doğan, 2017: 116), köklü eleştirilerden birisi Dewight Waldo’dan gelmiştir. Minnowbrook’da yapılan ilk toplantı sonrası şekillenen ve siyaset ile bürokrasinin problematik ilişkilerine (Waldo, 1971) karşı sosyal adalet, eşitlik, etik, katılım, demokrasi gibi kavramları (Tozlu, 2017: 339) vurgulayan bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH) olarak yazında kendine önemli bir yer bulmuştur.

GKY olarak anılan dönemin sonunu ise 1970'li yıllardan itibaren bürokrasiyi kırtasiyeci, hantal, katı ve verimsiz olmakla eleştiren Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) (Hood, 1991) getirmiştir. Ömürgönülşen'e (1997: 520) göre, bu çağdaş ya da yeni kamu yönetimi olarak da adlandırılan yaklaşımın ve dönemin beslendiği iki boyutlu temel vardır. Bunlar, Yeni Kurumsalcı İktisat, Vekâlet, İşlem Maliyeti Kuramı gibi kuramlardan beslenen ekonomik boyut ve Yeni-Taylorcu, post-bürokratik, yeni insan kaynağı ve yönetsel model ve girişimci devlet gibi yönetsel fikirleri bünyesinde bulunduran yönetsel boyuttur. Kuramsal açıdan böylesine sağlam temellere sahip olan YKİ'nin ise uygulamaya yansıyan idari reform penceresinin politik kanadını Yeni Sağ/Neo-Liberal politikalar oluşturmaktadır (Karcı, 2008: 42). Özel sektör yönetim mantık ve değerlerinin kamu yönetimine adaptasyonunu savuan YKİ'nin temel özellikleri ise devletin yönetimdeki rolünün piyasa lehine azalması, bu yönde özelleştirmeler, etkinlik, etkililik, verimlilik, rekabet, vatandaşın rolünün ve tanımının yeniden oluşturulması (müşteri perspektifi), devlet yönetim ve kurumlarında esnek yapı ve yerleşme olarak özetlemek mümkündür (Osborne ve Gaebler, 1993: 277). Yönetişim kavramı ise YKİ ile birlikte devletin yönetimdeki rolünün azalması sonrası yeni formülü yeni aktörlerle tamamlayacak ve devlet ile bu aktörler arası etkileşimi vurgulayacak (Larmour, 1997), pekiştirici bir kavram ve dahi bir değer olarak belirmektedir.

Henüz daha çeyrek asrına girmeden YKİ, post-modern kamu yönetimi düşünceleri ile sert eleştirilere uğramaya başlamıştır. Halen gelişme aşamasında olarak belirtilebilecek bu yeni paradigmalara arayışı dönemi, Post-YKİ olarak isimlendirilmektedir (Lodge ve Gill, 2011; Bel ve Casula, 2024; Xavier et al., 2021). Bu dönemde YKİ'ye belki de en kapsamlı ve sistematik eleştiri Yeni Kamu Hizmeti (YKH) (Denhardt ve Denhardt, 2000) getirmektedir. YKH, müşteri değil vatandaşa hizmet, demokrasi, kamu yararı, kamu yönetimi ve siyasetin ilişkisinin yeniden yorumlanması, kamu yönetiminin kapsamının özüne dönmesi, devleti işletmek yerine hizmet etmek, insan odaklılık gibi konuları hem bir eleştirel argüman hem de birer değer olarak ortaya koymaktadır. Diğer bir yaklaşım ise, YKİ reformlarını ve sonuçlarını odak alarak, YKİ'nin her ülkede aynı etkiyi sağlamadığını ve bazı ülkelerin halen geleneksel bürokrasi ya da onun ancak geline çağdaki gereksinimlere bir nebze uyumlu hale getirilmiş şekli olarak özetlenebilecek Neo-Weberyan Devlettir (NWD) (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Bu noktada NWD'nin GKY ve bürokrasiye daha yenilikçi ve geliştirici bir değer getirdiği söylenebilecektir. Dijital dönüşüme odaklanarak bu dönüşümle birlikte kamu yönetimi hizmet usulleri, kurumsal örgüt yapıları, toplumun bilgi edinme, paylaşım ve davranış

biçimlerinin değişerek bunların politikalara yansıdığını savunan bir diğer yaklaşım Dijital Çağ Yönetişi'dir (DÇY) (Dunleavy vd., 2005). Bu yaklaşımdaki temel değerler ise dijitalleşme, benimseme, dönüşme ve teknolojiye uyum ve odaklılık olarak ele alınabilmektedir. Ele alınması gereken son yaklaşım ise tıpkı özel sektördeki çalışanların ekonomik değer üretmesi gibi, kamu yöneticilerinin de kamu değeri üretmesi temel argümanıya yola çıkan ve daha kolektif boyutta vatandaşları da "birlikte üretim" prensibiyle bu mekanizmaya dâhil eden Kamu Değeri (KD) (Moore, 1995) yaklaşımıdır. Stratejik yönetimi genel çerçeve olarak benimseyen bu yaklaşımın ise kamu yönetiminin temel amacı olan kamu yararından daha çok "ölçülebilirlik, ölçüt olma" vurgusu (Karkın, 2012) bir değer olarak ele alınabilmektedir.

Kamu yönetimi yaklaşımları buraya kadar ancak bir özet niteliğinde ve birbiri arasındaki değerler temelinde öne çıkan vurguları belirtmek üzere ele alınmaktadır. Diğer yandan bu yaklaşımlardan her birinin ilgili ve ilişkili temel değerlerini net olarak ortaya koymak başlı başına kapsamlı bir çalışmanın odak noktası olabilecek büyüklükte bir kapsamı ifade etmektedir. Dolayısıyla buradan itibaren bu yaklaşımlardan en temel olan GKY ve YKİ yaklaşımlarının temel değerlerini buna odaklanmış çalışmalardan üstüne eklemeli (inkremental) bir şekilde ele almakta fayda vardır. Bu noktada mevcut çalışmada ana çerçeve olarak Persson ve Golkuhl'un (2010) alan yazını ve incelediği bir örnek vaka analizi sonrasında ortaya koyduğu geleneksel bürokrasi ve YKİ arasındaki temel değerler paylaşımı modeli temel alınmaktadır. Bunun üzerine ise farklı çalışmalardan eklemeli olarak yararlanılmaktadır. Yazar çalışmasında, hiyerarşik hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, kanun önünde eşitlik, tarafsızlık, objektiflik, uzmanlaşma ve şeffaflık gibi değerleri bürokrasiye atfederken, sonuca odaklı hesap verebilirlik, üretkenlik, etkililik, müşteri odaklılık, misyon ve vizyon merkezlilik, fayda-maliyet gibi değerleri ise YKİ'ye atfetmektedir. Şüphesiz ki bu değer sınıflandırması Türkiye açısından düşünüldüğünde bir takım düzenlemeler isabetli olacaktır. Örneğin hesap verebilirlik için yapılan hiyerarşik ve sonuca odaklı ayrımında, Türkiye'de, bürokrasinin geleneksel kapalı yapısından dolayı (Emini, 2021) bürokrasi için hiyerarşik hesap verebilirlik yerine hiyerarşik denetim, YKİ için ise sonuç odaklı ve hesap verebilir değerlerinin bir arada kümelenmesi daha doğru olacaktır. Aşağıda, Tablo 1'de, kamu yönetimi yaklaşımları ve temel değerler ilişkilendirilmesi ilgili alan yazınından yapılan atıflarla sunulmaktadır. Bu tablo, aynı zamanda mevcut çalışmanın bulguların tartışılması kısmında, bulgular ile kamu yönetimi yaklaşımların ilişkilendirilmesinde temel referans olarak kullanılacaktır.

Tablo 1. Kamu Yönetimi Yaklaşımları ve İlişkili Değerler

Kamu Yönetimi Yaklaşımları		İlişkili Temel Değerler	Referans Çalışmalar
GKY	Weberyan Bürokrasi	Hiyerarşik Denetim Hukukun Üstünlüğü Kanun Önünde Eşitlik Gayrı şahsilik Uzmanlaşma	Persson ve Golkuhl, 2010; Akçakaya, 2016; Gülmez, 1975; Zeybekoğlu ve Alkan, 2021
	Yeni Kamu Yönetimi Hareketi	Sosyal Adalet Eşitlik Uygunluk Değerler Katılım Demokrasi Anti-Yozlaşma	Waldo, 1971; Özer, 2014; Bahçıvan, 2022; Gooden, 2017; Gooden ve Portillo, 2011; O'Leary, 2011; Tozlu, 2017
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği	Sonuç Odaklılık Şeffaflık Hesap verebilirlik Üretkenlik Etkililik/Etkinlik/Verimlilik Müşteri Odaklılık Kalite Yerelleşme Girişimcilik Yönetişim Katılım	Persson ve Golkuhl, 2010; Osborne ve Gaebler, 1993; Ömürgönülşen, 1997; Hood, 1991; Hays ve Kearney, 1997; Mak, 2008; Karcı, 2008; Yazıcı, 2018; Leblebici vd., 2001
Post-YKİ	Yeni Kamu Hizmeti	Kamu Hizmeti Vatandaş/İnsan Merkezlilik Aktif Vatandaşlık Vatandaş Katılımı Demokratik Değerler	Denhardt ve Denhardt, 2000; Ayhan ve Önder, 2017; Genç, 2015; Denhardt ve Denhardt, 2015; Alexander ve Nank, 2009
	Neo-Weberyan Devlet	Yenilikçi Profesyonellik Kültürü Sonuç Odaklılık Erişilebilirlik Etkinlik	Pollitt ve Bouckaert, 2011; Çiner ve Olgun, 2015; Aristovnik vd., 2022; Drechsler ve Fuchs, 2022; Ramos ve Milanese, 2020
	Dijital Çağ Yönetişi	Entegrasyon Bütüncülük Dijitalleşme Şeffaflık Erişilebilirlik Vatandaş Odaklılık	Dunleavy vd., 2005; Dunleavy vd., 2006; Aristovnik vd., 2022; Yavuz, 2015.
	Kamu Değeri	Birlikte Üretim Katılım Değer Üretimi	Moore, 1995; Karkin, 2012; Karkin, 2015; Stoker, 2006

Kaynak: Tablo, son sütunda belirtilen çok sayıda kaynaktan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Yukarıda, Tablo 1’de çeşitli kamu yönetimi yaklaşımlarındaki bazı değerlerin birbiri ile yakın ve bazılarının da ortak değerler olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin YKİ de Etkililik/Etkinlik/Verimlilik değerinin yanı sıra NWD’de Etkinlik değerini görmek mümkündür. Katılım değerinin ise çeşitli boyutlarda YKYH, YKH ve Kamu Değeri yaklaşımlarının tümünde vurgulandığı anlaşılmaktadır. Şüphesiz ki, gerek yaklaşımların orijinal kaynaklarında gerekse alan yazında bu yaklaşımları odak alan diğer çalışmalarda yaklaşımların vurguladığı bu değerleri keskin sınırlarla ayırmak mümkün değildir. Kamu yönetimini de içeren sosyal bilimlerin böylesine net sınırlarının olmaması doğaldır. Mevcut çalışmada, bir sonraki kısımda yürütülecek araştırma açısından ise bu durum bir sınırlılık oluşturmamaktadır. Zira bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminde ve idarelerinde birden fazla yaklaşımın değer vurgularını görmek mümkündür. Aksine, bu değerlerin sadece bir yaklaşımın yansıması ya da benimsenmesi olarak tescillemeye çabalamak, sosyal bilimlerin dokusuna uygun bir seçim olmayacaktır. Bunun yanında, araştırma kısmında temel alınacak kodlar, araştırmanın veri setine bağlı olarak üretileceği için yukarıda, Tablo 1’de yer verilen değerlerin tümüne değil, aynı zamanda veri setinde bulgu olarak rastlanan değerlere yer verilecektir. Dolayısıyla tablodaki değerler, geniş anlamda yazında öne çıkan vurguları yansıtmayı amaçlarken, sadece dar anlamda araştırma kısmına bir giriş niteliği taşımaktadır.

2. ARAŞTIRMA: TÜRKİYE’DE KAMU İDARELERİNİN MİSYON, VİZYON VE TEMEL DEĞERLERİ

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’deki merkezi ve yerel kamu idarelerinin stratejik planları üzerine kapsamlı bir içerik analizi uygulanacaktır. Bu bağlamda, çalışmanın devamında, öncelikle araştırmanın örnekleme ve verisinin detaylandırılması, analiz prosedürünün sunumu, analizde kullanılan kodlama haritası, sistematigi ve bulgular yer almaktadır.

2.1. Veri

Araştırmanın temel veri birimi Türkiye’deki merkezi ve yerel yönetim kamu idarelerinin stratejik planlarıdır. Araştırmacı, söz konusu planların idarelerin misyon, vizyon ve temel değerlerin standart bir şekilde sunulduğu “Geleceğe Bakış” bölümlerini odağa almaktadır. Söz konusu planlar, idarelerin yayımladıkları en güncel planlardır. Aşağıda, Tablo 2’de, araştırmada örneklem olarak alınan kamu idarelerinin ve stratejik planların genel özellikleri ve sayılarına ilişkin detaylar sunulmaktadır.

Tablo 2. Araştırma Örneklemi

Yönetim	İdare Türü	Stratejik Plan Periyodu	Kurum Sayısı	Toplam Plan Sayısı
Yerel Yönetim	Büyükşehir Belediyesi	2020-2024	30	132
	İl Belediyesi		51	
	İl Özel İdaresi		51	
Merkezi Yönetim	Bakanlık	2024-2028	17	83
	Genel Müdürlük		11	
	Başkanlık		20	
	Kurum		13	
	Kurul		2	
	Merkez		3	
	Komutanlık		2	
	Diğer		2023-2027	
(Mahkeme, Meclis, Akademi)	2022-2026			
	2024-2028			
Genel Toplam				215

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

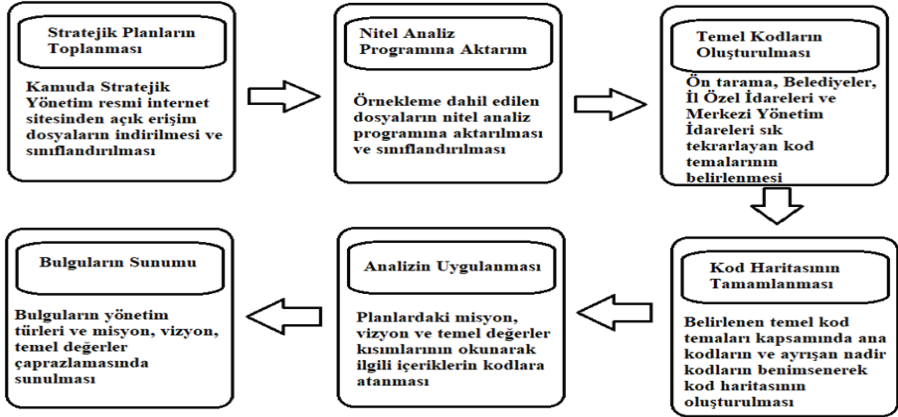
Tablo 2’de görüldüğü üzere, 132 yerel yönetim, 83 merkezi yönetim olmak üzere toplamda 215 kamu idaresinin stratejik planları üzerine bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Çoğu idarelerin misyon, vizyon ve temel değerlerine ilişkin verilere internet sitelerinden ulaşılabilsede, bunların ekseriyetinin benimsedikleri temel değerleri internet sitelerinde sunmadıkları, bir kısmının misyon ve vizyon bilgilerini dahi belirtmedikleri, bazılarının tanımlarının ise güncel olmadığı görülmüştür. Bu bilgilerin stratejik planlarda standart olarak var olması dolayısıyla, veri birimi olarak stratejik planların alınması uygun görülmüştür.

2.2. Analiz Süreci ve Prosedürü

Araştırmada, yukarıda detayları belirtilen stratejik planlar üzerine bir içerik analizi gerçekleştirilmektedir. Metin boyutunda ele alındığında içerik analizi, yazılı ifadelerin analiz amacına yönelik oluşturulmuş sistematik temalar/kodlar etrafında kümeleyerek ve çözümleyerek çıkarsamalar yapmaya yardımcı olan bir analiz çeşididir (Holsti, 1968). Araştırmacı oluşturduğu sistematik kodlar içerisinde kümelenen ifadeleri sıklıkları, farklılıkları gibi çeşitli özelliklerine göre

yorumlar, bunların arasında çeşitli bağlantılar kurarak araştırma sorusuna yönelik cevaplar meydana getirir (Berg, 2001). Mevcut çalışma da bu yönde bir analizi temel almaktadır. Aşağıda, Figür 1’de, analiz öncesi, sırası ve sonrası adımlar genel hatlarıyla tasvir edilmeye çalışılmaktadır.

Figür 1. Analiz Prosedürü



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Analizin ilk adımında Kamuda Stratejik Yönetim (KSY, 2024) resmi internet sitesinden açık erişim olan strateji belgeleri toplanmış, daha sonraki adımlarda ise Figür 1’de de belirtildiği üzere Nvivo 12 nitel veri analizi programından yararlanılarak kodlar oluşturulmuştur. Kodlar oluşturulurken, kod haritasının genel hatlarını belirlemek üzere öncelikle rastgele seçilen 10 adet strateji belgesi genel olarak incelenmiş, misyon, vizyon temel değerlerin en sık tekrar edilen vurguları harita iskeleti olarak belirlenmiştir. Bu iskelet, strateji belgelerin misyon ve vizyon bölümlerindeki vurguların kavramsallaştırılmasından ve ortaya çıkan kavramların kod olarak belirlenmesinden ileri gelmektedir. Örneğin, bir idarenin misyonunda yer alan “daha iyi, huzurlu, mutlu ve müreffeh toplum, yaşam ve kent” vurgusu “Refah Artışı” olarak kavramsallaştırılmış ve kod olarak belirlenmiştir. Analiz boyunca verilen örnekteki vurguya benzer ve çağrıştıran vurgular “Refah Artışı” kodu içerisine atanmıştır. Bu yorumsamacı yaklaşımla oluşturulan diğer kodlar ve iskelet, içerik analizinin ileri safhalarında sayıları artan stratejik belgelerdeki içerikle birlikte geliştirilmiş ve çeşitlendirilmiştir. Sonuçta elde edilen kod haritasından, misyona ilişkin oluşturulan kodlar ve içerik analizinde bu kodlara atanacak örnek vurgular, aşağıda, Tablo 3’te sunulmaktadır.

Tablo 3. Misyonu İlişkin Kod Haritası ve Kapsamı

Yönetim Türü	Kod	Kod Kapsamı
Belediyeler	Refah Artışı	Daha iyi, huzurlu, mutlu ve müreffeh toplum, yaşam ve kent vurgusu.
	Sosyal Belediyecilik	Sosyal yardımlara, politikalara ve doğrudan “sosyal belediye” ve “toplumcu belediye” kavramlarına vurgu.
	Değerlere Sahip Çıkma	Şeffaflık, hesap verebilirlik, uzlaşmacılık, çoğulculuk, insan ve çözüm odaklılık, kapsayıcılık ve katılım değerlerini yönetimde benimseme ve uygulama vurgusu.
İl Özel İdareleri	Refah Artışı	Kent ve belediye vurgusundan ziyade, kurumsal hizmet kapasitesinin geliştirilmesi ile toplumsal refah ve halkın yaşam kalitesinin artırılması vurgusu.
	Alt/Üst Yapı Geliştirme	İmar, yol, su, kanalizasyon, eğitim, sağlık, çevre, sulama vb. alt/üst yapılarına yönelik geliştirme vurgusu.
	Sürdürülebilir Kalkınma	Kalkınmada sürdürülebilirlik vurgusu.
	Değerlere Sahip Çıkma	Şeffaflık, hesap verebilirlik, insan ve çözüm merkezilik değerlerini yönetimde benimseme ve uygulama vurgusu.
Merkezi Yönetim	Kalkınmaya Katkı	İdarenin kendi görev alanındaki hizmetlerdeki olumlu icraatlarıyla ülkenin kalkınmasına katkıda bulunması vurgusu
	Değerlere Sahip Çıkma	Etkinlik, etkililik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, hakkaniyet, hukukun üstünlüğü, insan haklarını benimseme değerlerini yönetimde benimseme ve uygulama vurgusu.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 3’te görüldüğü üzere misyonu ilişkin kod haritası oluşturulurken vurgulanan değerler kapsam dışı bırakılarak bunlar genel bir kod (Değerlere Sahip Çıkma) içerisine dâhil edilmiştir. Bunun nedeni, bu değerlerin strateji belgelerinde halihazırda “Temel Değerler” başlığı altında yer alması ve bunların mevcut analizde farklı ve detaylı bir odakta (kamu yaklaşımları bağlamında) incelenecek olmasıdır. Bu yönüyle kodlama benzer odaktaki diğer çalışmalardan (Bozkurt, 2021; Doğan ve Alkan, 2020) özgünleşmektedir. Zira bu çalışmalardaki misyon ve vizyon analizleri temel olarak değerler üzerinden yapılırken, mevcut çalışmada kamu idarelerinin misyon ve vizyon tanımlarının fonksiyonel yönüne odaklanılmaktadır. Misyonun akabinde ise aşağıda, Tablo 4’te, vizyon analizine ilişkin kod haritası ve içeriğin bu kodlara atanma mantığı sunulmaktadır.

Tablo 4. Vizyona İlişkin Kod Haritası ve Kapsamı

Yönetim Türü	Kod	Kod Kapsamı
Belediyeler	Modern/Marka Kent/Belediye	Belediye hizmetleriyle oluşacak modern/marka kent vurgusu.
	Tarihi/Doğal/Kültürel Miras	Tarihi, doğal ve kültürel mirası koruma ve geliştirme vurgusu.
	Kent Kimliği/Hafızası	Kent kimliğini ve hafızasını oluşturmaya/korumaya yönelik vurgu.
İl Özel İdareleri	Modern Hizmet ve Kurum	Gelişmiş ve modern hizmetleri üreten kurum vurgusu.
	Tarihi/Doğal/Kültürel Miras	Tarihi, doğal ve kültürel mirası koruma ve geliştirme vurgusu.
	Merkezi ve Kırsal Kalkınma	İlin eğitim, kültür, tarım, sağlık, imar ve sosyoekonomik gelişimi ve kırsal kalkınma vurgusu
Merkezi Yönetim	Örnek/Öncü Kurum	Kendi hizmet alanında örnek ve/veya öncü kurum olma vurgusu.
	Uluslararası Standartlar	Uluslararası standartları yakalama ve bu standartlarda hizmet verme vurgusu.
	Kalkınmaya Katkı	Kendi hizmet alanındaki başarısıyla ulusal kalkınmaya destek vurgusu.
	Güven Veren Kurum	Hizmet alanındaki yararlanıcı vatandaşlara güven veren bir kurum olma vurgusu.
	Stratejik Yönetim	Politikalarını belirlenmiş stratejiler etrafında uygulama vurgusu.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 4'te görüldüğü üzere kamu idareleri vizyonlarında daha fonksiyonel bir yaklaşım benimseyerek değer odaklı değil, gelecek odaklı bir tutum sergilemektedir. Sınırlı sayıda idare için vizyonlarda yer alan değer vurgularına rastlansa da bunlar daha çok misyon ve vizyonun birbirine karıştırılmasından (Kılıç, 2010) kaynaklandığı için, araştırmanın sistematığının karmaşık hale gelmesine engel olmak amacıyla bu vurgular, vizyon kısmında değil, yine misyon kısmındaki kodlara dağıtılmıştır. Analizin son parçası olarak ise aşağıda, Tablo 5'te temel değerlere ilişkin oluşturulan kod haritası sunulmaktadır. Temel değerlerin belirlenmesinde, önceki iki tablodaki olduğu gibi yorumsamacı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmamıştır. Zira strateji belgelerinde temel değerler farklı vurgularla değil, direkt bir şekilde kavramlar olarak, maddeler halinde yer almaktadır. Dolayısıyla aşağıda, Tablo 5'te sunulan kodlar idarelerin belirttiği temel değerleri direkt olarak yansıtmaktadır.

Tablo 5. Temel Değerlere İlişkin Kod Haritası ve Kapsamı

Yönetim Türü	Kod	Kod Kapsamı
Orak Değerler		
	Şeffaflık/Hesap verebilirlik	Değerlerin maddeler halinde sıralanması suretiyle direkt vurgu. Bu değerler belediyeler, il özel idareleri, merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında ortak olarak yer alan değerlerdir.
	Etkinlik/Etkililik/Verimlilik	
	Katılım	
	Yenilikçilik	
	İnsan/Vatandaş ve Çözüm Odaklılık	
	Sosyal Adalet/Eşitlik/Etik/Hukukun Üstünlüğü/Liyakat	
	Sürdürülebilirlik	
	Kalite	
Erişilebilirlik		
Tüm Yönetim Türleri	Bilim ve Teknolojiyi Benimseme	
Özgün Değerler		
Belediyeler	Birlikte Üretim	Yalnızca belediyelerde yer alan değerlerdir.
	Sosyal Belediyecilik	
İl Özel İdareleri	Sosyal İçerme	Yalnızca il özel idarelerinde yer alan değerlerdir.
Merkezi Yönetim	Güvenilirlik	Yalnızca merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarında yer alan değerlerdir.
	Uzmanlık	
	Eleştiriye Açıklık	
	Öngörülebilirlik	
	Özgünlük	

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 5 incelendiğinde, oluşan kod haritasında ortak ve özgün değerler ayrımı dikkat çekmektedir. Bu ayrım, birtakım değerlerin kamu idarelerinin genelinde sıkça ve ortak vurgulanırken, bir takım değerlerin ise idarelerce daha kendi türlerine özgün olarak vurgulandığının fark edilmesinden kaynaklanmaktadır. Böylesine bir ayrımın, idare türleri arası ilginç sonuçlar ortaya çıkarabileceği düşünülerek kod haritasının oluşturulmasında kullanılmasına karar verilmiştir. Bu tabloda en sağ sütunda yer alan kapsam, misyon ve vizyondan farklı olarak daha geneldir. Bunun nedeni ise değerlerin stratejik planlarda maddeler halinde ve direkt olarak belirtilmesidir. Dolayısıyla bu içeriklerin kodlara atanmasında herhangi bir mantık kurulmasına gerek kalmamıştır. Böylece, kamu idarelerinin misyon, vizyon ve temel değerlerine ilişkin tüm kodlama haritası ve sistematigi tamamlanmıştır. Araştırmamanın bir sonraki kısmında ise oluşturulan bu çerçevede elde edilen bulgular yine misyon, vizyon ve temel değerler olmak üzere üçlü bir ayrımında sunulmaktadır.

2.3. Bulgular

Araştırmanın bu kısmında, yapılan içerik analizinden elde edilen bulgular misyon, vizyon ve temel değerler olmak üzere üçlü bir ayırmda ve ayrı tablolar halinde sunulmaktadır. Tablolarda, her bir kodun kaç kamu idaresinin misyon, vizyon ve değerler içeriğinde yer aldığı sayı ve bu sayının o idare türündeki toplam idare ve dolayısıyla stratejik plana oranı gösterilmektedir. Bulgularda sadece öne çıkan oransal farklılıklara yer verilmekte olup, bulgulara ilişkin tartışmalar müstakil bir başlık olarak bir sonraki kısımda yer almaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle, kamu idarelerinin misyonlarına ilişkin bulgular aşağıda, Tablo 6'da yer almaktadır.

Tablo 6. Misyonla İlişkin Bulgular

Miyon Vurgusu	Belediye		İl Özel İdareleri		Merkezi Yönetim	
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Refah Artışı	30	%37	21	%41	-	-
Sosyal Belediyecilik	16	%20	-	-	-	-
Değerlere Sahip Çıkma	64	%79	35	%68	46	%55
Alt/Üst Yapı Geliştirme	-	-	20	%40	-	-
Sürdürülebilir Kalkınma	24	%30	4	%8	-	-
Kalkınmaya Katkı	-	-	-	-	31	%37
Örneklem Bütünü	81	%100	51	%100	83	%100

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6'da ilginç sonuçlar göze çarpmaktadır. İlk olarak, idare türlerinin birbirleri arasındaki bulgulara bakıldığında Değerlere Sahip Çıkma kodundaki yüksek oranlar dikkat çekicidir. Değer vurguları, kamu idarelerinde idare türü fark etmeksizin en baskın vurgular olarak öne çıkmaktadır. Bu vurgu, tüm idare türlerinde ortak olan tek kod olarak belirmektedir. Yerel yönetimler türünde Refah Artışı ve Sürdürülebilir Kalkınma vurguları her iki alt tür içerisinde de gözlemlenen ortak vurgular olmakla birlikte, Refah Artışı kodunda bu oranlar neredeyse benzerken, Sürdürülebilir Kalkınma vurgusu belediyelerde çok daha yüksek orandadır. Sadece merkezi yönetimde gözlemlenen vurgu ise Kalkınmaya Katkı vurgusudur. Bu kod ise bu tür idarelerin üçte birinden daha fazlasında yer almaktadır. İdare türlerinin kendi içlerinde farklılaşan bulgulara bakıldığında ise belediyelerde Refah Artışı en baskın vurgu iken, il özel idarelerinde Alt/Üst Yapı Geliştirme kodu oranı onu yakalamaktadır. Merkezi yönetimde ise Kalkınmaya Katkı vurgusu değerlerden sonraki en büyük ve tekil vurgudur. Misyonla ilişkin bulgulardan sonra, aşağıda, Tablo 7'de vizyona ilişkin bulgular sunulmaktadır.

Tablo 7. Vizyona İlişkin Bulgular

Vizyon Vurgusu	Belediye		İl Özel İdareleri		Merkezi Yönetim	
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Modern/Marka Kent/Belediye	69	%85	-	-	-	-
Tarihi/Doğal/Kültürel Miras	33	%40	12	%24	-	-
Kent Kimliği/Hafızası	5	%6	-	-	-	-
Modern Hizmet ve Kurum	-	-	46	%90	-	-
Merkezi ve Kırsal Kalkınma	-	-	6	%11	-	-
Örnek/Öncü Kurum	-	-	-	-	39	%47
Uluslararası Standartlar	-	-	-	-	20	%24
Kalkınmaya Katkı	-	-	-	-	23	%28
Güven Veren Kurum	-	-	-	-	13	%16
Stratejik Yönetim	-	-	-	-	6	%7
Örneklem Bütünü	81	%100	51	%100	83	%100

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7 incelendiğinde ilk göze çarpan ilginç bulgu, kamu idarelerinin vizyonlarının idare türüne göre bir hayli farklılaştığıdır. Tabloda, yalnızca bir kod kapsamında ve ancak yerel yönetimler içerisindeki idare türleri arasında kesişme saptanmaktadır. Buna göre her iki yerel yönetim türü de Tarihi/Doğal/Kültürel Miras vurgusuna sahipken, bu oran belediyelerde çok daha yüksektir. Ortak olan bu kod dışındaki kodlar, idare türlerine özgü sayılabilecektir. Bu bağlamda, belediyelerin vizyonlarında Modern/Marka Kent/Belediye, il özel idarelerinin vizyonlarında Modern Hizmet ve Kurum, merkezi yönetim idarelerinde ise Örnek/Öncü Kurum olma vurgusu en baskın vurgulardır. Yerel yönetimlerde, belediyeler nezdinde Kent Kimliği ve Hafızasını Oluşturma ve Koruma, il özel idareleri nezdinde ise Merkezi ve Kırsal Kalkınmayı desteklemeye yönelik vurgular, oranları düşük olsa da özgün vizyon vurguları olarak dikkat çekicidir. Merkezi yönetimin vizyon vurgularının yerel yönetimlere göre çok daha fazla boyutlu olması ilginç bir bulgudur. Uluslararası Standartları Yakalama, Ülke Kalkınmasına Katkı, Halka Güven Veren Bir Kurum Olma gibi vurgular birbirine yakın ve görece düşük oranlardaki vurgulardır. Çok sınırlı sayıda da olsa Stratejik Yönetimi bir vizyon bileşeni olarak benimseyen idareler vardır. Bu bulgulardan sonra, aşağıda, Tablo 8'de, temel değerlere ilişkin bulgular sunulmaktadır.

Tablo 8. Temel Değerlere İlişkin Bulgular

Değer Vurgusu		Belediye		İl Özel İdareleri		Merkezi Yönetim	
		Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Ortak Değerler	Şeffaflık/Hesap verebilirlik	55	%68	44	%86	48	%58
	Etkinlik/Etkililik/Verimlilik	42	%52	32	%63	22	%27
	Katılım	58	%72	35	%69	45	%54
	Yenilikçilik	30	%37	24	%47	49	%59
	İnsan/Vatandaş ve Hizmet Odaklılık	50	%61	14	%27	45	%54
	Sosyal Adalet/Eşitlik/Etik	59	%73	41	%80	46	%55
	Sürdürülebilirlik	46	%57	21	%41	22	%27
	Kalite	24	%30	14	%27	16	%19
	Erişilebilirlik	14	%17	14	%27	26	%31
Özgün Değerler	Bilim ve Teknolojiyi Benimseme	24	%30	5	%10	31	%37
	Birlikte Üretim	1	%1	-	-	-	-
	Sosyal Belediyecilik	35	%43	-	-	-	-
	Sosyal İçerme	-	-	5	%10	-	-
	Güvenilirlik	-	-	-	-	45	%54
	Uzmanlık	-	-	-	-	26	%31
	Eleştiriye Açıklık	-	-	-	-	5	%6
	Öngörülebilirlik	-	-	-	-	5	%6
	Özgünlük	-	-	-	-	4	%5
Örneklem Bütünü		81	%100	51	%100	83	%100

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 8 incelendiğinde, idare türleri arasında kesişen ve özgün bulgular açısından daha zengin bir dağılım söz konusu olduğu görülmektedir. İdare türlerine göre bir hayli geniş bir ortak değerler havuzu göze çarpmaktadır. Şeffaflık kodunun il özel idarelerinde, Yenilikçilik kodunun merkezi yönetim idarelerinde, Sürdürülebilirlik ve İnsan/Vatandaş ve Çözüm Odaklılık kodunun ise belediyelerde daha baskın olduğu saptanmaktadır. İdareler bazında ikili benzerliğin olduğu kodlarda, belediyeler-il özel idareleri kapsamında Etkinlik/Etkililik/Verimlilik, Sosyal Adalet/Eşitlik/Etik/Hukukun Üstünlüğü/Liyakat, Kalite kodlarının benzer fakat merkezi yönetim idarelerine göre daha yüksek olduğunun altı çizilmelidir. İl özel idareleri-merkezi yönetim idareleri kapsamında, Yenilikçilik ve Erişilebilirlik kodunun oranlarının benzer ve belediyelere göre daha yüksek oranda olduğu görülmektedir. Belediyeler-merkezi yönetim idareleri kapsamında ise İnsan/Vatandaş ve Çözüm Odaklılık ve Bilim ve Teknolojiyi Benimseme kodlarının oranlarını yakın ve il özel idarelerine göre daha yüksek olduğu ölçülmektedir. Dikkat çekici münferit bir bulgu olarak ise Şeffaflık/Hesap verebilirlik kodunun en yüksek oranda il özel idarelerinde saptanmış olmasının altı çizilmelidir.

Kamu idarelerinin vurguladığı özgün değerler noktasında, belediyelerde Sosyal Belediyecilik, il özel idarelerinde Sosyal İçerme, merkezi yönetim idarelerinde ise Güvenilirlik ve Uzmanlık önce çıkan kodlardır. Oranları bir hayli düşük olsa da belediyeler için Birlikte Üretim, merkezi yönetim idareleri için ise Eleştiriye Açıklık, Öngörülebilirlik ve Özgünlük diğer özgün değerler olarak belirlemektedir. Dolayısıyla araştırmanın bu kısmına kadar elde edilen bulguların altı çizilmesi gereken ilginç noktaları belirtilmiştir. Araştırmanın bir sonraki kısmında, buraya kadar altı çizilen, benzeşen ve farklılaşan bulguların altında yatan nedenler, bulguların kamu yönetimi yaklaşımları ile arasındaki açık ve olası ilişkilere ilişkin değerlendirmeler yapılarak bir tartışmaya yer verilecektir.

2.4. Tartışma

Her ne kadar bulgulara yansıtılmasa da, analiz sürecinde dikkat çeken noktalardan birisi kamu idarelerinin çoğunun misyon ve vizyon tanımlarındaki karmaşıklılıktır. Kimi idareler misyonlarında sahiplenilen değerlere çokça vurgu yaparken kimi idareler ise bunlara vizyonlarında yer vermektedir. Bunu destekler şekilde, alan yazınında Kılıç (2010) misyon ve vizyon tanımlarındaki karmaşıklığa kavramsal boyutta vurgu yaparken, Kocabaş ve Alpaydın (2018) ise uygulama boyutunda ve üniversite örnekleminde kanıtlar sunmaktadır. Karışıklığın nedeni büyük oranda değer yargılarının bu ikisi arasındaki ikame vurgusudur. Stratejik planlarda “temel değerlerimiz” şeklinde ayrı bir bölüm olmasına karşın bu değerlerin misyon ve vizyonlarda içerilerek tanımların fonksiyonel olmaktan ziyade değer odaklı oluşturulmasının bunu pekiştirdiği düşünülmektedir. Bulgularda Değerlere Sahip Çıkma kodunun idare türü fark etmeksizin son derece yüksek çıkması da bu nedenin arka planını nitel bir kanıt olarak desteklemektedir. Diğer yandan, belediyelerde baskın şekilde gözlemlenen Refah Artışı vurgusu, sosyal belediyecilikten kaynaklanan aynı ve nakdi yardımlar bir kenara bırakıldığında, ekonomik olarak temellendirme açısından muğlak bir misyon vurgusu olarak göz çarpmaktadır. Zira refah artışında doğrudan etkide olacak yönetim araçlarının merkezi yönetimin sınırları içerisinde kaldığı düşünülmektedir. Dolayısıyla bu vurgunun daha somut yanı belediye hizmetlerinde kapasite, kalite ve kapsam artışıyla daha yaşanabilir bir kent oluşturulması olabilecektir. Bunun yanında, belediyelerde sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin vurgu yerel yönetimlerin sürdürülebilir kalkınma amaçlarına katkısı açısından olumludur. İl özel idarelerinde ise alt yapılara yoğun vurgu yapılmasının bu ikisi arasındaki görev paylaşımlarının bir yansıması olduğu

düşünülmektedir. Merkezi yönetim idarelerindeki kalkınmaya katkı vurgusu ise ülkenin bu idarelerin makro politikalarına destek olma fonksiyonunu öne çıkarmaktadır.

Vizyona ilişkin bulgularda ortak ve özgün değerler ayrımına gidilecek farklılıkların oluşması son derece önemlidir. Zira bu durum, en azından kamu idarelerinin vizyon tanımlarında tekdüzelikten çıkıldığını ve idarelerin türleri, fonksiyonlarına göre gelecekteki önceliklerini de farklılaştırdıklarını göstermektedir. Bu bulgu, idarelere misyon tanımları açısından yol gösterici bir yola çıkış noktası olabilecektir. Diğer yandan, ayrı vurgular olarak kodlansa da, “modernlik” vurgusu hem belediyeler hem il özel idareleri için baskın bir vurgudur. Buradaki fark, belediyelerdeki modernliğin daha çok “modern kent” ve “bir mekân olarak modern belediye” üzerinden vurgulanırken, il özel idarelerindeki modernliğin ise “kurumun ve verdiği hizmetin modernliği” üzerinden vurgulanmasıdır. Bu noktada il özel idarelerinin daha kurumsal bir vizyon anlayışına sahip olduğu ileri sürülebilecektir. Söz konusu modernlik vurgusu, merkezi yönetim idarelerinde “öncülük ve örnek kurum” vurgusuna dönüşmektedir. Bu vurgu ise daha çok hem ulusal hem de uluslararası boyutta rekabetçi bir yaklaşımın yansıması olarak görülebilir. Her ne kadar kamu yönetimi yaklaşımları ile ilişki kurumların daha çok benimsediği temel değerler üzerinden kurulacaksa da, bu noktada, özellikle merkezi yönetimlerin bu vurgusunun YKİ’deki girişimci kurumlar ve kurumlar arası rekabet ilkeleri ile ilişkilendirilebileceği düşünülmektedir. Merkezi yönetimlere özgü bir diğer bulgu olan, güçsüz de olsa Stratejik Yönetimi vizyonlarına adapte etme eğilimleri de bu yaklaşımla ilişkilendirilebilecek başka bir benzer bulgudur. Merkezi yönetimin vizyon vurgularının yerel yönetimlere göre çok daha fazla boyutlu olması ilginç bir bulgudur. Bu türdeki idarelerdeki söz konusu çeşitliliği sağlayan uluslararası standartları yakalama ve güven veren bir kurum olma gibi kurumsallaşmaya yönelik vurguların meşruiyet ve dolayısıyla kurumsallaşmayı (Selznick, 1996: 271) artırmaya yönelik hedeflerden kaynaklandığı düşünülmektedir. Farklı bir açıdan yaklaşıldığında, bu durumun kamu idarelerinin halk nezdinde düşen bir güven algısından kaynaklanıp kaynaklanmadığının izinin sürülmesi, yapılacak farklı araştırmaların odak noktası olabilecektir.

Kamu idarelerinin benimsedikleri ya da en azından benimsediklerini bildirdikleri temel değerler ise araştırmamızın bağlamını kamu yönetimi yaklaşımlarına odaklayan temel bulguları içermektedir. Bu noktada, tüm idare

türlerince ortak olarak benimsenen çok sayıda değer olması, Türkiye'deki kamu yönetiminin yazındaki yaklaşımlarla ilişkilendirilmesi açısından önemli bir düzlem sunmaktadır. Bulgularda, belki de en açık ve net şekilde yorumlanabilecek değer olan Şeffaflık/Hesap verebilirlik, Tablo 1'de de yapılan atıflarla desteklendiği üzere YKİ'nin ülke kamu yönetimine yansımaları olarak değerlendirilebilir. Geleneksel anlamda dışa kapalılık ve gizliliğin genel geçer, şeffaflık ve hesap verebilirliğin istisna olarak tanımlandığı (Emini, 2021) ülke kamu yönetiminde özellikle 2000 sonrası 5018 Kamu Mali Yönetim ve Kontrol ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunları gibi YKİ temelli düzenlemelerle birlikte iç denetim gibi uygulamalarla kamu yönetimi pratiğine giren değer, teoride de kamu kurumlarının benimsediği değerler arasına girdiği görülmektedir. Yine YKİ yaklaşımının 3E kuralı olarak da anılan en belirgin değerlerinden Etkinlik/Etkililik/Verimlilik değerinin yerel yönetimlerde merkezi idarelere göre çok daha yüksek oranda çıkması, YKİ'nin yerelleşme vurgusunu destekler niteliktedir. Diğer yandan YKİ ile ilişkilendirilebilecek başka bir değer de bulgulardaki oranı düşük de olsa Kalite değeridir. Zira hizmette kalitenin artırılması YKİ'nin bir aracı sayılan (Leblebici vd., 2001) Toplam Kalite Yönetiminin en güçlü değer vurgularından birisidir. Son olarak, yazında herhangi bir kamu yönetimi yaklaşımı ile ilişkilendirilmese de dönemsel bazda yine YKİ ile ilişkilendirilebilecek olan Sürdürülebilirlik değerinin özellikle yerel yönetimlerde oranı kayda değerdir. Bulgularda, YKİ ile ilişkilendirilen tüm bu değerlerin yerel yönetimlerde daha güçlü vurgulanması, Türkiye'deki yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere göre YKİ'den daha çok etkilendiği gibi bir görüş ortaya çıkaracaktır.

YKYH, YKİ, YKH, Kamu Değeri gibi çok sayıda yaklaşımla ilişkilendirilebilecek katılım değerinin yine tüm idare türlerinde yüksek çıkması, kamu yönetimi yaklaşımları açısından daha belirgin bir ipucu vermese de katılım kültürünün ülke kamu yönetiminde gelişmesi açısından umut vericidir. Buna benzer bir bilgi olarak daha çok YKH ile direkt ilişkili olan Sosyal Adalet/Eşitlik/Etik ile ilişkili olarak değerlendirilebilecek Vatandaş ve Hizmet Odaklılık değerinin belediyeler ve merkezi yönetimlerde görece güçlü bir şekilde vurgulanması da ülke kamu yönetiminde YKH'nin etkisinin de bir hayli güçlü olduğunun göstergesidir. YKH'ye ilişkilendirilebilecek bir başka özgün değer ise yerel yönetimlerde görece güçlü bir oranda vurgulanan Sosyal Belediyecilik değeridir.

Bulgularda daha çok merkezi idarelerin bir farklılaşması olarak ortaya çıkan özgün değerlerden en yüksek orana sahip olan Güvenilirlik değerinin yüksek

çıkmasının nedeninin, önceden de belirtildiği üzere, yozlaşma konusuyla ilişkili olduğu düşünülse de bu kanıya varmak için daha odak araştırmalara ihtiyaç vardır. Yine de bu değer anti-yozlaşma vurgusuna sahip YKYH ile ilişkilendirilebilir. Zira YKYH'nin ABD'deki yozlaşma temeline argümanlar üreten bir yaklaşım olduğu ve Türkiye'nin tarih boyu dönemsel olarak en büyük kamu yönetimi sorunlarından biri olarak anılan (Emini, 2021) yolsuzluk ve yozlaşma sorunu düşünüldüğünde, bu değerlerin oranının yüksek olması doğal karşılanabilecektir.

Ortak değerlerden öne çıkan Yenilikçilik, daha çok NWD'nin vurguladığı bir değer olarak, merkezi idarelerin daha büyük kısmında gözlemlenmiştir. Bu durum, köklü bürokrasi kültürüne sahip olarak, YKİ reformlarının ölçüsünün henüz sınırlı olarak görüldüğü söylenebilecek olan (NWD'nin de temel argümanı olarak) Türkiye'de, tutarlı bir bulgu olarak karşılanabilecektir. GKY ve NWD ile ilişkilendirilebilecek ve araştırmada merkezi idarelerin özgün değerleri arasında yer alarak kayda değer bir vurgu oranına sahip olan Uzmanlaşma bulgusu bu çıkarsamayı desteklemektedir. NWD ile yakın ilişkide sayılabilecek ve dahi GKY'yi NWD'ye doğru eviren bir unsur olarak E-Devlet kapsamındaki uygulamalarının ülkede uzun bir dönemden beri hızla geliştiği düşünüldüğünde (Delibaş ve Akgül, 2010), DÇY yaklaşımı ile ilişkili olan Erişilebilirlik değerinin merkezi yönetim idarelerinde daha basık vurgulanması da dikkat çekicidir. Dolayısıyla yukarıda altı çizilen, Türkiye'deki yerel yönetimlerde gözlemlenen baskın YKİ etkisine karşı, merkezi yönetimde gözlemlenen baskın bir GKY ve NWD etkisinin var olduğu öne sürülebilecektir.

SONUÇ

Türkiye’de kamu yönetiminin misyon, vizyon ve temel değerleri üzerine yapılan bu çalışmada, gerek alan yazını taraması gerekse çalışma kapsamında yapılan araştırmada her bir bileşen açısından önemli bulgulara ulaşılmıştır. Kamu idarelerinin genelinde, alan yazındaki kuramsal çalışmalarda da değinildiği üzere misyon ve vizyon tanımlamalarında bir karmaşıklık mevcuttur. Yapılan araştırmada bu karmaşıklığın en önemli nedenlerinden birinin her iki bileşen tanımlamasında da fonksiyondan ziyade fazlaca değer odaklı bir tutum izlenmesi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Misyon ve vizyon bileşenlerindeki tanımlamalar değerlerden rafine hale getirildiğinde ise daha fonksiyonel ve idare türlerine has sonuçlar ortaya çıkmıştır. Buna göre merkezi idarelerinin misyonlarındaki ana vurgu ülkenin kalkınmasına katkı iken belediyelerde refah artışı ve sürdürülebilir kalkınma, il özel idarelerinde ise alt ve üst yapı geliştirmeleridir. Vizyon tanımlarında ise daha olumlu bir görünüm söz konusudur. Zira vizyon tanımlarında her iki yönetim türüne özgü vurgular ortaya çıkmıştır. Vizyon tanımları açısından yol gösterici olabilecek bu farklılaşmada öne çıkan sonuçlara göre, belediyeler mekânsal açıdan, il özel idareleri kurumsal açıdan modernliği temel vizyon çizgisi olarak belirlerken, merkezi idareler ise örnek ve öncül kurumlar olmayı benimsemektedirler. Bu vurguların yüksek çıkması, Türkiye’deki kamu yönetimi vizyonunun genel olarak YKİ’nin bir yansıması olan rekabetçilik ve girişimcilikten önemli derecede etkilendiğinin bir göstergesidir.

Kamu yönetimi yaklaşımları ile ilişkilendirme açısından daha uygun olan kamu yönetimi temel değerlerine ilişkin sonuçlar ise daha çeşitlidir. Bu çeşitlilik, araştırmada ortaya çıkan yönetim türlerine göre ortak ve özgün değerlerden beslenmektedir. Buna göre, idare türlerince ortak olarak benimsenen çok sayıda değer olması, Türkiye’deki kamu yönetiminin yazındaki yaklaşımlarla ilişkilendirilmesi açısından önemli bir düzlem sunmaktadır. Kamu yönetiminin benimsediği değerler açısından şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, etkililik, verimlilik, kalite ve sürdürülebilir kalkınma vurguları temelinde YKİ’nin Türkiye’deki yerel yönetimlerde daha büyük etkide bulunduğu sonucuna ulaşılmıştır. Yenilikçilik ve uzmanlaşma gibi değerlere güçlü vurgusuyla birlikte merkezi idarelerin ise GKY etkisinden NWD etkisine yönelen bir seyir izledikleri görülmüştür. Bunun yanında her iki yönetim türü için yüksek bir oranda ölçülen Sosyal Adalet/Eşitlik/Etik/ ve belediyelerdeki Sosyal Belediyecilik değeri vurgusu ise YKH’nin ülke kamu yönetiminde kayda değer bir etkisinin olduğunu ortaya koyarken, merkezi idarelerdeki “Güvenilirlik” değeri vurgusu yozlaşma konusu üzerinden yorumlanarak YKYH ile ilişkilendirilmiştir. Dolayısıyla Türkiye’deki kamu yönetiminde, değerler ve kamu yönetimi yaklaşımları açısından yönetim türlerine has ilişkiler ortaya çıkmıştır.

KAYNAKÇA

- AKÇAKAYA, Murat (2016). “Weber’in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 8, ss. 275-295.
- AKMAN, Çiğdem ve Ahmet Özasan (2018). “Türkiye’de Stratejik Planlama: Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planları Ne Söylüyor?”, **Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 14, ss. 55-90.
- ALEXANDER, Jennifer ve Renee Nank (2009). “Public-Nonprofit Partnership: Realizing the New Public Service”, **Administration & Society**, Cilt: 41, Sayı: 3, ss. 364-386.
- ARABACI, İmam Bakır ve Gönül Şener (2014). “Üniversitelerin Misyon İfadelerinin Tematik Olarak İncelenmesi”, **Kastamonu Eğitim Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 2, ss. 701-716.
- ARISTOVNIK, Aleksander, Eva Murko ve Dejan Ravšelj (2022). “From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government”, **Administrative Sciences**, Cilt: 12, Sayı: 1, ss. 26.
- AXELSSON, Karin ve Linda Höglund (2023). “Strategic Management in The Public Sector - The Case of the Swedish Transport Administration”, **International Public Management Journal**, ss. 1-24.
- AY, Ünal ve Ayşe İpek Koca (2012). “ISO 500 Listesindeki İşletmelerin Misyon, Vizyon ve Değerlerinin İçerik Analizi”, **Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 201-210.
- AYDIN, Güldenur ve Murat Önder (2020). **Türk Kamu Yönetiminde Planlama: Mevcut Durum, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- AYTAR, Oğuzhan ve Şerife Soylu (2017). “Türk Bankacılık Sektörünün Misyon ve Vizyon İfadelerine Yönelik Bir İçerik Analizi”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 3, ss. 117-131.
- BAHÇIVAN, Süleyman (2022). “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi’nin Ortaya Çıkmasını Sağlayan Minnowbrook Konferansları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 23, Sayı: 2, ss. 221-235.
- BEL, Germa ve Mattia Casula (2024). “Re-Organizing the Service-Delivery Machine in a ‘Post-Npm’ Era: A Shopping-Basket Approach?”, **Public Management Review**, ss. 1-25.

- BELLI, Aziz, Egemen Karakaya ve Yusuf Özkan Ataş (2018). **Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Kavramlarının Büyükşehir Belediyeleri Vizyon ve Misyonlarındaki Yeri ve Önemi Üzerine Bir İçerik Analizi**, Yönetim, Çalışma Hayatı ve Sendikacılık Araştırmaları, Editör: Mustafa Talas ve K. Hakan Derin, İksad, Gaziantep.
- BERG, Bruce L. (2001). **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**, Allyn and Bacon, Boston.
- BOZKURT, Paşa (2021). "Misyon Bileşenleri Açısından Türk Kamu Yönetiminde Misyon Bildirimleri: Bakanlıklar Örneğinde Bir Değerlendirme", **Denetişim**, Sayı: 23, ss. 41-59.
- CLEMENT, Jessica, Giovanni Esposito ve Nathalie Crutzen (2023). "Municipal Pathways in Response to COVID-19: A Strategic Management Perspective on Local Public Administration Resilience", **Administration & Society**, Cilt: 55, Sayı: 1, ss. 3-29.
- COŞKUN, Selim (2011). "Strategic Management and Total Quality Management: Similarities, Differences and Implications for Public Administration", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 44, Sayı: 2, ss. 43-69.
- ÇİNER, Can Umut ve Burcu Olgun (2015). Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma. Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi, Editör: Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı, Dora Yayınevi, Bursa.
- DELIBAŞ, Kayhan ve Akgül, Ali Erdem (2010). "Dünyada ve Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları: Türkiye'de E-Demokrasi ve E-Katılım Potansiyellerinin Harekete Geçirilmesi", **Sosyoloji Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 1, ss. 100-144.
- DENHARDT, Janet V. ve Denhardt, Robert B. (2000). "The New Public Service: Serving, Not Steering", **Public Administration Review**, Cilt: 60, Sayı: 6, ss. 549-559.
- DENHARDT, Janet V. ve Denhardt, R.B. (2015). "The New Public Service Revisited", **Public Administration Review**, Cilt: 75, ss. 664-672.
- DOĞAN, Kadir Caner (2017). "Kamu Yönetimi Disiplini Üzerindeki Etkileri Bakımından Dwight Waldo", **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 114-136.
- DOĞAN, Selen ve Ali Davut Alkan (2020). "Türkiye'deki Bakanlıkların Misyon ve Vizyon İfadelerinin İçerik Analizi", **İş ve İnsan Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, ss. 339-349.

- DÖLKELEŞ, Tuncay ve Mehmet Akif Özer (2021). “Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim Sürecinde Stratejik Planların Etkinliği”, **Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)**, Cilt: 7, Sayı: 2, ss. 295-318.
- DRECHSLER, Wolfgang ve Fuchs Lukas (2022). “Max Weber and the Neo-Weberian state: A Workshop and a Max Weber Studies Theme Issue”, **Perspectives on Public Management and Governance**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 197–198.
- DUNLEAVY, Patrick, Helen Margetss, Simon Bastow ve Jane Tinkler (2005). “New Public Management is Dead - Long Live Digital Era Governance”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Cilt: 16, Sayı: 3, ss. 467–494.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. ve TINKLER, J. (2006). Digital Era Governance—IT Corporations, the State and e-Government. New York: Oxford University Press.
- EMİNİ, F. T. (2021). **Türk Kamu Yönetiminde Temel Sorunlar**, Türk Kamu Yönetimi, Editör: Hamza Ateş, Savaş Yayınevi, Ankara.
- GENÇ, Fatma Neval (2015). **Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek**. Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi, Editör: Özer Köseoglu ve Mehmet Zahid Sobacı, Dora Yayınevi, Bursa.
- GOLDSMITH, Arthur A. (1997). “Private-Sector Experience with Strategic Management: Cautionary Tales for Public Administration”, **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 63, Sayı: 1, ss. 25-40.
- GOODEN, Susan T. (2017). “Frances Harriet Williams: Unsung Social Equity Pioneer”, **Public Administration Review**, Sayı: 77, ss. 777-783.
- GOODEN, Susan ve Shannon Portillo (2011). “Advancing Social Equity in the Minnowbrook Tradition”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Cilt: 21(suppl_1), ss. i61–i76.
- GÖÇÖĞLU, Volkan, Pek Didem Kurt ve Mustafa Kemal Öktem (2019). “İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Ombudsman Akademik**, Cilt: 5, Sayı: 10, ss. 39-79.
- GÜLMEZ, Mesut (1975). “Weber ve İdeal Tıp Bürokrasi Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 47-73.

- GÜVEN, Aahmet (2014). “Kamu Yönetiminde Geleceğin İnşasında Stratejik Bakış”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 63-80.
- HAYS, Steven W. ve Richard C. KEARNEY (1997). “Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform”, **International Journal of Public Administration**, Sayı: 20, ss. 11-40.
- HOLSTI, O. R. (1968). Content Analysis. The Handbook of Social Psychology. Editör: G. Lindsey In ve E. Aaronson), Addison-Wesley, Boston.
- HOOD, Christopher (1991). “A Public Management for All Seasons?”, **Public Administration**, Cilt: 69, Sayı: 1, ss. 3-19.
- JANKA, Tomasz ve Anna Kosieradzka (2019). “The New Approach to the Strategic Project Management in the Polish Public Administration”, **Foundations of Management**, Cilt: 11, Sayı: 1, ss. 143-154.
- JETMAR, Marek ve Jaroslava KADERÁBKOVÁ (2010). “Strategic Management in Public Administration As a Factor Affecting The Competitiveness”, 13th International Colloquium On Regional Sciences, Editör: V. Klimova.
- JOYCE, P. (2015). Strategic Management in the Public Sector. Londra: Routledge.
- KARAKURT, Asım Sinan ve Hikmet Özay (2022). “Türk Denizcilik Firmalarının Misyon ve Vizyon Tanımlamalarının İçerik Analizi”, **Journal of Marine and Engineering Technology**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 91-100.
- KARCI, Şükrü Mert (2008). “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, **Akdeniz İİBF Dergisi**, Cilt: 08, Sayı: 16, ss. 40-64.
- KARKIN, Naci (2012). **Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değer Kavramı ve Kritiği**, Kayfor 2012 Bildiriler Kitabı, 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, Editör: Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı, Dora Yayınevi, Bursa.
- KILIÇ, Mustafa (2010). “Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki”, **Sosyoekonomi**, Cilt: 13, Sayı: 13, ss. 81-98.

- KOÇABAŞ, Cihan ve Yusuf Alpaydın (2018). “Üniversite-Sanayi İşbirliği Bağlamında Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin Misyon ve Vizyonlarının İncelenmesi”, **Yükseköğretim ve Bilim Dergisi**, Sayı: 2, ss. 368-377.
- KSY. (2024). “Kamuda Stratejik Yönetim”, <https://www.sp.gov.tr> (Erişim Tarihi: 10.10.2024)
- KÜÇÜKSÜLEYMANOĞLU, Ryüam, Naciye Emen ve Gülşah Polat (2019). “İmam Hatip Liselerinin Misyon, Vizyon ve Değerler Bağlamında Karşılaştırılması”, **Dumlupınar Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, ss. 14-28.
- LANE, Jan-Erik ve Joseph Wallis (2009). “Strategic Management and Public Leadership”, **Public Management Review**, Cilt: 11, Sayı:1, ss. 101–120.
- LARMOUR, Peter (1997). “Models of Governance and Public Administration”, **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 63, Sayı: 3, ss. 383-394.
- LEVY, David, Mats Alvesson ve Hugh Christopher Willmott (2003). **Critical Approaches to Strategic Management**. Studying Management Critically, Editor: Mats Alvesson ve Hugh Christopher Willmott, SAGE, Londra.
- LODGE, Martin ve Derek Gill (2010). “Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand”, **Governance**, Cilt: 24, Sayı: 1, ss. 141-166.
- MAK, Elaine (2008). “The European Judicial Organisation in a New Paradigm: The Influence of Principles of ‘New Public Management’ on the Organisation of the European Courts”, **European Law Journal**, Sayı: 14, ss. 718-734.
- MAZOUZ, Bachir ve Anne Rousseau (2016). “Strategic Management in Public Administrations: A Results-Based Approach to Strategic Public Management”, **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 82, Sayı: 3, ss. 411-417.
- MOORE, Mark Harrison (1995). **Creating public value: Strategic management in government**. Cambridge, Harvard University Press, MA.
- O’LEARY, Rosemary, David M. Van Slyke ve Soonhee Kim (2010). **The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective**, Georgetown University Press.
- OK ŞEHİTOĞLU, Betül (2023). “Türkiye’de Afetlerde Sivil Toplum Kuruluşlarının Misyon ve Vizyon İfadelerine Yönelik Sosyolojik Bir Analiz”, **Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, ss. 337-349.

- OSBORNE, David ve Ted Gaebler (1993). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, A Plume Book, New York.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997). "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 52, Sayı: 01, ss. 517-565.
- ÖZDEMİR, Burak (2019). **Esenyurt'taki Okulların Misyon ve Vizyon İfadelerinin İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- ÖZER, Mehmet Akif (2006). "Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:61, ss. 3-22.
- ÖZER, Mehmet Akif (2014). "Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek". *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 4, ss. 1-30.
- ÖZER, Mehmet Akif ve Abdulgaffar Çiftçi (2022). "Klasik Yönetim Teorisi'nin İki Öncü İsmi Fayol ve Weber'in Yönetime Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Fenerbahçe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 133-152.
- PERSSON, Anders ve Gören Goldkuhl (2010). "Government Value Paradigms- Bureaucracy, New Public Management, and E-Government", **Communications of the Association for Information Systems**, Sayı: 27, ss. 00-00.
- POLLITT, Christopher (2009). "Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget?", **Public Administration**, Sayı: 87, ss. 198-218.
- POLLITT, Christopher ve Geert Bouckaert (2004). **Public Management Reform: A Comparative Analysis**, Oxford University Press, Oxford.
- RAMOS, Conrado ve Alejandro Milanesi (2020). "The Neo-Weberian State and The Neodevelopmentalist Strategies in Latin America: The Case Of Uruguay", **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 86, Sayı: 2, ss. 261-277.
- SAKLI, Ali Rıza (2011). "Disiplinler Arası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi", **Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss. 97-120.
- SARUHAN, Şadi Can (1994). "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama", **Öneri Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 18-21.

- SELZNICK, Philip (1957). **Leadership in Administration: A Sociological Interpretation**, Row Peterson, Evanston, IL
- STOKER, Gerry (2006). "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?", **The American Review of Public Administration**, Cilt: 36, Sayı: 1, ss. 41-57.
- TOZLU, Ahmet (2017). "Gerçek Yeni Kamu Yönetimi Hareketi Nedir?", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 484, ss. 331-350.
- ÜNAL, Mustafa Coşar (2013). "Kamu Örgütleri Ne Kadar Stratejik Yönetilebilir? Strateji Kavramı, Stratejik Planlama/Yönetim, Kamu Sektöründe Uyum ve Çelişkiler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 46, Sayı: 2, ss. 25-43.
- WALDO, Dewight (1971). **Public Administration in a Time of Turbulence**, Chandler Press, Scranton, Philadelphia.
- WEBER, Max (1947). **The Theory of Social and Economic Organizations**, The Free Press, New York:
- XAVIER, John Antony, Noore Alam Siddiquee ve Mohd Zin Mohamed (2021). "Public Management Reform in The Post-Npm Era: Lessons From Malaysia's National Blue Ocean Strategy (NBOS)", **Public Money & Management**, Cilt: 41, Sayı: 2, ss. 152-160.
- YAVUZ, Nilay (2015). **Dijital Çağ Yönetişimi**. Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi. Editör: Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı. Dora Yayınevi, Bursa.
- YAZICI, Sinan (2018). "Kamu Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Toplumsal Algısı: Bir Alan Araştırması", **Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 14, ss. 295-317.
- YILMA, Kutluhan (2003). "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-5, ss. 67-86.
- YÖKTEZ (2024). "Tez Tarama Modülü", <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/> (Erişim Tarihi: 03.02.2024)
- ZEYBEKOĞLU, Sezai ve Yavuz Selim Alkan (2021). "Max Weber'in Bürokrasi Modeli: Bir Yeniden Okuma Denemesi", **Journal of Mehmet Akif Ersoy University Economics and Administrative Sciences Faculty**, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 651-681.

GENOM DÜZENLEME KONUSUNA BİYOETİK, SOSYOLOJİK VE HUKUKİ AÇIDAN BİR BAKIŞ

A Bioethical, Sociological and Legal Perspective on the Issue of Genome Editing

Dr. Nurullah BERBEROĞLU* – Prof. Dr. Yaşar BİLGE**

Geliş Tarihi: 6.08.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

İnsanlar üzerinde genom düzenleme ile ilgili projeler etik sorunlara ilave olarak deontolojik, sosyolojik, dini ve hukuki alanda da bazı tartışmaları gündeme taşıdığından insanın genetik yapısına müdahale ile ilgili konuya bir bakış açısı kazandırmak amacıyla bu çalışma yapılmıştır.

Gelişen kişiselleştirilmiş tıp yaklaşımının avantajları bir yana, teknolojik ilerlemelerle beraber genom üzerine müdahalelerin kontrolü, denetlenmesi zorlu bir alan hâlini almıştır. Bu alanda istismar, çıkar sorunları dolayısı ile toplumsal zarar görme riskinin öncelikle ele alınarak değerlendirilmesinde yarar bulunmaktadır. Dünyanın birçok ülkesinde özellikle etik ve hukuki sebeplerden dolayı araştırma amaçlı insan embriyosu oluşturulmasında kısıtlamaya gidilmiş, gen modifikasyonu yasaklanmıştır.

Abstract

Since the projects related to genome editing on humans have raised some discussions in the deontological, sociological, religious and legal fields in addition to ethical problems, this study was conducted in order to provide a perspective on the subject of intervention in the genetic structure of humans.

Aside from the advantages of the developing personalized medicine approach, with technological advances, the control of genome editing has become a difficult area to control. In this area, it would be beneficial to evaluate the risk of social harm due to abuse and interest problems. In many countries of the world, especially for ethical and legal reasons, the creation of human embryos for research purposes has been restricted and gene modification is prohibited.

* Ankara Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Sağlık Hukuku Programı, nberberoglu@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8886-9610

** Ankara Üniversitesi, Tıp Fakültesi, Adli Tıp Anabilim Dalı, ybilge@medicine.ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6495-6031

Hekimler, gerçekleştirdikleri tıbbi müdahalelerde son derece özenli davranmalıdır. İnsan genomuna müdahalenin sosyolojik, biyoetik ve hukuki boyutu dikkate alındığında, sonuçları açısından birçok olumsuzluğa sebebiyet verebilecek neticelerinin olması muhtemeldir. Ulusal mevzuatta yer alan bazı boşluklar konuyu suistimale açık hale getirebilir. Bu sebeple konu ile ilgili ulusal ölçekte mevzuat düzenlemesi yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Physicians must be extremely careful in the medical interventions they perform. Considering the sociological, bioethical and legal aspects of human genome editing, it is likely to have many negative consequences. Some gaps in national legislation may make the subject vulnerable to abuse. For this reason, there is a need for national legislation to be amended on the subject.

Anahtar Kelimeler: Genom düzenlemesi, insan genlerine müdahale, sağlık çalışanının sorumluluğu, hasta haklarında sınır, genom değiştirilmesi.

Key words: Genome editing, human gene manipulation, healthcare professional responsibility, patient rights limit, genome modification.

GİRİŞ

İnsan hücresinde 46 kromozom olduğu ve bunların içerisinde paketlenmiş vaziyette yaklaşık üç milyar baz çifti içeren DNA yapısı bulunduğu ifade edilmektedir. Bütün bu genetik bilgiyi kapsayan kromozom seti “genom” olarak isimlendirilir. Burada yer alan bilgiler canlıyı diğer türlerden ayırdığı gibi o canlının kendi türü içerisindekilerden de farklılaşmasını sağlar. Aynı zamanda genomlar vücut direnci ve hastalıklara temayül riski gibi durumları da belirler (Tuğ vd., 2002: 56). Tüm canlı türlerinin hücrelerinin içinde DNA bulunur (Akçay ve Tıngöy, 2021: 35). “Biyoteknoloji Çağı” şeklinde de ifade edilen 2000’li yılların en önemli gelişmelerinden biri de insan genom çalışmaları olarak değerlendirilmiş ve bu gelişme bilimsel açıdan öneminin yanı sıra sosyal, ekonomik, siyasi, hukuki olmak üzere birçok alanı etkileyerek farklı başka gelişmelerin öncüsü olmuştur (Dölger, 2014: 507).

Sağlık hizmetlerinde hastalığın semptomlarına yönelik reaktif tedavi yaklaşımının aksine, genom projesi sonrasında gelişen “kişiselleştirilmiş ya da hassas tıp” kavramı hastaya proaktif yaklaşımı öngörse de bu yeni yaklaşımın tam mânâda uygulanması kanunî ve etik olarak korunması gereken bazı gereklilikleri beraberinde getirecektir (Tekpınar ve Erdem, 2019).

Genetik hastalıkların teşhis ve tedavisinde oldukça etkili gelişmeler gerçekleştirilmiş olsa bile insan alt soyunun olumsuz etkilenebilme endişesi beraberinde birçok soruyu barındırabilmektedir. Bunun için ise gerek ceza hukuku gerek diğer açılardan ulusal düzeyde mevzuat anlamında gerekli adımların atılmasının elzem olduğu düşünülmektedir (Yıldırım, 2007: 355). Bu bağlamda çalışma kapsamında dünyada oldukça geniş ölçekte tartışma oluşturan insanın genetik yapısına müdahale ile ilgili konuya biyoetik, sosyolojik ve ulusal mevzuat perspektifinden bir bakış açısı kazandırmak amaçlanmıştır. Etik meselelerin ötesinde ulusal mevzuat alanındaki boşluklara dikkat çekmesi sebebiyle de çalışma önemlidir. Bu konuda pek çok tartışmalı husus olduğundan çeşitli açılardan değerlendirme amacıyla bu çalışma planlanmıştır. Çalışmada literatür tarama metodu kullanılmıştır.

Bilindiği üzere Türkiye, Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılan ve kısaca “Biyotıp Sözleşmesi” olarak bilinen “Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi: İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi”ni imzalamıştır (Kutlu ve Karaman, 2020: 19-23). Sosyolojik açıdan bakıldığında hukuk; toplumsal gerçekliklerin normatif yansımasıdır denilebilir. Toplumla birlikte hukuk ve mevzuat da gelişir, değişir ve bunlar birbiriyle etkileşim hâlinde bulunur (Yıldırım, 2007: 356). Osmanlı Devleti’nin önemli hukuki metinlerinden biri olan Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye’nin bir maddesinde de belirtildiği gibi “Ezmanın tegayyürü ile ahkâmın tagayyürü inkâr olunamaz” yani zamanın değişmesi beraberinde hükümlerin de değişimini getirebilir (Gür, 1993: 135).

Stanley Cohen ve Herbert Boyer; 1973’te farklı unsurlardan elde ettikleri verilerle yeniden DNA sentezlemeyi başarmış, bunun sonucunda hukuki anlamda düzenleme yapılmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1976’da ise ilk kez Amerika’da “Rekombinant DNA Molekülü Araştırmaları için Rehber” hazırlanmış, bu rehber âdeta ilk yol gösterici düzenleme olmuştur. 1978’de “Nükleik Asit (DNA) Yönergesi” hazırlanmış, 1986’da yayımlanan “Coordinated Framework for Regulation of Biotechnology” küçük değişikliklerle uzun yıllar geçerliliğini korumuştur (Yıldırım, 2007: 356-357). Biyoteknolojinin kaçınılmaz şekilde toplumların karşısına çıkacağı ve bu anlamda konuya odaklanılması gerektiği düşünülmektedir (Akçay ve Tıngöy, 2021: 32).

Genetik tedaviler kapsamında müdahaleler genel anlamda somatik ve germlinal gen tedavisi olarak iki başlıkta toplanmaktadır. Somatik gen tedavisi hukuk dünyasınca olumlu karşılanırken, DNA’ya müdahaleyi kapsayan germlinal gen tedavisi gelecek insan neslinin etkilenebileceği endişesiyle olumlu görülmemektedir. (Yıldırım, 2007: 358).

1. GENOM DÜZENLEME VAKASI

He Jiankui isimli bir bilim insanı, “CRISPR-Cas9 teknolojisi”ni insan embriyosu üzerinde kullandığını sosyal bir platformda bildirmiş ve insan üzerinde genetik bir tasarım gerçekleştirdiğini duyurmuştu. Bu durum Çin’de bulunan yetkili makamlar tarafından da teyit edilmişti (Akçay ve Tingöy, 2021: 39-40; Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 38). İkiz kız çocukları üzerinde yapılan bu germline düzenleme vakası (Akçay ve Tingöy, 2021: 40), bir insan deneyi olarak görülmüş ve eleştirilmişti (Lancet, 2018). Çalışma kapsamında etik kurul izni için gereken sürede etik kurula başvurulmadığı da belirtilmektedir (Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 44). Bu vaka; ilk insan germline düzenleme vakası olarak ortaya çıkması ve çalışmayı yapan kişilerce kabul ve ilan edilmiş olması açısından önemlidir.

Dr. Jiankui, HIV’in hücreye alınmasından sorumlu yüzey reseptörü CCR5’in, CRISPRCas9 genom düzenleme aracı kullanılmak sûretiyle insan embriyosunda işlevsizleştirildiğini bildirmiş, sonrasında katılmış olduğu bir kongrede HIV (+) babadan alınan spermin, anneden elde edilen yumurtaya CRISPR-Cas9 enzimiyle birlikte enjekte edildiğini ve başka genlerde kesik oluşmadığı yönünde gerekli kontrollerin yapıldığını belirterek, neticede HIV (+) bir erkeğin “CCR5 geni makaslanmış” ikiz kız çocuklarına sahip olduğunu bildirmiştir. HIV (-) kadın ve HIV (+) erkek olmak üzere 7 çift üzerinde çalışma yaptığını, elde ettiği 22 embriyodan 16’sının hayatta kaldığını belirtmiştir. Sonrasında “şöhret ve zenginlik” elde etmek amacıyla kanunları çiğnediği sebebiyle ilgili makamlarca kendisi hakkında soruşturma açılmıştır (Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 38-39).

Hastalar bir tıbbî müdahalede onu kabul veya reddetme hakkına sahiptir. Fakat bu, ancak hastanın makul düzeyde bilgilendirilmesiyle olabilir (Steynberg, 2023: 50). Bilimsel anlamda HIV ile enfekte olmuş anne ve babaların çocuklarını hastalıktan korumak amacıyla daha kolay ve riski olmayan (sperm yıkama yöntemi gibi) alternatif bilimsel yöntemlerin olduğu da bilinmektedir. Katılımcılara bu yöntemlerden bahsedilmemiş olması ve 23 sayfadan oluşan rıza formunda yer alan teknik içerikli terimsel ifadeler, eleştirilere sebep olmaktadır (Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 44-45). Alternatif olarak “Preimplantasyon Genetik Tanı (PGD)” seçeneği de mevcut olup, PGD ile dışarıda döllen embriyodan hücreler alınarak yapılan testler sonrasında sağlıklı hücreler anneye transfer edilebilmektedir (Akçay ve Tingöy, 2021: 45).

Bilgilendirilmiş rıza hususunda gerekli bilgilendirmenin Dr. Jiankui'nin çalışmasında sorumlu kişi tarafından değil, çalışma ekibinden başka bir kişi tarafından yapıldığı da belirtilmiştir (Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 45). Her ne kadar araştırmaya katılan katılımcılara bilgilendirilmiş rıza protokolleri açıklanmış olsa da bunun kişilerin savunmasızlık içerisinde olduğu ve çalışmaya duygusal bir bağlılıkla bağlanmış olmaları düşünülmüş, çalışma bu sebeple eleştirilmiştir (Steynberg, 2023: 51). Dr. Jiankui'nin çalışmasında; araştırmacının deney hayvanlarında gerçekleştirdiğini bildirdiği ön çalışmalara literatürde rastlanmamış, bu durum bazı şüphelere yol açmış, yetkili birimlerce açılan soruşturma sonrasında Dr. Jiankui hakkında “yasal olmayan tıbbi uygulama” suçu sebebiyle 3 yıl hapis cezasıyla birlikte “görevden men” verilmiş olsa da araştırmacının bununla birlikte şöhret kazandığı ifade edilmiştir (Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 43-45). İlaveten 429.000 \$ para cezasına çarptırıldığı bildirilmektedir. Fakat Jiankui'nin bu cezaları izinsiz tıbbi uygulama yapmaktan aldığı, yani daha önce alınmış bir lisansının olması hâlinde ceza almayacağı ifade edilmektedir (Steynberg, 2023: 56). Bununla birlikte insan embriyo ve gametleri üzerinde düzenleme yapmaya taraftar olanlar da bulunmaktadır (Ormond et al., 2017). Fakat genom düzenleme hususunda uluslararası bilimsel camiada geniş bir konsensus sağlanana kadar insan gen yapısına müdahalenin yasaklanması görüşü hâkimdir (Wei, 2018). Ayrıca Avrupa Konseyi Biyoetik Komitesi, Çin'de 2018'de gerçekleşen vaka sebebiyle genom düzenleme hususundaki görüşünü yinelemiştir (Kurtoğlu ve Arda, 2020: 391).

2. CRISPIR/Cas9

CRISPIR/Cas9 ve diğer genom düzenleme teknikleri temelde canlı hücrelerinde yer alan genomlardaki özel DNA dizilimlerinin daha önceden hedeflenmiş olan modifikasyonlarını kolaylaştırmak amacıyla tasarlanan bir yöntem olarak kısaca ifade edilebilir (Ormond et al., 2017: 168). Çalışma mekanizması; kılavuz RNA yani sgRNA vasıtasıyla genomda müdahale edilecek kısımda çift zincir kırıkları oluşturmak suretiyle katalizleme yapmak şeklindedir (Gümüş ve Tezcanlı Kaymaz, 2018: 232). Bir araştırmacı bu teknolojiyi kullanarak bir canlının DNA'sında yer alan belirli genleri bulabilir ve bunları değiştirebilir (Steynberg, 2023: 49-50). Bununla birlikte germ hattında gerçekleştirilecek bir genetik modifikasyonun kalıcı olacağı, bunun ise uzun vadede sonuçlarının belirsiz olduğu ifade edilmektedir (Redman vd., 2016: 215).

CRISPR/Cas9 teknolojisinin, gelişme aşamasında olan bir teknik olduğu ifade edilmektedir (Lancet, 2018). CRISPR/Cas sistemlerinin programlanabilir gen regülasyonu amacıyla geliştirildiği, RNA polimeraz bağlanması veya uzaması sürecine müdahalede bulunarak gen susturma için kullanılabildiği, bu yaklaşımın genom çapında uygulanmasıyla kanser tedavisinde ve kanser taramasında kullanılabileceği ifade edilmektedir (Rath et al., 2015: 126). CRISPR teknolojisi canlıların temel yapı taşları üstünde ciddi şekilde kontrol imkânı veren, çeşitli organizmalar üzerinde çalışmayı mümkün kılan, basit ve verimli şekilde faydalanılabilen bir gen düzenleme aracı şeklinde ifade edilmekte ve CRISPR ismi, “Kümelenmiş Düzenli Aralıklı Kısa Palindromik Tekrar Dizileri (Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats)” kelimelerinin baş harflerinden oluşmaktadır (Akçay ve Tıngöy, 2021: 37). Geniş kullanım alanı bulunan CRISPR/Cas9, hastalık modeli oluşturulması, genlerin susturulması, gen ekleme, epigenetik regülasyon gibi çeşitli amaçlarla kullanılmakta ve bazı hastalıkların tedavisinde karşımıza çıkmaktadır (Gümüş ve Tezcanlı Kaymaz, 2018: 232).

CRISPR teknolojisiyle kişinin fiziksel ve bilişsel özelliklerine müdahale etme durumu, genomu düzenlenen kişi açısından değerlendirilirse; süreç itibarı ile genomuna müdahale edilen kişi o aşamada daha embriyo döneminde olduğundan kendisine yönelik alınan kararlarda söz hakkının olmadığı görülür. Bu kapsamda ailenin çocuğuna iyi hayat şartları hazırlamaktan ziyade iyi genleri de sağlama durumu söz konusu olacaktır. Bu durumda germ hattına müdahale edilen çocuk açısından ileri dönemde bu müdahaleye itiraz edip etmeyeceği tartışma konusu olacaktır (Akçay ve Tıngöy, 2021: 49). Tartışma konusunun diğer sebepleri, bünyesinde barındırdığı risklerdir. Bu risk örnekleri, insanlarda tedavi kapsamında yapılan müdahaleler somatik hücrelerde yapılmış olup germ hücrelerine yapılacak müdahalelerin sonuçlarının bilinmemesi, hedef dışı mutasyon gelişmelerinin olması, hücre ölümleri ve bunların zararlarının öngörülmesi, bunların alt soylara aktarımı ve modifikasyon durumu gibi hususlardır (Gümüş ve Tezcanlı Kaymaz, 2018: 242). Alt soyları etkileyebilecek bir müdahalede, bir hastalık için direnç oluşturmak maksatlı yapılan bir uygulamanın düzenleme yapıldığı sırada fark edilmemesine bağlı ileri vadede çeşitli olumsuz sonuçların oluşabilmesi ihtimal dâhilinde olup (Bağçeci Tacir, 2018: 26), uygulanmasının kolay olması da korkutucu bir endişe oluşturmaktadır (Aşkın, 2015: 163). Uygulamada hedef dışı mutasyonlardan endişe duyulmakta olup, özellikle ciddi modifikasyonlar veya terapötik uygulamalar kapsamında sistemin daha fazla optimizasyonu ve hedef dışı etkilerin daha geniş şekilde değerlendirilmesi açısından stratejilere ihtiyaç

bulunduğu ifade edilmektedir (Ma vd., 2014: 5190). Değişikliklerin kalıtsal olması durumunda ise düzenleme araçlarının risklerine dair bilgilerin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir (Pang ve Ho, 2016: 1). Kansерleşme açısından sonuçların ne olacağı ise araştırmaya değer bir husus olarak değerlendirilmektedir.

3. GEN MODİFİKASYONLARINA GENEL YAKLAŞIM

İnsanın teknoloji karşısında gerek fiziksel gerek bilişsel olarak gelişmesi ve değişmesini savunan “transhümanistler” ile insanın tabii yapısının korunmasını savunup teknoloji marifetiyle insanın yapısına müdahale etmeye karşı çıkan “biomuafazakârlar” arasında tartışmalar devam etmektedir (Bağçeci Tacir, 2018: 22-23). Genetik biliminin kişiler arasında ayrımcılığa sebep olabileceği düşünülse de genetik alanındaki ilerlemeler sürmektedir (Küzeci, 2018: 95).

Dünyanın birçok ülkesinde özellikle etik sebeplerden dolayı araştırma amaçlı insan embriyosu oluşturulmasında kısıtlamaya gidilmiş, gen modifikasyonu yasaklanmıştır. Amerika’da FDA (Food and Drug Administration) klinik denemelerde gen modifikasyonunu kısıtlamaktadır. Japonya, Çin, Hindistan, İrlanda gibi ülkelerde kanundan daha alt normatif bir düzenleme olan yönergelerle dayanılarak kısıtlama gerçekleştirilmektedir. Belçika, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İsveç ve Kanada genom düzenlemenin tıbbi kullanımı konusundaki tartışmalar ve insan embriyosunun bozulabileceği yönündeki endişeler sebebiyle genler üzerindeki değişikliği yasaklamıştır (Araki ve Ishii, 2014: 8). Birleşik Krallık’ta mitokondri replasman tedavisinin onaylanması ciddi tartışmalara yol açmıştır (Pang ve Ho, 2016: 1).

Her ülkenin güvenlik sorununa ilaveten etik, sosyolojik, hukuksal ve diğer açılardan genom düzenlemesi ile ilgili kararlarını net olarak vermesi birçok açıdan faydalı olacaktır (Araki ve Ishii, 2014: 10). İnsanın genomuna yapılacak bir müdahale, ayrımcılık konusunu gündeme getirecek ve netice itibarı ile “seçilmiş insan” grubunun ortaya çıkmasına sebep olabilecektir (Küzeci, 2018: 113). Bu bağlamda gen modifikasyonu hususu önemlidir.

Ayrımcılıkla birlikte eşitliğin bozulması neticesinde, emsali olmayan fiziksel özellikleri ile farklı, bu farklılıkların sosyal anlamda kişiyi üstünlük duygusuna sevk ettiği değişik kişiler arasında yeni bir statü, yeni bir ilişkiler türünün oluşumu sorunu da söz konusudur (Bağçeci Tacir, 2018: 3).

4. SOSYOLOJİK AÇIDAN YAKLAŞIM

Gelişen teknolojilerin günümüzde yeni teknik kavram ve yöntemler ortaya konularak büyük sosyoekonomik etkilerinin olması beklenmektedir (Kurtoğlu ve Arda, 2020: 393). Thomas Hobbes'in ortaya attığı "Theseus'un gemisi" perspektifinden genomu değiştirilmiş insan paradoksuna bakıldığında; metorik anlamda geminin tüm parçaları değiştiğinde acaba gemi hâlâ aynı gemi midir? Diğer tabirle genetik olarak genetiği değiştirilen insan, kapsamlı bir genetik değişime uğrarsa veya tüm genleri değiştirilirse aynı insan olarak kabul edilecek midir? Bu açıdan genlerine müdahale edilen insanın da değişeceği, genetiği değişen insanın eski insan olmayacağını söylemek mümkün olacaktır (Akçay ve Tıngöy, 2021: 44). Ayrıca genoma müdahale sonrası, Sorites Paradoksu'nun da gündeme gelmesi söz konusu olacaktır. Hangi aşamadan sonra kişi aslen kendi olmaktan çıkacaktır? Konunun bu bakış açısıyla değerlendirilmesi de faydalı olabilir (Çıtak, 2020: 3). Kişinin değişip değişmediği, özellikle de konu insan olunca daha karmaşık hâle gelmektedir. Belirli bir noktanın değişim noktası olarak seçilerek oraya âdetâ "çizgi çekilmesi" mümkün görünmemektedir (Hyde, 2011: 1-2).

DNA'yı değiştirebilen teknolojiler, öjeni, sınıf farkı oluşturmak, ırkçılık, cinsiyet ayrımcılığı gibi konulara kapı aralaması gibi sebeplerle insanları endişeye sevk etmektedir (Steynberg, 2023: 50). İnsanların çocuklarını istedikleri özelliklere göre tasarlamak istemeleri durumunda, fiziksel ve zihinsel açıdan daha avantajlı duruma gelmeyi istemeleri, gelişmiş ülkelerde yaşayanların ya da maddi açıdan iyi durumda olanların bu yöndeki taleplerinin karşılanması, diğer ülkelerdeki ya da maddi açıdan iyi durumda olmayanların dezavantajlı duruma gelmeleri sosyolojik açıdan bazı dengesizlikleri beraberinde getirebilecektir (Gümüş ve Tezcanlı Kaymaz, 2018: 242-243; Steynberg, 2023: 54). Damgalama Teorisi kapsamında düşünüldüğünde herhangi bir olumsuzluk sebebiyle toplumdan ayrılan kişiler sosyolojik sorunların odağı hâline gelebilir (Hatipoğlu, 2008: 457). Genomu değiştirilen kişilerin azınlıkta olacağı toplumlarda genomuna müdahale edilen kişilerin damgalanması, genomu değiştirilen kişilerin çoğunlukta olduğu toplumlarda ise genomuna müdahale edilmeyen kişilerin damgalanması ihtimal dâhilindedir. Bu durum ise biyolojik dezavantajın yanında sosyolojik problemleri de beraberinde getirebilecektir.

Gen ile ilgili ileri teknolojilere, tedaviye gerçek anlamda ihtiyacı olanların yanı sıra maddi açıdan her türlü imkâna sahip kişilerce üstün özellikler elde

etmek maksadıyla hastalık tedavisinden ziyade üstünlük sağlama hevesi odaklı kullanılabileceği endişesi sebebiyle konuya kuşkuyla yaklaşılmaktadır (Akçay ve Tıngöy, 2021: 46). Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi kapsamında düşünüldüğünde (Maslow, 1943); piramidin altındaki ihtiyaçları karşılayan kişilerin üst basamaktaki ihtiyaçlara yönelecekleri açıktır (Osemeke ve Adegboyega, 2017). Üst basamakta yer alan ihtiyaçlara ulaşmada kişilerin genom üzerinden buna yönelmeyi düşünmeleri ise sosyolojik anlamda endişe duyulacak bir husus olarak ön plana çıkmaktadır.

Ayrırcı Birliktelikler Teorisi perspektifiyle değerlendirme yapıldığında (Sutherland vd., 1992: 100-102), kişilerin ilişkilerinin etkileşimde bulundukları insanların davranış şekillerine tesir ettiği, kişiyle etkileşimde bulunulan sosyal yapılar arasındaki ilişkide zamanın, bağlamın, görüşme kapsamının, sıklığının, yoğunluğun, önceliğin davranışın oluşumunda etkili olduğu ayrıca not edilmekle birlikte (Bingöl, 2022: 643-644), genom müdahalelerinin çoğaldığı bir toplumda genomu değiştirilen kişilerin ayrırcı birliktelikler kapsamında sosyolojik olarak ayrılacaklarını tahmin etmek zor olmayacaktır.

Amerika'da bir araştırma şirketi tarafından katılımcılara bir çocukları olmaları durumunda cinsiyet tercihlerinin ne olacağı sorulmuş, katılımcıların %36'sı erkek, %28'i ise kız çocuğu tercih edeceklerini bildirmişlerdir. Diğerleri ise fikir beyanında bulunmamışlardır. Bu durum cinsiyet seçmenin erkek bebek nüfusunda artışa sebep olabileceğini bildirmektedir (Steynberg, 2023: 54). Her anlamda dengenin korunması gerekmektedir. Sosyolojik dengeyi alt-üst edebilecek müdahaleler bireysel ve sosyal açıdan tüm insanlığa zarar verebilir. Bu sebeple söz konusu durum göz ardı edilmemelidir.

5. MEVZUAT DÜZENLEMELERİ

İnsan temelinde gerçekleştirilen araştırmalar ve genetik çalışmaların günden güne artması, beraberinde konuya ilişkin mevzuatsal düzenlemelerin yapılması gerekliliğini zorunlu kılmıştır (Yıldırım, 2007: 359). İnsan embriyosuna genetik anlamda müdahalede bulunmak Avrupa'nın bazı ülkelerinde yasaklanmakla birlikte Rusya, Yunanistan ve İzlanda gibi ülkelerde ise mevzuat açısından belirsizlik bulunmaktadır (Bulduk ve Şahinoğlu, 2021: 41). İsviçre'nin Federal Anayasası'nda gen ile ilgili uygulama ve müdahaleler hüküm altına alınmış, ayrıca kanun ile de korunmuştur. Bu kapsamda; insan genine yönelik kötüye kullanma, insan genine

ve embriyosuna yönelik müdahale, embriyo vericiliği, taşıyıcı annelik ve embriyo ürünlerinin ticareti yasaklanmıştır (Yıldırım, 2007: 362). İrlanda'da insan embriyosunun anayasal olarak düzenlemeyle “kişi” şeklinde korunduğu, İngiltere'de ise kök hücre üzerinde yapılacak araştırmalara şartlı olarak müsaade tanındığı fakat “kişi” şeklinde korunmadığı ifade edilmektedir (Katoğlu, 2006: 185).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından verilen bir kararda yer alan karşılaştırmalı hukuk analizinde; Belçika, İsveç ve Birleşik Krallık'ta insan embriyosu üstünde bilimsel araştırma yapmaya ve bu maksatla embriyo oluşturulmasına müsaade edildiği, bilimsel araştırma maksatlı embriyo oluşturma'nın 14 ülkede yasaklandığı, Slovakya, Almanya ve Avusturya'da embriyoda bilimsel araştırma yapmanın yasaklandığı fakat embriyo sağlığı veya araştırmaların yurt dışından getirilen hücrelerde yapılmasına kısıtlı olarak izin verildiği, Andora, Letonya, Hırvatistan ve Malta'da embriyoya ait kök hücreler üzerinde araştırmaların yasak edildiği, Türkiye'nin de arasında bulunduğu 16 ülkede henüz düzenleme yapılmamış olduğu, bu düzenleme yapmayan ülkeler arasında Türkiye ve Ukrayna'nın kısıtlayıcı bir yaklaşıma sahip iken, Rusya'nın yasaklayıcı olmayan bir tutum gösterdiği ifade edilmiştir (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2015).

Türkiye'de ulusal mevzuat düzenlemelerinde konuya dair hususlar normlar hiyerarşisi bağlamında sistematik olarak incelenmiştir.

5.1. Anayasa Düzeyinde:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 17. maddesinin birinci fıkrasında “Herkes; yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.” hükmü yer almaktadır.¹ Bu maddede yer alan “herkes” ibaresinin embriyoyu da kapsadığı savunulmakta fakat bazı yazarlar ise henüz doğmamış olanların bu kapsamda değerlendirilemeyeceğini öne sürmektedir. Bu tartışmalar içerisinde kanunun embriyoya değer verdiğini ve bu bağlamda embriyonun bir hak süjesi şeklinde korunduğunu, insan üzerinde gerçekleştirilecek deney ve deneme suçları kapsamında mağdurun cenin olmasının mümkün olacağını ifade edenler bulunmaktadır (Törenli Çakıroğlu, 2022: 353).

¹ T.C. Resmî Gazete. (1982). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”. 9 Kasım 1982 gün, 17863 sayılı.

5.2. Uluslararası Sözleşme Düzeyinde:

Müşterek bir biyoetiğin oluşumuna katkı sağladığı belirtilen (Söğüt, 2018: 183) ve Türkiye'nin de kabul ettiği kısaca "Biyotıp Sözleşmesi" olarak ifade edilen Uluslararası Sözleşme² ulusal mevzuatımızın bir parçası olmuş ve Resmî Gazete'de karar olarak ilan edilmiştir.³

Biyotıp Sözleşmesi'nin "Genetik Teşhise Yönelik Testler" başlıklı 13. maddesinde "İnsan genomu değiştirmeye yönelik bir müdahale, yalnızca, önleme, teşhis ve tedavi gayeleriyle ve sadece, amacının, herhangi bir alt soyun genomunda değişiklik yapılması olmaması hâlinde yapılabilir." hükmü yer almakta, 14. maddesinde ise cinsiyet seçememeye ilişkin düzenleme bulunmaktadır.⁴

Sözleşmenin dinamik yapısına uygun olarak ilerleyen yıllarda ilaveler yapılmış; "Biyotıp Araştırmalarına İlişkin İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesine Ek Protokol'ün Onaylanması Hakkında Karar" ilan edilmiştir.⁵ Tabii bunun öncesinde bir kanun yayımlanmıştır.⁶ İlerleyen dönemde "Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesine Ek İnsan Kopyalanmasının Yasaklanmasına İlişkin Protokolün Onaylanması Uygun Bulunduğuna Dair Kanun"⁷, buna dayanarak "Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesine Ek İnsan Kopyalanmasının Yasaklanmasına İlişkin Protokolün Onaylanması Hakkında Karar" Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.⁸

² T.C. Resmî Gazete. (2003). "Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi, İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun", 9 Aralık 2003 gün, 25311 sayılı.

³ T.C. Resmî Gazete. (2004). "Biyoloji Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi; İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi'nin Onaylanması Hakkında Karar", 20 Nisan 2004 gün, 25439 sayılı.

⁴ T.C. Resmî Gazete. (2004). "Biyoloji Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi; İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi'nin Onaylanması Hakkında Karar", 20 Nisan 2004 gün, 25439 sayılı.

⁵ T.C. Resmî Gazete. (2011). "Biyotıp Araştırmalarına İlişkin İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesine Ek Protokol'ün Onaylanması Hakkında Karar", 11 Haziran 2011 gün, 27961 (Mükerrer) sayılı.

⁶ T.C. Resmî Gazete. (2011). "Biyotıp Araştırmalarına İlişkin İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesine Ek Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun", 29 Mart 2011 gün, 27889 sayılı.

⁷ T.C. Resmî Gazete. (2017). "Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesine Ek İnsan Kopyalanmasının Yasaklanmasına İlişkin Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun", 3 Nisan 2017 gün, 30027 sayılı.

⁸ T.C. Resmî Gazete. (2017). "Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesine Ek İnsan Kopyalanmasının Yasaklanmasına İlişkin Protokolün Onaylanması Hakkında Karar", 24 Ağustos 2017 gün, 30164 sayılı.

Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi'ne Ek İnsan Kopyalanmasının Yasaklanmasına İlişkin Protokolün Onaylanması Hakkında Karar" metninin giriş ve açıklama kısmında insanın genetik olarak özdeşinin oluşturulmasının ve insanın araç hâline getirilmesinin insanlık onuruna aykırı olduğu, biyoloji ve tıbbın kötüye kullanılmasını teşkil ettiği belirtilmiştir.⁹

Biyotıp Sözleşmesi'nin tüpte embriyolar alanındaki bilimsel çalışmaları kısıtlayıcı yöndeki hükümleri, bilimsel çalışmaları engelleyeceği düşüncesiyle bazı Avrupa ülkelerinin Sözleşme'den uzaklaşmasına sebep olmuştur. Bu açıdan bakıldığında Sözleşme'yi onaylayan ülkelerden Sözleşme'ye imza atmayan ülkelere doğru hasta hareketliliği beraberinde, bu kapsamda çalışmayı düşünen kişilerin göç durumunun da gündeme gelmesi ihtimal dâhilindedir (Katoğlu, 2006: 189-190).

Biyotıp Sözleşmesi'nin 13. maddesinin insanın germ hattı üzerine müdahalelere yasak getirdiği ve bununla birlikte somatik gen tedavisi kapsamında teşhis, tedavi ve önleme uygulamalarına izin vererek bir sınırlama koyduğu yorumu yapılmaktadır (Andorno, 2005: 140). Nitekim Biyotıp Sözleşmesi'nin 13. maddesinde "İnsan genomu değiştirmeye yönelik bir müdahale, yalnızca, önleme, teşhis ve tedavi gayeleriyle ve sadece, amacının, herhangi bir alt soyun genomunda değişiklik yapılması olmaması hâlinde yapılabilir" hükmü yer almaktadır.¹⁰

Biyotıp Sözleşmesi'nin 18. maddesinde "1. Hukukun embriyon üzerinde tüpte araştırmaya izin vermesi hâlinde, embriyon için uygun koruma sağlanacaktır. 2. Sadece araştırma amaçlarıyla insan embriyonlarının yaratılması yasaktır." hükümleri yer almaktadır.¹¹ Biyotıp Sözleşmesi'nin 18. maddesinin yorumlanması kapsamında birtakım sorunlar bulunmakta olup, birinci fıkrada bulunan ve içeriği noktasında netlik olmayan "uygun koruma" ibaresi ile ikinci fıkrada bulunan araştırma maksatlı embriyon oluşturulmasının kısıtlayıcı yönü kök hücre çalışmaları bağlamında tereddüt teşkil etmektedir. Bununla birlikte uluslararası

⁹ T.C. Resmî Gazete. (2017). "Biyoloji ve Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesine Ek İnsan Kopyalanmasının Yasaklanmasına İlişkin Protokolün Onaylanması Hakkında Karar", 24 Ağustos 2017 gün, 30164 sayılı.

¹⁰ T.C. Resmî Gazete. (2004). "Biyoloji Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi; İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi'nin Onaylanması Hakkında Karar", 20 Nisan 2004 gün, 25439 sayılı.

¹¹ T.C. Resmî Gazete. (2004). "Biyoloji Tıbbın Uygulanması Bakımından İnsan Hakları ve İnsan Haysiyetinin Korunması Sözleşmesi; İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi'nin Onaylanması Hakkında Karar", 20 Nisan 2004 gün, 25439 sayılı.

toplum, insan onuru ile bağdaşmayan insan klonlama uygulamasının yasaklanması hususunda fikir birliği hâlinedir (Katoğlu, 2006: 182). Burada bahsi geçen insanlık onuru kavramı sadece o kişiye yönelik olan, tek bir kişinin yani ilgili insanın onurunu değil “tür olarak” tüm insanlığın onurunu temsil etmektedir. Bu husus insana o türün bir üyesi olması sebebiyle atfedilmiş bir değerdir (Yerdelen, 2014: 665).

5.3. Kanun Düzeyinde:

Türk Ceza Kanunu’nun 90. maddesinin birinci fıkrasında “İnsan üzerinde bilimsel bir deney yapan kişi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” hükmü yer almakta, ikinci fıkrasında rıza kapsamında insan üzerinde deney yapmanın ceza sorumluluğu getirmemesi için gerekli şartlar belirtilmekte, üçüncü fıkrasında çocuklar üzerinde yapılacak bilimsel deneylerin cezaî sorumluluk getirmemesi için ikinci fıkra da yer alan şartlara ilaveten gereken şartlar sayılmakta, dördüncü fıkra da ise “Hasta olan insan üzerinde rıza olmaksızın tedavi amaçlı denemede bulunan kişi, bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Ancak bilinen tıbbi müdahale yöntemlerinin uygulanmasının sonuç vermeyeceğinin anlaşılması üzerine, kişi üzerinde yapılan rızaya dayalı bilimsel yöntemlere uygun tedavi amaçlı deneme, ceza sorumluluğunu gerektirmez. Açıklanan rızanın, denemenin mahiyet ve sonuçları hakkında yeterli bilgilendirmeye dayalı olarak yazılı olması ve tedavinin uzman hekim tarafından bir hastane ortamında yapılması gerekir.” hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin beşinci fıkrasında deney sonucu mağdurun yaralanması ya da ölmesi durumu ile altıncı fıkrasında bahsi geçen suçlardan birinin tüzel kişi faaliyeti kapsamında işlenmesi durumundaki hususlar düzenlenmiştir.¹²

Türk Ceza Kanunu muhtevasında bulunmayan fakat Biyotıp Sözleşmesi’nde bulunan şartların somut olaylarda yerine gelmemesi durumunun suçun oluşumuna yol açmayacağı değerlendirilmektedir. Failin ceza sorumluluğunun gerekmesi hususunda kanunilik ilkesi kapsamında suç tipinde aranmayan bir şartın salt Sözleşmeyle getirilmiş olması yetmemekte, Türk Ceza Kanunu’nda ilgili konu hakkında düzenleme yapılması öngörülmekte, suçun maddi unsurları bağlamında imzalanmış olan uluslararası sözleşme hükümlerinin belirleyici bir işlev göremeyeceği belirtilmektedir (Bayındır, 2018: 83).

¹² T.C. Resmî Gazete. (2004). “Türk Ceza Kanunu”. 26 Eylül 2004 gün, 25611 sayılı.

Ceza hukuku bağlamında embriyonun hukuki statüsünde de netlik olmadığı, bir görüşe göre insan öldürme suçu kapsamında ana karnındaki embriyo suçun mağduru konumunda olabilirken, bir başka görüşe göre insan öldürme suçunun bağımsız bir varlık kazandığı yani ana karnından ayrıldığı zamana kadar mağduru olamayacağı ifade edilmektedir. Embriyoların ancak Türk Ceza Kanunu'nun 99 ve 100. maddelerinde yer alan "Çocuk düşürme" ve "Çocuk düşürme" başlıklı maddelerinde yer alan suçların konusu olabileceği, bunun için ise embriyonun ana rahminde olmasının gerektiği, embriyonun "kişi" olarak kabul edilmediği fakat "yaşama ümidi taşıyan bir varlık" olarak değerlendirilmekte olduğu ifade edilmektedir (Söğüt, 2018a: 52).

Türk Medeni Kanunu'nun 28. maddesinin ikinci fıkrasında "Çocuk hak ehliyetini, sağ doğmak koşuluyla, ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde eder." hükmü yer almaktadır.¹³ Bu kapsamda ortaya çıkan sorun Türk Medeni Kanunu'nun 28. maddesinin ikinci fıkrasındaki hükmün üremeye yardımcı tedavi teknikleriyle oluşturulan embriyoyu kapsayıp kapsamadığı noktasındadır (Kayak, 2012: 259). Embriyonun statüsünün belirlenmesi aslen ona hukuki anlamda korunan bir kişilik olduğu özelliğinin ne zaman atfedileceği ile alakalıdır (Söğüt, 2018a: 48). Bu bağlamda ana rahmine düşme anının cinsel birleşme anı değil, "rahim duvarına tutunma anı" olarak değerlendirenler de bulunmaktadır. Benzer şekilde üremeye yardımcı tedavilerin kullanıldığı durumda ise "çocuğun medeni haklardan istifade etmeye başladığı an" ile ilgili doktrinde çeşitli görüşler bulunmakta olup, kişilik ve hak ehliyetinin başlangıcı konusunda "tam ve sağ doğmak" kaydıyla tüpte dölleme anının esas alınması gerektiğini ve embriyonun ana rahmi duvarına tutunma anının esas alınması gerektiğini ifade eden görüşler bulunmaktadır (Söğüt, 2018a: 53-54).

5.4. Yönetmelik Düzeyinde:

"Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik" in 20. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "...Eşlerin birlikte talebi, eşlerden birinin ölümü veya boşanmanın hükmen sabit olması hâlinde ya da belirlenen süre son bulduğunda saklanan embriyolar müdürlükte kurulacak komisyon tarafından tutanak altına alınarak imha edilir...." hükmü bağlamında incelendiğinde embriyoya "eşya" bakış açısı ile yaklaşıldığı

¹³ T.C. Resmî Gazete. (2001). "Türk Medeni Kanunu". 8 Aralık 2001 gün, 24607 sayılı.

değerlendirilebilir. Bununla birlikte Danıştay 10. dairesinin 31/5/2022 tarihli ve E.:2022/1700 sayılı kararıyla metin içinde yer alan “eşlerden birinin ölümü” ibaresinin yürütmesi eksik düzenleme sebebiyle durdurulmuştur.¹⁴ Burada önemli olan konu embriyonun konumunun önemi itibarı ile herhangi bir sebeple fazla/artan embriyoların nasıl yok edileceği değil, yok edilmesi ihtimali olan canlının yok etme/imha etme fiilinin süjesi olmasını önlemektir (Çoban, 2009: 210). Nitekim ana rahmine yerleşmeyen embriyonun, tam ve sağlam doğma şartını da gerçekleştiremeyeceğinden hareketle kişi olarak nitelendirilemeyeceği belirtilen görüşler arasındadır (Kayak, 2012: 258).

“Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik”in ek 17’sinde “Kendilerine ÜYTE uygulanacak eşlerden alınan yumurta ve spermiler ile bunlardan elde edilen embriyoların bu Yönetmelik ile belirlenen esaslar dışında her ne maksatla olursa olsun bulundurulması, kullanılması, nakledilmesi ve satılması yasaktır. Bu yasağa uymadığı tespit edilen merkezlerin ruhsatı/faaliyet izni iptal edilir. Merkez dışında bu tür faaliyet gösterilen yerlerin faaliyeti valilikçe derhâl durdurularak ilgililer adli yönden işlem yapılmak üzere cumhuriyet savcılığına bildirilir.” düzenlemesi ile “Cinsiyetle ilgili ciddi bir kalıtsal hastalıktan kaçma hâli hariç, doğacak çocuğun cinsiyetini belirleme amaçlı gonad ve/veya embriyo seçimi ve transferi yapılamaz. Bu durumun tespiti hâlinde merkezin ruhsatı/faaliyet izni ile ÜYTE ünite sorumlusunun ve ÜYTE laboratuvar sorumlusunun sertifikası iptal edilir ve bu kişiler merkezlerde çalışamaz.” düzenlemesi ile diğer ihlaller hakkında kuruluşun önceki aya dair brüt hizmet geliri üzerinden para cezasından başlamak üzeri merkezin faaliyetinin durdurulmasına kadar çeşitli cezalar öngörülmüştür.¹⁵ Bununla birlikte cinsiyet seçimine yönelik idari müeyyidenin öngörüldüğü, Türk Ceza Kanunu açısından ise mevzuat boşluğunun olduğu söylenebilir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan “Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik” bilimsel gelişmeler kapsamında “genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünlerinden kaynaklanabilecek risklerin engellenmesi, insan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevrenin ve biyolojik

¹⁴ T.C. Resmî Gazete. (2014). “Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik”. 30 Eylül 2014 gün, 29135 sayılı.

¹⁵ T.C. Resmî Gazete. (2014). “Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik”. 30 Eylül 2014 gün, 29135 sayılı.

çeşitliliğin korunması” amaçlanarak çıkarılmış, “genetiği değiştirilmiş organizma (GDO)” düzenlemeleri bu yönetmelik çerçevesinde yapılmıştır.¹⁶ Bununla birlikte ülkemizde insanlar üzerinde CRISPR/Cas9 teknolojisinin uygulanabilirliği kapsamında bir mevzuatsal düzenlemeye rastlanmamıştır (Gümüş ve Tezcanlı Kaymaz, 2018: 242). Bu kapsamda özellikle Türk Ceza Kanunu açısından bir mevzuatsal düzenleme yapılması gerektiği, bu anlamda gerçekleştirilecek müdahalelerin tartışmalara sebep olacağı değerlendirilmektedir.

5.5. Adsız Düzenleyici İşlem Düzeyinde:

Sağlık Bakanlığı tarafından 2018 yılında çıkarılan “Kök Hücre Çalışmaları” konulu genelgede kök hücre uygulamaları kapsamında Türk Ceza Kanunu madde 90 ve 91’e atıfta bulunulmuş, kök hücre uygulamalarının henüz dünyada da deneysel aşamada devam ettiği vurgulanmış, konuya ilişkin henüz yeterli çalışma olmadığından uzun vadeli sonuçları bağlamında yeterli net bilginin olmadığı belirtilmiştir.¹⁷

TARTIŞMA

Doğal olan şeylerin sonunun biyoteknoloji sayesinde daha da yaklaştığı ifade edilmektedir (Akçay ve Tıngöy, 2021: 36). Kontrolü kaybetme ve yamaç aşağı kayma metaforu ile anlatılan insan genomuna yapılan müdahalenin ayrıcalıklı insan meydana getirme ile sonuçlanabileceği endişesi hâkimdir (Demir Karabulut vd., 2019).

Kusursuz insan meydana getirme isteği sonucu ortaya çıkan gen düzenleme meselesi; insanın kişisel haklarına bir müdahale, toplumsal adaletin sağlanmasında bir problem, yeni süper elit grupların oluşturacağı bir kargaşa olarak yorumlanmaktadır (Akçay ve Tıngöy, 2021: 39-40). Özellikle de suçta genetik faktörler bakış açısıyla konuya yaklaşıp 19. yüzyılın sonlarında olduğu gibi kriminolojik olarak suçun biyolojik sebeplerine odaklanarak günümüzde etik olarak kabul edilmesi mümkün olmayan yaklaşımlar “neoöjeni” konusunu ortaya çıkarabilir (Rocque vd., 2012: 306-307). Genoma müdahalenin kötü amaçlarla gerçekleştirilmesi ise suç açısından elverişli insan prototipinin oluşmasına ön ayak olabilir ki bu durum öngörülemez neticelere kadar ilerleyebilir.

¹⁶ T.C. Resmî Gazete. (2010). “Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik”. 13 Ağustos 2010 gün, 27671 sayılı.

¹⁷ T.C. Sağlık Bakanlığı. (2018). “Kök Hücre Çalışmaları”. 5 Nisan 2018 gün, 1028/10 Sayılı Genelge.

Germ hattına müdahale edilen ikiz çocuklarda yapılan işlemlerin nasıl etkiler oluşturacağı ikizlerin büyümesi ile ortaya çıkacaktır. Bir genin insanda birden daha çok özelliği etkileyebileceği öngörülmekle birlikte çevre unsurlarının da dâhil olması ile oluşabilecek mutasyonlar daha farklı neticelere sebep olabilecektir. Alt nesillere aktarılabilecek olumsuz sonuçlu müdahaleler telafisi mümkün olmayan problemlere sebep olabilir (Akçay ve Tıngöy, 2021: 41). Kişinin ister bir olaya kasten müdahil olarak olsun, isterse kendi iradesi dışında olarak olsun bir husus sebebiyle damgalanması şüphesiz sosyolojik problemleri beraberinde getirir (Hatipoğlu, 2008: 457). Genomuna müdahale edilen kişilerin Damgalama Teorisi kapsamında ele alınmasıyla, biyolojik dezavantajın yanında sosyolojik problemlere de yol açmasının muhtemel olduğu görülebilir.

Etik ihlal tartışmalarına ilaveten bu çalışmada genom düzenleme konusuna sosyoloji ve mevzuat perspektifinden bir bakış açısı amaçlanmıştır. Genom düzenleme hususu bağlamında konuya bakıldığında öncelikle alternatif diğer yöntemlerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü hekimlik sözleşmesine göre hekim hastası için en uygun tedaviyi seçmek ve özenle uygulamakla yükümlüdür. Bilgilendirmenin ve rızanın gereklerine uygun olarak yapılması da ayrıca önemlidir. Kişilere genom düzenlemenin tek tedavi seçeneği gibi sunulması, alternatif yöntemlerden bahsedilmemesi düşünülemez.

Hekimlik sözleşmesi doktrinde çoğu yazarca vekalet sözleşmesi olarak değerlendirilmektedir (Arslan, 2020: 411-412). Hekim; hastası için en uygun tedaviyi belirlemek ve gereken tedaviyi uygun şartlarda özenle uygulamak durumundadır. Alternatif yöntemler var ise önce ispatlanmış ve ileri vadede sonuçları bilinen tedavilerin tercih edilmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2007: 363). Gerekli ve uygun bilgilendirmenin yapılmaması hekim açısından sorumluluk doğuracaktır (Arslan, 2020: 411-412). Hekim ile birlikte tüm sağlık çalışanlarının yapacağı tıbbi müdahalelerde mevzuat sınırı içerisinde davranış göstermeleri bir gerekliliktir.

İnsan üzerinde gerçekleştirilen her çeşit tıbbi müdahale kişinin aslında vücut bütünlüğüne yapılmış olan bir ihlal olarak değerlendirilmektedir. Fakat bu müdahale bazı şartların temin edilmesiyle hukuka uygun hâle gelmektedir. Bu şartlar; endikasyon bulunması, müdahaleyi yapan kişinin yetkili ve yetkin olması, müdahalenin kanunen öngörülen bir amaca yönelik olması ile çağdaş, bilimsel ilke ve standartlarda bu müdahalenin gerçekleştirilmiş olmasıdır. Tabii bunların öncesinde kişinin bilgilendirilmiş rızasının olması şarttır (Törenli Çakıroğlu, 2022: 351-352).

Diğer adı gen transferi olan somatik (beden hücresi) gen terapisi kapsamında gerçekleştirilen uygulamalar kalıtsal özellik taşımaz fakat germ hattına yani üreme hücrelerine gerçekleştirilen gen terapisi kapsamındaki uygulamalar kalıtsal özellik taşır, diğer bir tabirle nesilden nesle aktarılabilir (Akçay ve Tıngöy, 2021: 39). Aslen tartışma konusunu teşkil eden hususiyet de buradan kaynaklanmaktadır.

Erken embriyo döneminde değişiklik gerçekleştiren germ hattı müdahaleleri, gelecek nesillerde telafisi mümkün olmayan ve geri döndürülemez hasara/değişikliklere sebep olabileceği ve bununla birlikte öjeni meselesini gündeme taşıyabileceği değerlendirilmektedir. Yani insan alt soyunu ve gelecek nesilleri etkileyebilme potansiyeli barındırmaktadır. Somatik hücreler üzerinde yapılacak gen müdahaleleri/tedavileri ise yalnızca o kişiyi etkileyeceği için daha az riskli görülmektedir (Andorno, 2005: 140).

Embriyonun, insan hayatı açısından ele alınıp diğer taraftan da araştırmalarda kullanılması, insan hayatına saygı ve insan onuru kapsamında düşünülemez. Üremeye yardımcı tedavilerde yedek embriyonun hayat/yaşama hakkına saygı kabul ediliyorsa bir insan olarak da haklarının tanınması gerektiği, aksi takdirde çelişkinin içinden çıkılmaz bir hâl alacağı ifade olunmaktadır (Çoban, 2009, 210). Medeni hukuk açısından bakıldığında; embriyonun hukuki anlamda statüsü konusunda doktrinde farklı görüşlerin olduğu bilinmektedir. Bu görüşlerden birine göre; “tam ve sağ doğum” şartı henüz oluşmadığından ana rahmine düşmemiş ya da henüz yerleştirilmemiş embriyonun hak ehliyetinin olmadığı değerlendirildiği ve nitekim kanunen gebeliklerin sona erdirilmesine onuncu haftaya kadar imkân tanınmış olduğu belirtilmekte ve embriyoya bu bağlamda yaşam hakkı verilmeyebileceği değerlendirilmektedir. Diğer görüşe göre ise tam ve sağlam doğması imkân dâhilinde olan in vitro ortamdaki embriyonun yaşam hakkının olduğunun ve bunun korunması gerektiğinin değerlendirildiği ifade edilmektedir (İçel ve Hepvar, 2022: 685).

Tartışmalı bir konu olsa da hukukumuzda embriyonun insan statüsünde kabul edilmediği ve konuya ilişkin bir netliğin olmadığı belirtilmektedir (Yerdelen, 2014: 673). İngiltere’de bir başvuru tarafından mahkemeye taşınan bir davada, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin vermiş olduğu karar da, İngiltere özelinde bu görüşü destekler nitelikte sonuçlanmıştır. Bununla birlikte Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin devlete geniş düzenleme yetkisi tanıdığı da bilinmektedir (Avrupa

İnsan Hakları Mahkemesi, 2007). Embriyonun statüsünün hâlihazırda insan olmaması fakat bununla birlikte insan olma potansiyelini bünyesinde barındırması bakımından “kişi” ile “eşya” nitelendirmesi arasında bir ikilemde kalındığı ifade edilmektedir (Söğüt, 2018: 194-195). Bu ikileme dair bir rehber ihtiyacı duyulmasına rağmen doğum öncesi hayata dair etik anlamda herkesi ikna edebilecek kesin bir statü tanımlanmamıştır (Veatch, 2006: 590). Hukukî mecrada da embriyonun “kişi” ile “eşya” nitelendirmesi arasında bir ikilemde kalındığı söylenebilir (Robinson, 2018: 3-5). Türkiye’de ulusal mevzuatta da durum benzer şekildedir.

Çin’de gerçekleşen genom düzenleme vakası benzeri vakaların, ulusal mevzuat çerçevesinde normlar hiyerarşisi bağlamında proaktif olarak ele alınarak değerlendirilmesi ile ceza hukuku ve diğer düzenlemeler açısından gerekli normatif mevzuat çalışmalarının yapılması oldukça önemlidir.

Bulduk ve Şahinoğlu’nun (2021) bahsettiği Çin’de görülen vakada (her ne kadar Çin Sözleşmeye taraf ülke olmasa da) Biyotıp Sözleşmesi’nin 17. maddesinin (i) bendine aykırılık bulunmaktadır. Her ülkenin güvenlik ve etkinliğine ilaveten, etik, sosyolojik ve diğer açılardan genom düzenlemesiyle ilgili kararlarını net olarak vermesi faydalı olacaktır (Araki ve Ishii, 2014: 10). Bu bağlamda araştırmacıların çalışma yaptıkları ülkenin mevzuatına uygun davranması son derece önemlidir. Ülkemizde mevzuatsal açıdan anayasa seviyesinde kişiyi ve kişiliği koruyan temel normlar mevcut iken, gen teknolojilerinin kötü maksatla kullanılmasına yönelik koruma sağlayan özel normların mevzuatımızda yer almadığı, bir kanun vasıtasıyla bu korumanın sağlanabileceği ifade edilmektedir (Yıldırım, 2007: 363).

Gerçekleştirilecek düzenlemelerde dini yönden, ahlaki açıdan ve etik perspektiften yaklaşımlar dikkate alınacağı öngörülmekle birlikte, hukuki düzenlemelerin belirli ve toplumun değerlerine uygun olarak tesis edilmesi; suç, ceza ve toplumsal değerler açısından önem arz etmektedir (Yıldırım, 2007: 366). Unutulmamalıdır ki etik, deontoloji ve hukuk birbiri ile yakından ilişkili, hatta bazen iç içe geçen ve birbirini de etkileyen muhtevalara sahiptir (Şahinoğlu Pelin, 1998). Bunların birbirinin “mütemmim cüzü” olduğu yorumu yapılabilir (Berberoğlu ve Bilge, 2023: 331).

Ülkemizde embriyoyu koruyan kanuni düzenlemeler yapılmasının faydalı olacağı, ceninin korunmaya değer olduğu konusunun tartışılmaz olduğu, özellikle kök hücre çalışmalarının korunması ve geliştirilmesi bağlamında önemli olarak

değerlendirildiği, standart ve belirli tanımlamalara ve hükümlere yer verilmesi gerektiği savunulmaktadır (Söğüt, 2018: 194-195; Törenli Çakıroğlu, 2022: 374). Nitekim Türk Ceza Kanunu’nun 90. maddesinin cenini / tüpteki / anne rahmindeki embriyoyu kapsayıp kapsamadığı hususunun tartışmalı olduğu ifade edilmektedir (Törenli Çakıroğlu, 2022: 353). Türk Medeni Kanunu’nun 28. maddesinin ikinci fıkrasında “Çocuk hak ehliyetini, sağ doğmak koşuluyla, ana rahmine düştüğü andan başlayarak elde eder.” hükmü yer almaktadır.¹⁸ Bu bağlamda Kanun cenini haklara sahip olabilen bir varlık şeklinde değerlendirmekte, ilaveten Türk Ceza Kanunu’na göre cenin çocuk düşürme suçunun mağduru olabileceği, her ne kadar kanun çocuk ifadesini kullansa da burada ceninin kastedildiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte bazı yazarların Türk Ceza Kanunu’nun 90. maddesinin kapsamına yaşayan insanların girdiğini, bu maddenin cenini kapsamadığını savunduğu ifade edilmektedir (Törenli Çakıroğlu, 2022: 353). Embriyonun hukuki anlamda insan olarak kabul edilmesi noktasında çelişkiler olduğu söylenebilir. İlaveten konu ana rahmindeki embriyo ile tüpteki embriyo olarak ele alınınca bu çelişkilerin daha da karmaşıklaştığı söylenebilir (Çoban, 2009: 215).

Türk Ceza Kanunu’nun 6. maddesinde “Ceza kanunlarının uygulanmasında; ... Çocuk deyiminden; henüz on sekiz yaşını doldurmamış kişi, ... anlaşılır.” hükmü yer almaktadır.¹⁹ Bununla birlikte Türk Ceza Kanunu’nun diğer maddeleri, Türk Medeni Kanunu ve ilgili diğer yönetmeliklerle uyum bağlamında “insan” kavramının tercih edilmesi gerektiği, Türk Ceza Kanunu’nun 90. maddesinde yer alan “insan üzerinde deney suçu” konusunun cenini de kapsam dâhiline almada şüphe bırakmayacağı, rıza yeteneği olmayan çocuklar hakkındaki açıklamaların, cenini de kapsayacağı savunulmaktadır (Törenli Çakıroğlu, 2022: 354). Türk Ceza Kanunu kapsamında deneyin sadece rızasını açıklama yeteneği olan çocuk üzerinde yapılabileceği yorumu da bulunmaktadır (Çoban, 2009: 227).

Türk Ceza Kanunu’nda çocuk tanımında “kişi” ibaresine yer vermesi, embriyo üzerinde deney yapabilmeye cevaz verebileceği yorumuna sebep olsa da Anayasa’nın 17. maddesine göre embriyonun “herkes” ibaresi kapsamında değerlendirilerek dışarıda bırakılamayacağı yorumu da bulunmaktadır. Türk Ceza Kanunu’nun 99 ve 100. maddeleri de birlikte ele alınarak embriyonun da (hem ana rahmindeki hem de tüpteki) 90. madde kapsamında olacağı değerlendirilmektedir. Fakat Türk Medeni

¹⁸ T.C. Resmî Gazete. (2001). “Türk Medeni Kanunu”. 8 Aralık 2001 gün, 24607 sayılı.

¹⁹ T.C. Resmî Gazete. (2004). “Türk Ceza Kanunu”. 26 Eylül 2004 gün, 25611 sayılı.

Kanunu'nda yer alan “ana rahmine düştüğü an” ibaresi yine tüpteki embriyolar açısından kafa karışıklığı oluşturmaktadır (Çoban, 2009: 229-231). Ayrıca “herkes” ibaresinden embriyonun hukuki durumu hakkında sonuç çıkarmanın mümkün olmayacağını da savunanlar bulunmaktadır (Söğüt, 2018a: 50).

Hastalığı olan embriyolar açısından da bazı çelişkili durumlar söz konusudur. Türk Ceza Kanunu'nun 90. maddesinin dördüncü fıkrasındaki “Hasta olan insan üzerinde...” ibaresi bağlamında embriyonun insan kabul edilip edilmemesi ikilemi sonrasında insan kabul edilse, bu sefer de fıkranın devamında yer alan “...kişi üzerinde yapılan rızaya dayalı bilimsel yöntemlere...” ifadesindeki “kişi” ibaresi açısından Türk Medeni Kanunu'na göre kişiliğin sağ doğumla başlaması tanımı bir ikileme sebep olacaktır. Bu durumda da embriyo Türk Ceza Kanunu kapsamı dışına çıkacaktır (Çoban, 2009: 231-232).

Rıza konusunda da bir çelişki bulunmaktadır. Rızasını açıklama yeteneği olmayan hastada rızanın kimden alınacağı hususu da önemli bir konudur. “Bu kişiler üzerinde deneme yapılmamalı mıdır? Yoksa yakınından izin alınabilir mi? Embriyo açısından bu nasıl yorumlanacaktır?” bu soruların cevaplanması da son derece önemlidir. Fakat denemenin yetkili bir hekim tarafından yapılmasında tereddüt bulunmamaktadır (Çoban, 2009: 232-233). Genomuna müdahale edilen çocuğun daha sonra bundan şikâyetçi olması veya genomuna müdahale edilmeden doğan çocuğun genomuna müdahale edilmemesi sebebiyle şikâyetçi olması imkân dâhilindedir.

Türk Ceza Kanunu'nun 90. maddesinin dördüncü fıkrasında “Hasta olan insan üzerinde rıza olmaksızın tedavi amaçlı denemede bulunan kişi, bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Ancak bilinen tıbbi müdahale yöntemlerinin uygulanmasının sonuç vermeyeceğinin anlaşılması üzerine, kişi üzerinde yapılan rızaya dayalı bilimsel yöntemlere uygun tedavi amaçlı deneme, ceza sorumluluğunu gerektirmez. Açıklanan rızanın, denemenin mahiyet ve sonuçları hakkında yeterli bilgilendirmeye dayalı olarak yazılı olması ve tedavinin uzman hekim tarafından bir hastane ortamında yapılması gerekir.” hükmü yer almaktadır.²⁰

Kanun'da belirtilen “tedavi amaçlı deneme”de kişinin bu denemeye rızasının olması, bu rızanın yazılı olarak alınması, denemenin hastanın kendi hastalığını

²⁰ T.C. Resmî Gazete. (2004). “Türk Ceza Kanunu”. 26 Eylül 2004 gün, 25611 sayılı.

tedavi amacı gütmesi, denemeyi yapan kişinin yetkili hekim olması gerekmektedir. Söz konusu husus, bir tedavi amacı gütüyorsa zaten orada denemeden değil deneyden bahsetmek ve deneyin şartlarının aranmasını ele almak gerekecektir. İlâveten, standart tedavi usullerinin kişide denenmiş fakat sonuç alınamamış olması da gerekmektedir. Tıbbi araştırmalar kapsamı ve uygulaması itibarı ile özel niteliklere sahip müdahaleler olup bu uygulamalarda çocukların azami ölçüde korunması ve metalaştırılmalarının önüne geçilmesi gerekmektedir (Törenli Çakıroğlu, 2022: 359-362).

Hasta Hakları Yönetmeliği'nin 35. maddesinde "Reşit ve mümeyyiz olmayanlara, kendilerine faydası olmadan, sırf tıbbi araştırma amacı güden tıbbi müdahaleler hiçbir surette tatbik edilemez. Faydaları bulunması şartı ile reşit ve mümeyyiz olmayanlar üzerinde tıbbi araştırma yapılması, velilerinin veya vasilerinin rızasına bağlıdır." hükmü yer almaktadır.²¹ Bununla birlikte hâlihazırda Türk Ceza Kanunu'nun 90. maddesi kapsamında ise gerekli şartların sağlanması durumunda çocuklar üzerinde bilimsel deney yapılabileceği anlamı çıkmaktadır. Bu bağlamda Kanun ile Yönetmelik hükümlerinin çeliştiği, bu çelişkinin sebebinin Türk Ceza Kanunu'nun 90. maddesinin üçüncü fıkrasının 2005 yılında değiştirildiği, yönetmeliğin ise ilgili maddesinin kanun metnine uygun olarak değiştirilmeden kaldığı ifade edilebilir (Törenli Çakıroğlu, 2022: 362).

Türk Ceza Kanunu'nun 90. maddesine göre çocuğun üzerinde bilimsel çalışma yapılması kapsamında ceza sorumluluğunun olmaması için ana/baba/vasi yazılı muvafakatine ilâveten çocuğun rızasının alınmasına gerek olduğu, bunun ise rızayı açıklama yeteneği olan çocuklarda arandığı üçüncü fıkranın (b) bendinde yer alan "Rıza açıklama yeteneğine sahip çocuğun kendi rızasının yanı sıra ana ve babasının veya vasisinin yazılı muvafakatine de alınması" ifadesinden anlaşılmaktadır. Çoban'ın (2009: 243) açıkladığı görüşün aksine Kanun'un 90. maddesinin üçüncü fıkranın (b) bendinde mefhum-u muhalif yoluyla aslen rıza açıklama yeteneğine sahip olmayan çocuk açısından ana/baba/vasinin yazılı muvafakatine yeterli olduğu değerlendirilmektedir. Fakat burada embriyonun çocuk olarak kabul edilip edilmemesinde tartışma olduğu değerlendirilmektedir.

Cezahukuku; haksızlık durumu söz konusu olunca aslen kişilerin davranışlarının hangisinin suç olduğu, hangisinin suç olmadığına açıkça belirtilmesi, bu davranışı

²¹ T.C. Resmî Gazete. (1998). "Hasta Hakları Yönetmeliği", 1 Ağustos 1998 gün, 23420 sayılı.

işleyenlere hangi müeyyidelerin uygulanacağı ve bu müeyyidelerin miktarına dair esasları belirtmektedir. Suç siyaseti ise fiillerin işlenmesi durumunda hangilerinin suç şeklinde tanımlanacağını ortaya konulmasında toplumun değer yargıları esas alınarak üst hukuk normlarına uygun şekilde takip edilen yolu belirlemektedir (Yerdelen, 2014: 677). Suç ve cezaların açık ve net olarak tanımlanmasının toplumsal olayları düzenlemede son derece önemli olduğu açıktır.

İnsanlar kendi kararlarını vererek evlenme ve çoğalma konusunda hakka sahiptir ve bu haklarını doğal olarak veya bilimsel açıdan üremeye yardımcı tedavi yöntemleri ile kullanabilmektedirler (Yerdelen, 2014: 677). Bununla birlikte bu hak genlerine müdahale edilerek başkalaşmış ve dengeleri bozulmuş bir toplumun oluşmasına temel teşkil etmemelidir.

Embriyonun ne zaman yaşayan bir canlı olarak kabul edileceği noktasında da cevap verilmesi zor olan hususlar bulunmaktadır. Tıpta da bu konuya ilişkin net verilerin olmadığı ifade edilmektedir (Bağçeci Tacir, 2018: 40). İnsan hayatının ne zaman başladığının tespiti konusu; bilimsel gelişmelerle bilim insanlarının insana yönelik müdahalelerinin siyasi otorite tarafından sınırlarının belirlenebilmesi açısından da önem arz etmektedir. Hayatın başlangıcının sağ doğum olarak esas alınmasında embriyoya tanınan hayat hakkından daha çok etik temelli tartışmalar söz konusu olacak fakat zigotun oluşumu ile hayatın başladığı kabul edilirse bu sefer zigotun bir insan olarak değer görmesinden kaynaklı haklar elde etmesi söz konusu olacaktır. Dolayısıyla embriyoya yapılan bir müdahale insana yapılmış gibi işlem görecektir (Balkır ve Balkır Gülen, 2022: 120-121).

“Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmeliğin” 1. maddesinde de ifade edildiği gibi amacın “çocuk sahibi olamayan evli çiftlerden, tıbben uygun görülenlerin üremeye yardımcı tedavi metotları vasıtasıyla çocuk sahibi olmaları için yapılacak uygulamanın esaslarını, bu uygulamayı yapacak merkezlerin açılması, çalışması ve denetlenmesi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek”²² olduğundan burada bir başka tartışma konusu üreme amacı haricinde bir (örneğin kök hücre elde etmek amaçlı) embriyo oluşturulursa bunun nasıl değerlendirileceği konusudur. Ayrıca fazla elde edilen embriyoların başka amaçlara yönelik kullanımı yönetmelik dâhilinde idari

²² T.C. Resmî Gazete. (2014). “Üremeye Yardımcı Tedavi Uygulamaları ve Üremeye Yardımcı Tedavi Merkezleri Hakkında Yönetmelik”. 30 Eylül 2014 gün, 29135 sayılı.

yaptırımla cezalandırılması öngörülmüş iken, cezai müeyyidenin bulunmadığı değerlendirilmektedir (Söğüt, 2018a: 60-61). Bu durum ise ceza alınmayacak şekilde vakaların ortaya çıkması hâlindeki mevzuat boşluğuna işaret etmektedir.

Kanun temelinde gerçekleştirilecek düzenlemelerde sınırları kesin olarak çizilmiş, sağlıkta ve hukuk alanında aynı anlamlara gelen terimlerin kullanılması, embriyonun korunması ve getirilen sınırlamaların net bir şekilde tereddüte mahal bırakmayacak tarzda ortaya konulması, elde edilen embriyolara uygulanacak muamelelerin toplumun değerleri ile uyumlu şekilde belirlenmesi oldukça önemlidir (Söğüt, 2018: 195-196).

Ceza Kanunu'nda cinsiyet seçimi, alt soya müdahale, fiziksel özelliklerin seçimi gibi durumlarda uygulanılacak müeyyidelere ayrıntılı şekilde yer verilmelidir (Söğüt, 2018: 196).

Suç kontrol stratejileri içerisinde önemli bir yeri olan, Kriminoloji ve Sosyoloji alanındaki araştırmacıların dikkatini çeken “Kırık Camlar Teorisi” toplumdaki kontrolsüz düzensizliğin potansiyel suçlulara zemin hazırladığını ifade etmekte, mağduriyetlerin ve daha ciddi suçların oluşması bağlamında sinyaller vermektedir (Kelling ve Wilson, 1982; Maskaly ve Boggess, 2014: 1-2). Dolayısıyla bir suçun daha oluşmadan önlenmesi, önüne geçilerek daha ileri suçların oluşması, diğer bir tabirle ilk “kırık cam”ın oluşumunun engellenmesi proaktif bir yaklaşımı gerektirir ve muhtemel olumsuzlukların etkilerini azaltır.

SONUÇ

Hâlihazırda tabii olan varlıklar hızla kaybolmaktadır. Fakat bu sefer durum daha ciddi olacak şekilde insanın tabiatının etkilenmesi söz konusudur. Ayrıcalıklı, değişik, farklı özelliklere sahip insandan, genlerine müdahale edildiği için nereye gideceği belli olmayan özelliklere kadar birçok sorunu bünyesinde barındıran insan profiline kadar geniş yelpazede bir durum ile karşılaşmayı mümkün kılacak teknolojik gelişmeler çağında yaşamaktayız.

Germ hattına müdahale edilen insanların bundan nasıl etkileneceği şüphesiz ileri vadede ortaya çıkacaktır. Oluşması ihtimal dâhilinde bulunan mutasyonlar daha farklı problemlere yol açabilecektir. Biyoteknolojinin günümüzde gelmiş olduğu korkutucu noktadaki etkisi de göz ardı edilmemelidir. İnsan alt soyuna bırakılacak olumsuz bir miras telafisi mümkün olmayan problemlere sebep olabilir.

Sağlık çalışanlarının, kişi için en uygun tedaviyi belirleyerek özenli davranmaları beklenir. Bunun yanı sıra insan hakları gereği bilgilendirilmiş rızanın detaylı olması gereğine de dikkat edilmelidir.

Normlar hiyerarşisine göre kanun düzeyinde gerçekleştirilecek düzenlemeler ile beraber sağlık ve hukuk alanını ilgilendiren ve sınırları net olmayan alanların ele alınması, embriyo ile ilgili hususların tereddüte mahal bırakmayacak tarzda açıklığa kavuşturulması, embriyolara uygulanacak muamelelerin toplumun değer yargıları ve güncel meseleler eşliğinde açıklığa kavuşturulması oldukça önemlidir.

Türk Ceza Kanunu'nda düzenleme yapılmalı; embriyolar üzerinde genetik müdahalede bulunma durumu, cinsiyet seçimi, alt soyun etkilenebileceği müdahaleler, insanın fiziksel özelliklerinin seçimi gibi hususlar düzenlenerek ceza tanımları yapılmalı; muhtemel ortaya çıkacak genom vakalarının proaktif olarak önlenmesine yönelik çalışmalara hız verilmelidir. Embriyo üzerinde araştırma yapabilmenin sınırlarının belirlendiği, tanımların mevzuatta kullanılan terimleri yeknesak şekilde ele alacak biçimde tanımlayacak ve kapsayacak şekilde ifade eden bir düzenlemenin yapılmasının da faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Günümüzde ulaşabilmek için ilave çaba ve masraf gerektiren “tabii ürünlerin” yerini; “tabiatı bozulmamış insan” modeline bırakmaması için gerekli önlemlerin alınması elzem görülmektedir.

Tıp alanında ve hukuk alanında ilgili tüm tarafların bir araya gelerek embriyonun statüsü konusunda bir çalışma yapmalarının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Ulusal mevzuatta tartışmalı alanların sınırının belirlenmesi, genetik ve embriyo konusunda var olan muğlak alanların açıklığa kavuşturulması çözülmesi gereken sorunlar arasında yer almaktadır. Sosyolojik anlamda ve insan temelinde tabiiğin ve dengenin bozulmaması insanlık için ayrı bir öneme sahiptir.

KAYNAKÇA

- Akçay, Elif ve Tingöy, Özhan (2021). "Biyoteknoloji Çağında İnsan ve Etik: Crispr Teknolojisinin Birey, Aile ve Toplum Açısından Değerlendirilmesi", **Düşünce ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi**, 4, 31-54.
- Andorno, Roberto (2005). "The Oviedo Convention: A European Legal Framework at the Intersection of Human Rights and Health Law", **Journal of International Biotechnology Law**, 2 (4), 133-143.
- Araki, Motoko ve Ishii, Tetsuya (2014). "International regulatory landscape and integration of corrective genome editing into in vitro fertilization", **Reproductive Biology and Endocrinology**, 12 (108), 1-12.
- Arslan, Firdevs (2020). "Hekimin Sorumluluğunun Belirlenmesi Bakımından Hekim ile Hasta Arasındaki İlişkinin Hukuki Mahiyeti", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 26 (1), 400-422.
- Aşkın, Mehmet (2015). "Genetik Mühendislik: Dost Mu Düşman Mı?", **Türkiye Biyoetik Dergisi**, 2 (2), 160-165.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı. (2007). "Case of Evans v. The United Kingdom". B. No: 6339/05. Karar Tarihi: 10 Nisan 2007.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı. (2015). "Case of Parrillo v. Italy". B. No: 46470/11. Karar Tarihi: 27 Ağustos 2015. Paragraf: 69-76.
- Bağçeci Tacir, Hamide (2018). "Biyotip Hukuku Bağlamında İnsan Onuru Kavramına Güncel Bir Bakış ve İnsan Geliştirme Uygulamaları Karşısında İnsan Onurunun Korunması", **YUHFD**, XV, 2018/2, 1-52.
- Balkır, Gönül ve Balkır Gülen, Başak (2022). "Genetik Manipülasyon ve Kalıtsal Özgürlük". **6. Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Kongresi Kitabı içinde** (s.118-129). 6. Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulan bildiri. Muğla. Korint Yayıncılık.
- Bayındır, Sinan (2018). "İnsan Üzerinde Deney ve Deneme Suçları (TCK. m. 90)", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 24 (1), 77-121.
- Berberoğlu, Nurullah ve Bilge, Yaşar (2023). *Kriminoloji*, Bilge Yayınevi, Ankara.
- Bingöl, İlhan (2022). "Sosyolojik Suç Teorilerine Kuramsal Bir Yaklaşım: Sosyal Süreç Teorileri", **Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 24, 640-652.

- Bulduk, Bengisu Kevser ve Şahinoğlu, Serap (2021). “Dünyanın Genomu Düzenlenmiş İlk Bebekleri Vakasına Yapılan Etik Değerlendirmeler Üzerine Bir İnceleme”, **Türkiye Klinikleri Tıp Etiği-Hukuku-Tarihi Dergisi**, 29 (1), 38-47.
- Çıtak, Halim Alperen (2020). “Transhümanizm Karşısında Hukuk Devleti İdeali”, **İnsan Hakları Yıllığı**, 38, 1-40.
- Çoban, Aykut (2009). “Türkiye’de İnsan Embriyosu Üzerinde Araştırma Yapmanın Hukuki Sorunları”, **TBB Dergisi**, 86, 204-248.
- Demir Karabulut, Seyhan. Kasapoğlu, Naz. Kocak, İbrahim Arkan Amjad. Külhaş, İbrahim Berkay ve Andıran, Ayşe Nur (2019). “İnsan Genom Projesinin Korkulan Rüyası; Ayrıcalıklı İnsan Yaratma”, **Türkiye Biyoetik Dergisi**, 6 (3), 109-115.
- Dülger, Muzaffer (2014). “Homo Commoditus: Sahip Olmak, Genetik Metalar ve Fikri Mülkiyet”, **Journal of Istanbul University Law Faculty**, 72 (1), 507-529.
- Gümüş, Nurcan ve Tezcanlı Kaymaz, Burçin (2018). “Genom Düzenlemede CRISPR/Cas9 Çağı ve Lösemideki Uygulamaları”, **Kafkas J Med Sci**, 8 (3), 232-248.
- Gür, A. Refik (1993). “**Hukuk Tarihi ve Tefekkürü Bakımından Mecelle**”, Sebil Yayınevi, İstanbul.
- Hatipoğlu, Hilal Ceren (2008). “Damgalama Kuramı ve Ceza Adalet Sisteminde Damgalama, Ali Asıf Zerdari Örneği Üzerinden İnceleme”, “**Mecmua Ankara Hukuk Fakültesi Öğrencilerinin Fakültelerine Armağanı**” içinde. (449-472). Ankara: Sözkese Matbaacılık Tic. Ltd. Şti. s. 457-458.
- Hyde, Dominic (2011). “The Sorites Paradox”. In: Ronzitti, G. (eds) Vagueness: A Guide. Logic, Epistemology, and the Unity of Science, vol 19. **Springer**, Dordrecht. Doi: 10.1007/978-94-007-0375-9_1
- İçel, Kayıhan ve Hepvar, Metehan (2022). “Tıp Ceza Hukuku Bağlamında Kök Hücre Çalışmaları ve Sorunları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Hukuk Sayısı**, 21 (44), 678-694.
- Katoğlu, Tuğrul (2006). “Türk Hukukunun Bir Parçası Olarak Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Biyotıp Sözleşmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 55 (1), 157-193. Doi: 10.1501/Hukfak_0000000363
- Kayak, Sevgi (2012). “Kişilik Haklarının Korunması Çerçevesinde Gen Analizlerinden Doğan Hukuki Sorumluluk”. Editör: Yeşim Işıl Ülman, Fatih Artvinli, **Değişen Dünyada Biyoetik** içinde (s.253-264). İstanbul: Türkiye Biyoetik Derneği Yayını.

- Kelling, George L. ve Wilson, James Q. (1982). "Broken Windows. The police and Neighborhood Safety", **The Atlantic**.
- Kurtoğlu, Ayşe ve Arda, Berda (2020). "Avrupa Konseyi ve Biyoetik", **Türkiye Klinikleri J Med Ethics**, 28 (3), 384-402.
- Kutlu, Önder ve Karaman, Selçuk (2020). "Avrupa Konseyi'nin Türk Kamu Yönetimi Reformu Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi", **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 12 (2), 17-28.
- Küzeci, Elif (2018). "Genetik Ayrımcılık Yasası", **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XV (1), 89-131.
- Lancet. (2018). "CRISPR-Cas9: a world first?", **The Lancet**, 392 (10163): 2413. Doi: 10.1016/S0140-6736(18)33111-8.
- Ma, Yuanwu. Zhang, Lianfeng ve Huang, Xingxu (2014). "Genome modification by CRISPR/Cas9", **FEBS Journal**, Doi:10.1111/febs.13110 .5186-5193.
- Maskaly, Jon ve Boggess, Lyndsay N. (2014). Broken Windows Theory, Editör: J. Mitchell Miller, In **The Encyclopedia of Theoretical Criminology**, Wiley: Hoboken, NJ, USA, 1-4.
- Maslow, Abraham Harold. (1943). "A Theory of Human Motivation", **Psychological Review**, 50 (4), 370-396.
- Ormond, Kelly. E. Mortlock, Douglas P. Scholes, Derek. T. Bombard, Yvonne. Brody, Lowrance. C. Faucett, W. Andrew. Garrison, Nanibaa. A. Hercher, Laura. Isasi, Rosario. Middleton, Anna. Musunuru, Kiran. Shriner, Daniel. Virani, Alice ve Young, Caroline. E (2017). "Human Germline Genome Editing", **The American Journal of Human Genetics**, 101, 167-176.
- Osemeke, Monday ve Adegboyega, Samuel (2017). "Critical Review and Comparism between Maslow, Herzberg ve McClelland's Theory of Needs, **Funai Journal of Accounting, Business and Finance**, 1 (1), 161-173.
- Pang, Ronald. T. K. ve Ho, P. C. (2016). "Designer Babies", **Obstetrics, Gynaecology and Reproductive Medicine**, Doi: 10.1016/j.ogrm.2015.11.011. 1-3.
- Rath, Devashish. Amlinger, Lina. Rath, Archana. ve Lundgren, Magnus (2015). "The CRISPR-Cas immune system: Biology, mechanisms and applications", **Biochimie**, 117, 119-128.
- Redman, Melody. King, Andrew. Watson, Caroline. ve King, David (2016). "What is CRISPR/Cas9?", **Arch Dis Child Educ Pract Ed**, 101, 213-215.

- Robinson, Robbie. (2018). "The Legal Nature of the Embryo: Legal Subject or Legal Object?", **PER / PELJ**, 2018 (21) Doi: 10.17159/1727-3781/2018/v21i0a2914
- Rocque, Michael. Welsh, Brandon. C. ve Raine, Adrian (2012). "Biosocial Criminology and Modern Crime Prevention", **Journal of Criminal Justice**, 40, 306-312.
- Sutherland, Edwin H. Cressey, Donald R. ve Luckenbill, David F. (1992). **Principles of Criminology**, Eleventh Edition. United States of America. General Hall.
- Steynberg, Rebecca (2023). "Designer Babies: Evaluating the Ethics of Human Gene Editing", **Women Leading Change: Case Studies on Women, Gender, and Feminism**, 7 (1), 49-60.
- Söğüt, İpek Sevda (2018). "Biyotıp Sözleşmesi Hükümlerinin İç Hukuktaki Düzenlemelere Etkisi", **Tıp Hukuku Dergisi**, 7 (14), 181-208.
- Söğüt, İpek Sevda (2018a). "Yasal Belirsizlik: Embriyonik Kök Hücre Çalışmaları", **TBB Dergisi**, 134, 37-70.
- Şahinoğlu Pelin, Serap (1998). "Ülkemizde Tıp Etkinliğinde Deontoloji'den Etik'e", **T Klin J Med Ethics**, 6, 1-7.
- Tekpınar, Lütfiye. ve Erdem, Ramazan. (2019). "Kişiselleştirilmiş Tıp ve Genom Araştırmalarının Sağlık Çıktıları Bağlamında Değerlendirilmesi", **Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi**, 22 (4), 843-862.
- Törenli Çakıroğlu, Meral (2022). "Hasta Hakları Kapsamında Klinik Araştırmalar (Deneyler ve Tedavi Amaçlı Denemeler)", **Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 5 (2), 337-378.
- Tuğ, Aysim. Hancı, İ. Hamit ve Balseven, Aysun (2002). "İnsan Genom Projesi: Umut mu, Kâbus mu?", **Sted**, 11 (2), 56-57.
- Veatch, Robert M. (2006). "How Philosophy of Medicine Has Changed Medical Ethics", **Journal of Medicine and Philosophy**, 31: 585-600. Doi: 10.1080/03605310601009315
- Yerdelen, Erdal (2014). "Klonlamanın (Kopyalama) Ceza Hukukundaki Yeri", **AÜHFD**, 63 (3), 643-685.
- Yıldırım, Mustafa Fadıl (2007). "İnsan Genom Projesi ve Hukuk Dünyasına Etkileri", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XI (1, 2), 355-366.
- Wei, Wensheng (2018). "CRISPR twins: China academy responds", **Nature**, 563, 607-608.

TRACING THE OMBUDSMAN HISTORICAL ROOTS IN THE CONTEXT OF POLICY TRANSFER

Politika Transferi Bağlamında Ombudsmanın Tarihsel Köklerinin İzlenmesi

Dr. Cuma Ali ÖZBEK* – Prof. Dr. Ahmet KESER**

Geliş Tarihi: 24.05.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Abstract

The ongoing debate regarding the historical origins of the ombudsman remains a topic of contemporary discourse. This study delves into both the inception and progression of the ombudsman, analyzing its historical trajectory and transformations within the context of policy transfer. The focus lies in understanding how policies or public administrations behave and evolve over time. Specifically, the study seeks to elucidate the emergence of a policy within the framework of policy transfer, using the roots of the ombudsman and administrative mechanisms in Ottoman and Sweden as illustrative examples. Through this exploration, it becomes evident that every policy leaves an indelible mark at its origin and often circles back to its point of origin. Policy diffusion, as evidenced by path-dependent development in policy transfer, preserves its essence and manifests a discernible correlation throughout the historical process.

Key words: Ombudsman, Policy Transfer, Ottoman History, Sweden History, Path dependency

Öz

Ombudsmanın tarihsel kökenlerine ilişkin süregelen tartışma, güncel bir söylem konusu olmaya devam etmektedir. Bu çalışma, ombudsmanın hem başlangıcını hem de gelişimini inceleyerek, tarihsel yörüngesini ve dönüşümlerini politika transferi bağlamında analiz etmektedir. Odak noktası, politikaların veya kamu idarelerinin zaman içinde nasıl davrandığını ve geliştiğini anlamaktır. Çalışma, özellikle, Osmanlı ve İsveç'teki ombudsman ve idari mekanizmaların köklerini açıklayıcı örnekler olarak kullanarak politika transferi çerçevesinde bir politikanın ortaya çıkışını aydınlatmayı amaçlamaktadır. Bu inceleme sayesinde, her politikanın kökeninde bir iz bıraktığı ve genellikle çıkış noktasına geri döndüğü ortaya çıkmaktadır. Politika transferindeki patikaya bağlı gelişimin kanıtlandığı gibi, politika yayılımı özünü korur ve tarihsel süreç boyunca fark edilebilir bir korelasyon göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Politika Transferi, Osmanlı Tarihi, İsveç Tarihi, İzlek Bağımlılık

* Hasan Kalyoncu University, Faculty of Economics, Administrative and Social Sciences, Dpt. of Political Science and International Relations, KALMEC, Gaziantep, c.aliozbek@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-0587-3751
This study was prepared from his doctoral thesis titled "Policy transfer from the Ottoman Empire to Sweden the case of public inspection (Ombudsman)".

** Hasan Kalyoncu University, Faculty of Economics, Administrative and Social Sciences, Dpt. of Political Science and International Relations, Gaziantep, a123keser@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1064-7807
COI: On behalf of all authors, the corresponding author states that there is no conflict of interest.

INTRODUCTION

The primary objective of this study is to elucidate the historical formation of the ombudsman and address persistent theoretical gaps through comparative analysis methods. Specifically, the research examines the emergence of the ombudsman, the influencing institutions, and the transfer processes using the theoretical frameworks of policy transfer theories. It critiques existing literature for its lack of theoretical support and insufficient exploration of the methods and stages of ombudsman transfer.

Within this study, analysis is conducted within the context of policy transfer theories, which offer valuable insights into the intricacies of policy transfer processes. These frameworks contribute significantly to understanding key research questions related to the emergence, subject, processes, and extent of policy transfer in the historical behaviors of the ombudsman. The study aims to bridge the gap between public policy transfer theory and historical analysis.

The examination of policy diffusion underscores the path-dependent nature of policy transfer, particularly in the context of returning transferred policies or administrations to their originating location and subsequent changes, developments, reinterpretations, and adaptations over time.

In conclusion, the study reveals insights into the timing and mechanisms of the ombudsman's emergence, potential influences from Ottoman Empire institutions, and the degree of policy transfer. By analyzing the findings through the lens of transfer degrees and convergence typologies, the study offers a nuanced understanding of the ombudsman's historical trajectory and its implications for policy transfer dynamics.

METHOD

The qualitative research design was chosen to provide a comprehensive understanding and analysis of the research question. Initially, we elucidated the theoretical background of the study by explaining concepts such as policy transfer and path dependency. To explore the interrelationship between these theories, we selected the ombudsman administration as a case study. Our focus was on tracing the origins and historical trajectory of the policy, particularly examining

Ottoman administrative and judicial structures to understand the genesis of the ombudsman system.

Process tracing was employed as a methodological approach to delve into the development of the ombudsman within the historical context. This method involves conducting causal analysis through case studies and examples, aiming to attain a holistic perspective by following the historical traces. Given the absence of an ombudsman-style administrative structure in the Ottoman Empire, we sought to identify the administrative structures that may have influenced its establishment. Through comparative analysis of Ottoman administrative and judicial structures with the ombudsman's establishment instructions dated 1713, we uncovered similarities and differences, thereby tracing the evolution of the ombudsman.

Furthermore, we focused on King XII Charles's official order dated October 26, 1713, as a primary source, supplemented by academic studies on the subject matter. Our study adopted a hermeneutic approach, conducting in-depth analysis of archival documents and utilizing the Data Entry and Exploration Platform (DEEP) to review secondary data from diverse sources. Subsequently, the collected data were analyzed using comparative analysis methods to draw meaningful conclusions.

In summary, our research employed qualitative methods, including process tracing and comparative analysis, to explore the historical emergence and evolution of the ombudsman system within the framework of policy transfer theories. Through meticulous examination of primary and secondary sources, we aimed to provide valuable insights into the origins and development of this institution.

THEORY AND RESEARCH GAP

This chapter scrutinizes the conceptual framework of "Policy Transfer Theory" approach to establish the theoretical framework of the development of ombudsman institution from its birth to the modern form. It is also important at this point that the policy transfer of Ombudsman acts by creating a path dependency in the historical process and its development can be traced.

Our analysis results shows that the theoretical framework of the returning of a policy to its homeland by considering dependent and independent variables.

This study also endeavored by using scientific methods to reveal how and from what angle the institutional structures/policies returning to their birthplace over time; the adaptation of these policies, the factors that ease implementation, and how feasible and realistic the retransfer is. The achieved results helped us to place the following issues on a theoretical ground; transferring and putting into practice the institutions and policies that were applied and transferred elsewhere in the past; redesigning them in accordance with developments and requirements of the modern-day; adapting policies to time and place in an easier manner. The hypotheses of the study are as follows:

H.1. Policy diffusions, which show a path-dependent development in policy transfer, protect their extract, and shows a traceable correlation form in the historical process.

H.2. The ombudsman was inspired by the Ottoman organizations and returned to Sweden and then to Türkiye with its practices in Europe.

What is the policy transfer?

Policy transfer is the efforts of various knowledge, experience, or systems regardless of time and place to create better applications by replacing among different countries, regions, and institutions. The theoretical framework of the policy transfer was improved by studies belong to Dolowitz and Marsh and is defined as moving and transferring managerial arrangements from one location to another (Dolowitz, Marsh 343-357). In addition to Dolowitz's and Marsh's studies, Rose developed a different point of view to the literature and defined policy transfer as the things that governments learn from each other in solving the problems they face (Rose 20-30). Rose, moreover, focused on a five-stage analysis in his studies related to policy transfer; these stages are "copying", "adaptation", "hybridization", "synthesis", and "inspiration" (Rose 132-134). Dolowitz and Marsh, differently from Rose, combined hybridization and synthesis and divided them into four groups (Dolowitz, Marsh 343-357). Copying, in general terms, is to transfer any information, technology, or policy without changing (Rose). For Keser, the easiest way to understand whether a transfer is the copying method is to review the form or expression of the laws applied in the authorization process (Keser 35-68). Emulation is different from copying. The key point here is the policy

that is transferred is not directly taken (Kutlu 97-98). Another policy transfer stage that is known as hybridization/synthesis focuses on the factors subject to transfer. It is used to express the situations in which public policy transfer is conducted by combining the factors regarding policy (Dolowitz, Marsh 343-357). Also, the inspiration is the process of taking inspiration from the popular features of the policy to be transferred and developing the new policy with this motivation.

As a new definition; policy transfer theory and path dependency

Policy transfer theory is mostly about how governments or organizations take policies or ideas that have worked elsewhere and adapt them to their own context. It's like learning from others' experiences and trying to apply those lessons locally.

This concept has the potential to contribute to the situations subject with policy transfer to be explained with a new and unique perspective and correlations. In this regard, in terms of convergence typology mechanisms in policy transfer, it is considered that the related concept provides an opportunity to provide a conceptual and theoretical explanation to clarify the returning of a public policy to its homeland. Path dependency is a situation in which past policies or decisions affect the policies or decisions that follow them in the historical process, and previous experiences cause them to act on subsequent policies with a more stable process (Bittick 367-392). In this respect, the path dependency of the policies while making the historical evaluation and trace tracking provide a basis for the theoretical explanation of the study.

Concerning the point in question, it is possible to adapt the statement that was mentioned above in terms of the discipline of psychology to become "every policy leaves a mark where it originates, every policy takes a mark from where it originates, and every policy returns to place where it originates in". Concerning this new statement, it is possible to analyze the transfer of the ombudsman institution and policies regarding this institution from the Ottoman Empire to Sweden; from Sweden to almost all of the Western Countries, and finally to Türkiye where is also the starting point of the institution within the scope of the effect of the policy transfer".

What are the studies regarding the origin of the Ombudsman administration?

With regard to ombudsman administration there are many topics of discussion from past to present. The majority of these debates consist of claims or opinions regarding the origin/ roots of the ombudsman. One of the claims regarding this area belongs to the Paris Local Government Ombudsman. Regarding annual report which was published by the institution was stated that the Swedish King established the ombudsman system as a result of his observations during his stay in Ottoman Empire (Temizel 764-778). Another view is expressed by Hansen on ombudsman origin. Hansen, in his work which is "The Ombudsman Concept", he claimed that the origin of the ombudsman institution is based on the "Divanü'l Mezalim" organization and that there are important similarities between the two institutions (Hansen 195-202). Another important study in the literature which was published by Pickl is "Islamic Roots of Ombudsman Syatems". This study is argue that the ombudsman inspared from Kadı-el Kudatlık administrative system (Pickl 800-805). In the period 1993-2008, who served as president of the Turkish Historical Society, Halacoglu stated that the traces of the Ombudsman administration is similar with Imperial Council in term of organizational level but with regard to power, inspections, tasks and movment in the field its more similar with injustice inspection of qadis (Günaydın, and Coşkun 54-58). Another view is that in the book titled "Ombudsman Araniyor" which was written by Demir and he argued that the Ahi organization has an important place in the development of the Ombudsman administration, as well as other administrations, and that some functions can be identified with the principles of the Akhism (Demir). In addition, it has been stated that the historical roots of the Ombudsman institution can be traced back to the early period of Islam and that it has similarities with the d Wafaqi Mohtasib (Ombudsman Forum in Pakistan). When all these views and approaches are examined, it is seen that the opinions and claims related to the issue are not based on a holistic approach and that there is no common opinion on the origin of the ombudsman's office. The reason for this is that the reviews regarding the ombudsman administration do not date back to 1713. Because the starting point of the ombudsman is this date. The comparisons made mostly belong to the importance after 1809. And other reason is to trying to establish similarities over structures that did not exist in the Ottoman Empire.

The residence of King XII. Charles in the Ottoman Empire and the emergence of the ombudsman administration

The King of Sweden XII. Charles entered the borders of the Ottoman Empire on August 3, 1709, after the Battle of Poltava. Then, he sent a letter to Sultan Ahmet III on 10 August 1709 and stated in a friendly approach that he and his soldiers wanted to reside in "Halya Bender" for 8 days to go to the Polish country. The King of Sweden had the chance to reside in the Ottoman Empire with about 1000 soldiers upon the acceptance of this request (Kurat Akdes 93-94). It is known that the king was suffering with serious health problems after he was injured in the foot three days before the battle of Poldava. When the king is transferred fell off his stretcher during the battle and his wound was reopened; then, he forced to request time to stay in Ottoman land. King of Sweden, XII Charles guest in the Ottoman Empire for a while and visited Ahmet III due to the defeat and health condition not suitable for travel. The King of Sweden had established direct relations with Turkish officials and statesmen during his stay there after taking refuge in the Ottoman Empire (Kurat Akdes 93-94). These relations enabled the King to gather information and have an idea about the Ottoman administration system and administrative organization. As this period prolonged, the King had the chance to examine the Ottoman and its public administrative structure more closely.

Analysis of Ottoman administrative organization and ombudsman institution

When we analyze institutions in Ottoman during 1709-1713, we have seen that the no institution was called by name of ombudsman in the Ottoman Empire; some organizations were like Ombudsman in terms of tasks. Regarding the structure, responsibility, and purview of related institutions, there are supportive evidence about the thought of Ombudsman was established by being inspired by different structures of administrative organizations in the Ottoman Empire. This institute that firstly emerged in Sweden was based on King XII Charles's October 1713 dated order that he sent to his country when he resided in Demirtaş (Timurtaş) Pasha Pavilion in Edirne. A temporal sign about this inspiration can be understood by the reasons that King's order regarding his examinations on

administrative organizations of the Ottoman Empire was given before he left the Ottoman Empire (Hurriyet Daily News).

When we exterminated the functioning style of especially grand vizier, imperial council and qadis responsibilities and authorities have serious similarities with the structure, duty, and functioning of the Ombudsman institution established in Sweden (1713); this image is a strong indicator that the institution was inspired and transferred from the Ottoman administrative systems. As is seen when various sources and scientific publications are evaluated that although Ombudsman have several definitions, there are many similar characteristics Grand Vizier, injustice inspection of the Qadis and Imperial Council in terms of duties and responsibilities. In parallel to the hypothesis above, according to research conducted by ombudsman institution, Ombudsman has its origins in Imperial Council. It also is like Grand Vizier in terms of maqam; and it was based on Judicial Investigation from the point of investigation, inspection, and review (Günaydın, and Coşkun 54-56).

Table 1. Comparing the Ottoman administration Systems with 1713 dated Ombudsman Regulation in the context of the Process Tracing

King of Sweden XII. Charles' Order in 17131	Evaluation of Traces in Terms of Ottoman Administrative Organizations
Article 1 , is stated in what are the primary duties of the supreme ombudsman to the king. Accordingly, the duties of the supreme ombudsman are to submit questions and recommendations to the king, file lawsuits against violators of the law in important cases, supervise civil servants, and issue and prepare instructions on behalf of the King.	In the Ottoman administrative system, those who perform such duties are mostly with the grand vizier. Grand Vizier is to decide on the execution of sentences, to make decisions in cases especially in the fields of traditional law by hearing cases, to serve as a mezalim judge, to take part in promotion, appointment, and dismissals (Aydın 40-41).
In Article 2 , the duties of the supreme Ombudsman include how all officials comply with the regulations and how they perform their duties, to conduct inspections on whether they comply with the instructions given, to activate or appoint prosecutors regarding violations, and dealing with some cases.	In the Ottoman administration the officials who performing such duties were mostly grand viziers, injustice inspection of qadis. This expression shows that the grand viziers are the most important judicial authority after the sultan in the judicial field. It is also known that grand viziers have powers such as directing and assigning duties to qadis in the field of judiciary (Aydın 40-41).

¹ Embassy of Sweden in Ankara archives, "Kral'ın Yüksek Ombudsman'ı için Demirbaş Şarl'ın (XII. Karl) verdiği talimat. Timurtaş, 26 Ekim 1713".

In Article 3, is stated that all assigned supreme ombudsmen should serve the king and comply the instructions. In addition, the report has stated that the supreme Ombudsman has control over the officials.	The authorities that held similar duties in the Ottoman Empire were mostly qadis and grand viziers. It is also known that the qadis, who were assigned with the injustice inspection of the qadis had the authority to conduct inspections especially in the provinces, to inspect whether the sultan's orders were fulfilled and whether their duties were conducted in accordance with the law and fairly.
In Article 4, is stated that written notification should be made to the persons who have committed crimes and that the supreme ombudsmen should direct and encourage the prosecutors related to this issue. In addition, this article stated that prosecutors should act in accordance with the supreme ombudsman and that the case should be opened if the supreme ombudsman suppose it appropriate. In this article, it is also stated that with objections to cases, prosecutors can take financial measures despite the approval of the High Ombudsman or their superiors and evaluate this with their superiors. In addition, if the appointed prosecutors do not try to prove the relevant case or conduct it fairly, they cannot escape the responsibility of recognizing the right to file a lawsuit against the relevant person in accordance with the law.	A similar structuring in the Ottoman administrative system emerges between the judges and imperial council. For example, in cases brought to the Court, applications or petitions can also be made in person or through a proxy (Tevkî'i Abdurrahman Paşa 506-515). The Court also functions as a high court in the Ottoman administrative system. In this aspect, objections to the decisions made by the qadis or abuses against their duties are evaluated in this court. Re-trials and investigations related to these issues are conducted by specially authorized qadis who is under the name of injustice inspection of the qadis.
In Article 5, it is stated that the High Ombudsman has a hierarchical superiority over other prosecutors or ombudsmen in charge, and that appointments cannot be made without the approval of the High Ombudsman, and it is stated that appointments should be made among fair and honest people.	Appointments in judicial matters in the Ottoman administration were mostly made by Qadi'asker. However, since the 17th century, the assignments, and duties of the Qadi'asker were left to the sheikh al-Islam. After these dates, the Shaykh al-Islam also became authorized to appoint, promote and dismiss members of the Ilmiye² after receiving the approval of the grand vizier. However, the grand viziers formed the highest hierarchy in judicial and administrative matters.
In Article 6, listed the steps of High Ombudsman what they should take in detecting any public failure, checking whether the provisions of the regulations or implementations. High Ombudsman also responsible ensuring report of the cases, penalties, or laws, and proposing new regulations to the king.	In the Ottoman administrative structure, the tasks of editing, classifying, and recording texts such as laws belonged to the "court calligrapher" or "sealer". However, in tasks such as submitting regulations or proposals on a law, grand viziers mostly performed these tasks through qadis, shaykh al-Islams.
Article 7, states that the Supreme Ombudsman has the authority to remove persons who have neglected their duties from office, and that he must do so with his powers to identify those who have committed crimes.	In the Ottoman administration, such tasks were mostly undertaken by qadis. However, it is known that in some cases, grand viziers conduct inspections in places such as the bazaar and market, and direct those who abuse their duties to the justice of the qadis (Uzunçarşılı 144-145).

² Ilmiye is a class of officials dealing with religious affairs under the leadership of the Shaykh al-Islam.

In the articles 8 and 10, information on who can replace the High (högste) Ombudsman in his absence and what qualifications they should possess are stated. Accordingly, in cases where the person who will take the place of the High Ombudsman should be honest and when there is no High Ombudsman, the procedures for making the transactions pursuant to the power of attorney (Ad mandatum) are explained in this section. In addition, it was stated that the Military General Legal Counsel or his assistant could be appointed instead of the ombudsman by proxy, and in his absence, the person deemed appropriate by the High Ombudsman would be appointed.	In the Ottoman Empire, if the sultan leaves the country, the grand viziers are the ones who take responsibility instead of him as a proxy. However, in the absence of the grand viziers, a vizier called “rikâb-ı Humayun,” in other words, “governorship of the Grand Vizier,” was appointed and they conducted the administrative works by proxy. These people were appointed upon the request of the grand vizier and the approval of the sultan. In addition, if the grand vizier and the sultan were out of the city or out of the country, this task was given to officer who known as the Istanbul district governor or guard. (Uzunçarşılı 178-180). In this respect, we can see that the High Ombudsman’s and the Grand Viziers’ proxy appointments are similar. In addition, in proxy appointments, the appointment of the Military General Counsel at the Ombudsman’s Office and the appointment of the Istanbul governor or guard constitute shows another similarity in that the persons who will be acting are of military origin.
In Article 9, the authority of the high ombudsman to use the king’s seal and the ways in which these powers are used are explained. Accordingly, the high ombudsman had the authority to use his seal in four ways when the king was not present. The first of these is “to give the necessary explanatory information in the case of a trial that requires notification of the high ombudsman or in the case of a person who is still accused”, the second “to order the arrest of a person who should be arrested for a serious crime he has committed, as a requirement of service to the crown”, and the third “to be able to give the necessary orders for the dismissal of the person who should be removed from his job due to his crime” and finally “to appoint another person to perform his duties in cases where the high ombudsman himself is not present”.	In the Ottoman Empire, the person responsible for using the sultan’s seal and powers is the grand vizier. This seal of the Grand Vizier is also known as “muhr-i humayun” in Ottoman. The Grand Vizier had the authority to make administrative and judicial decisions by using this seal on behalf of the sultan. By using this seal, the grand viziers were able to both assume duties as the highest authority in judicial cases and decide on dismissals and promotions in the administrative field. In these aspects, it is seen that the powers of the Grand Viziers and the high ombudsmen to use seals show similarities.
Article 11 and Article 12, stated that the Supreme Ombudsman could create forums for forum proceedings at the General Court Martial or the Courts of Appeal and establish commissions by order of the king. It is also stated that the ombudsman can conduct process monitoring in terms of legal follow-ups, and that they will have the authority to investigate administrative cases against abuse or corruptions in places such as provinces, towns, or villages. In addition to these administrative responsibilities, the instruction was also stated that supreme ombudsman will conduct investigation of corruptions in military.	While these duties of the supreme Ombudsman belonged to the military judge in the Ottoman Empire, these powers were shared between the sheikh al-Islam, the grand vizier and the qadis after the 18th century. The duties of the Grand Viziers in the Imperial Council, their listening and follow-up, and their decision-making power in military and especially administrative matters are like authorities of the Supreme Ombudsman.

Article 13, states that officers named “First Ombudsman” will be appointed to assist the supreme Ombudsman appointed by the King in cases, and that these officials will usually follow up and carry out the affairs requested by the supreme ombudsman, make correspondence, prepare and follow up petitions, draft clear instructions and to present the necessary evidence for the case.	The number of viziers, which was the only one in the Ottoman administrative system, increased after the 17th century and they were named as the first vizier and the second vizier according to their authority and duties. It is known that in 1709-1713 the court calligrapher undertook similar duties to the First Ombudsmen in this sense. In the Ottoman Empire, the court calligrapher’s opinions were taken on legal and economic issues, they conducted the correspondence and helped the grand viziers. The court calligraphers also made the appointment correspondence of officials such as qadis on cases and judicial appointments. Hierarchically, it is also known that court calligraphers perform tasks in a under position and chief of the scribes perform tasks in a superior position. From this point of view, it is observed that there are similarities between the supreme Ombudsman and the First ombudsman between the grand vizier and the court calligraphers in the Ottoman Empire.
In Article 14, it was stated that the supreme ombudsman will adhere to the king’s orders, protect the king’s best representation in cases, his interests, and protect the well-being of his loyal subjects.	While the grand viziers in the Ottoman Empire were appointed by the Sultan, they came to the presence of the Sultan with the sheikh al-Islam’s and stated that they would serve the sultan faithfully and fairly in their duties and follow up Sultan’s orders (Tevkii Abdurrahman Paşa 496-498).

One of the mistakes facing in academic arguments is trying to establish a connection between the duties and structure of modern Ombudsman institutions and the Ottoman administrative structure. In this aspect, it is important to make analyzes in the context of the 1713 order. The King, in related date, aimed with 1713 order to increase and improve the administrative and judicial controls. The King also established a revision office (Revisionsexpeditionen) attached to the Chancellery and appointed the “Högsta ombudsmannen” to manage it for the supervision and judicial matters (National Library of Sweden). In academic studies, mostly it has been tried to establish a similarity with the ombudsman and qāḍī al-quḍāh and Ministry of Justice. Institutions such as qāḍī al-quḍāh and Ministry of Justice existed in Islamic states. And on the other hand, after the 17th century in the Ottoman Empire, military judge gave its place and duties to Sheikh-ul-Islam. Also, we can say that these structures have similar duties and purposes. However, these institutions did not exist in the Ottoman administrative structure at the time of the Swedish King’s residence. And, in this study it is seen

that when the place of residence of the King and the organizational structure of the region are considered that Ombudsman was transferred after being impressed by the Imperial Council, injustice inspection of Qadis and Grand Vizier besides other initiations.

King of Sweden sent an order (October 26, 1713) to his homeland when he decided to leave the Ottoman Empire. He wanted to be established a structure called the “High or supreme Ombudsman” under the control of himself. Because the administrative disorders in his country had increased after battle of Poltava. Sending this order before leaving the Ottoman supported the assumption that Charles was highly inspired by the Ottoman organizations. The remarkable similarities between the Ombudsman and Ottoman organizations such as the Imperial Council and Grand Vizier are the hard evidence of being inspired. As is seen by the comparative analysis results in Table 1, the structure that was established in Sweden by the order of the King has serious similarities with the responsibilities of many Ottoman structures (especially, grand vizier).

DISCUSSION

Evaluating ombudsman within the context of policy transfer

It is seen that when the emergence adventure of the ombudsman is analyzed by considering changes and transformations within the historical process that related institution was established by being inspired from the administrative organizations of the Ottoman Empire. We know by XII. Charles’s attitudes and actions that he transferred the related institution after shaping based on situations and needs in his homeland.

1650-1720				2012-2024 (present)	
Administrative and Judicial Structures of Sweden		Ottoman Administrative and Judicial Structures		Administrative and Judicial Structures of Türkiye	
King (Monarch)	It is the highest authority in the central administration.	Sultan	It is the highest authority in the central administration.		

High Ombudsman (Högste Ombudsmannen)	It is the office that works in the department affiliated to the Supreme Court (Chancery). The people working in these departments are assigned hierarchically as the first ombudsman and the second ombudsman.	Grand Viziers	Another important similarity between the högste ombudsman and the Kubbealtı viziers, who performed duties under the grand viziers in the Ottoman Empire, was that they assumed the duties of first vizier and second vizier, and that the grand viziers (vizier-i azam) were hierarchically above them.	Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman)	The Ombudsman Institution was established as a Constitutional Institution in Article 74 of the Constitution of the Republic of Türkiye and in accordance with Article 5 of Law No. 6328, it is tasked with “inspecting, investigating and making recommendations to the administration regarding all kinds of actions and transactions, attitudes and behaviors of the administration, in accordance with the understanding of justice based on human rights, in terms of compliance with law and equity...” In Türkiye, the term ombudsman is also used in the sense of public inspector or people’s inspector. The main duty of this structure is to examine and evaluate complaints against public administration (Özden, Ombudsman (Public Inspector) and Discussions in Turkey, 2010, p. 26).
Supreme Court (Chancery)	This structure serves as a structure responsible for administrative and external relations. The Supreme Court has an important role in the appeal processes and hearing of judicial cases.	Divan-i Humayun	The Imperial Council is the upper structure responsible for administrative and judicial matters in the Ottoman Empire. The Council also serves as a high court in judicial matters. The Imperial Council also has similarities with the Council of the Realm in terms of its powers.		
Judge-Chief Prosecutor (Generallauditören)	They are the persons responsible for judicial and especially military cases in Sweden.	Kazaskers	There are similarities between the duties of kazaskers and the Ottoman administrative structure.		
Fiskal (Revisionsexpeditionen)	This structure acts as a prosecutor in the judicial field and has undertaken duties especially in the revision office.	Judge / Treasurer	There is no exact equivalent of this structure in the Ottoman administrative system. In terms of its duties, it served as an administrative structure between the judges and the treasurers.		

Figure 1. Comparison of Ombudsman Structure

Another administrative structure in Sweden, which bears similarities to the Ottoman administrative system in terms of duties, was the “Generallauditören,” known as the Judge-Prosecutor. The Generallauditören handled judicial and particularly military cases in Sweden. Another administrative body in Sweden, which also had a

counterpart in the Ottoman administration, was the “Fiskal.” This entity acted like a prosecutor in the judicial field and was primarily responsible for tasks in the revision office. In this respect, it functioned as an administrative body positioned between judges and treasurers in some aspects (National Library of Sweden, 1947).

In Sweden’s administrative governance, a structure that underwent changes with King Charles XII and was later reformed with the appointment of the “Högsta ombudsmannen” (High Ombudsman) as its head became known as the “Revisionsexpeditionen.” This structure, predominantly recognized as a revision office for legal matters, became one of the six specialized offices under the Chancery (administrative office) established by the king as of 1713. In this context, the duties of the revision office included responsibility for the country’s legal and procedural matters, as well as overseeing the administration. In this respect, it can be said that the structure known as the High Ombudsman, which emerged from the king’s directive in 1713, was affiliated with the “Revisionsexpeditionen,” or revision office, under the administration of the Chancellery in Sweden’s administrative system (National Library of Sweden, 1947). This office primarily dealt with legal issues and regulations, operating under the control of the king’s administration.

Lastly, another administrative position known as the secretary (sekreterare) was responsible for assisting the king and monitoring the regulations. However, the hierarchical position of this administrative role varied depending on the administrative unit and the period. In Türkiye, The Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman Institution) was established in 2012 as a Constitutional Institution in Article 74 of the Constitution of the Republic of Türkiye and in accordance with Article 5 of Law No. 6328, it is tasked with “inspecting, investigating and making recommendations to the administration regarding all kinds of actions and transactions, attitudes and behaviors of the administration, in accordance with the understanding of justice based on human rights, in terms of compliance with law and equity...” In Türkiye, the term ombudsman is also used in the sense of public inspector or people’s inspector. The main duty of this structure is to examine and evaluate complaints against public administration (Cingi, 2024).

After comparative analysis we noticed that Transferred policies were inspired by Ottoman administrative organizations and transformed into ombudsman institutions by preserving their own essence in time. For example, the similarity

between the task of Supreme Ombudsman regarding following-up of lawsuits against abuse of public office; investigating of corruption-related issues and following-up of cases of corruption in military regiments have seen at the task of qadi; the task of military judge regarding hearing the cases in religious and customary issues of military; grand viziers are the most authorized persons in judicial, administrative and financial areas after the sultan in the Imperial Council (Grand Divan). In this sense, they can make decisions by participating in investigations as well. The task of Imperial Council regarding acting as a high administrative or judicial court in some cases. It is to the point to mention that the tasks of the Supreme Ombudsman Council are the synthesis of responsibilities belong to different administrative and judicial organizations of Ottoman. It is seen when Table-1 is reviewed that there is the same situation in question about all the areas of responsibility.

The presence of such organizations or structures continues today; the policy that progressed from its birthplace, Ottoman Empire to Sweden returned to its homeland (Türkiye). Thus, as is mentioned by the statement based on public policy concerning the establishment of ombudsman impressed Türkiye as the continuation of the Ottoman Empire. This institution brought traces from Ottoman to Sweden and returned to its homeland at the latter end. Since the traces of this structure date back to the Ottoman Empire, the development process of politics has followed a dependent path and created a correlation, and it has been easy to re-establish and adapt this system in Türkiye. Details of effect coloration in policy transfer can be schematically seen in Figure-2 below:

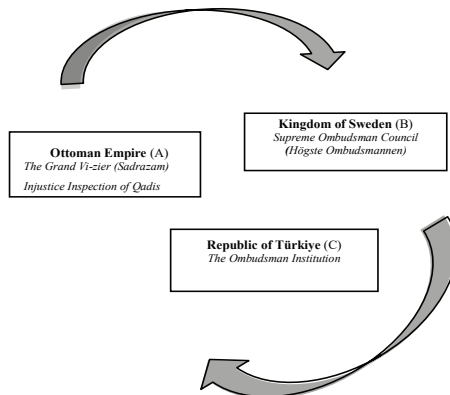


Figure-2. Movement of Ombudsman as Policy Transfer
Source: Own study

Concerning the information in Figure-2, the movement of the Ombudsman in the historical process started in Ottoman Empire (A) and headed towards Sweden (B) and Türkiye (C). This structure has preserved its origin and chief goal despite the changes in time; now, it is in the homeland within the frame of policy transfer correlation. When viewed from this aspect, a transfer can turn back to its birthplace within the historical process and path dependency aspect; this transfer can also prevent its origin despite changes and developments. Such applications subject to transfer have naturally been exposed to changes after experiencing diverse cultural formations. This study contributes to being seen that administrative traditions and manners of application in each country gain new meanings; however, they are retransferred to their homeland by evolving but preventing its origin.

Concerning this evolution, the ombudsman institution has changed and transformed in every target country. In fact, King of Sweden XII. Charles conducted to be established ombudsman institution by being inspired from policy, organization, knowledge, and implementation of Ottoman to solve problems in his own country. This cycle can be characterized as policy transfer; this cycle can also explain other policy samples within the historical process.

CONCLUSION

In this study, we draw attention to notable parallels between the Supreme Ombudsman and the operations, selection processes, managerial decisions, and duties, particularly those resembling the Grand Vizier, Imperial Council, and the oversight functions of Qadis (mehayif) during the period of 1709-1713. Historically, when the Ottoman Empire dispatched Qadis as inspectors of injustice to provinces or Islamic territories, they were often referred to as Qāḍī al-Quḍāh by local inhabitants. Despite lacking an identical structure within the Ottoman Empire, these Qadis were commonly labeled with this title, especially in regions like Egypt and Syria. Consequently, the widespread use of such terms has led to confusion in academic discourse.

Upon analyzing the decrees dated October 26, 1713, it becomes evident that the institution in question drew inspiration from the functions of Ottoman entities. This suggests a transfer of qualifications in terms of direction and degree, albeit one that was voluntary rather than coerced. Consequently, our study conducts a comparative analysis between the organizational frameworks of the Ottoman Empire and the Supreme Ombudsman (Högste Ombudsmannen). The findings reveal that King of Sweden XII, Charles, was heavily influenced by the structures and methodologies of the Grand Vizier, Qadis' injustice inspections (specifically their investigative approaches), and the organizational framework of the Imperial Council. This transfer was not merely a direct replication or inspiration; rather, it represented a synthesis of various organizational elements.

Upon witnessing the efficacy of this system, King Charles XII swiftly implemented it upon his return to Sweden, viewing it as a solution to address systemic flaws in judicial and administrative processes. The Ombudsman's success in administrative oversight and audits played a pivotal role in its enduring institutionalization. Despite variations in duties and authorities over time, the institution has remained steadfast in its core objectives.

Utilizing the policy transfer scheme, we observe that the ombudsman institution has evolved over time, adapting to various fields beyond its initial role as a grievance mechanism. Its reception by European states underscores its adaptability and effectiveness, with many adopting similar systems.

Moreover, this institution's evolution serves as a case study for the broader concept of policy transfer. Just as policies originating from the Ottoman Empire left their imprint in Türkiye before being transferred to Sweden, the ombudsman institution carried traces of its origin and eventually returned to Türkiye. This dynamic underscores the path-dependent nature of historical processes.

This paper holds promise for future research endeavors in the realms of administrative history, policy studies, political science, and international relations. Ultimately, this study provides valuable insights into the emergence of the ombudsman and its impact on administrative structures, guiding future scholarship and serving as a reference for researchers in various fields.

Disclosure Statement : No potential conflict of interest was reported by the authors.

REFERENCES

- Akman, M. (2004). *Criminal Judgment in the Ottoman Empire*. İstanbul, Eren Yayıncılık, p.126.
- Akyuz, Vecdi (2015). "The Institution of "Divan'ı Mezalim" in the Turkish Islam States). *TÜRK Tarihi ve Kültür Araştırmaları*, p. 9.
- Beach, Derek(2017). "Process-Tracing Methods in Social Science. Oxford Research Encyclopedia of Politics". *Oxford University Press* doi: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176>.
- Bittick, R (2008). The Democratic Peace Phenomenon, Institutional Credibility, and Path Dependency. *Public Administration Quarterly*, pp. 367-392.
- Cevdet Pasa (1884). A. *Mecelle-i ahkâm-i adliye*, İstanbul, Matbaa-yi Osmaniye.
- Demir, Galip(2002). *Ombudsman Aranıyor*. İstanbul, Ahilik Araştırmaları Yayınları.
- Dolowitz, David P. and Marsh, David (1996). "Who learns what from whom; a Review of the policy transfer literature," *Political Studies* 343-357.
- Furat, Ahmet. H. (2008). "Kâdilkudâtlik Müessesesinin Oluşumu ve İlk Kâdilkudâtlar (The Formation of the Kadilkudatlik Organization and the First Kadilkudats)". *İstanbul Üniversitesi ilahiyat Fakültesi Dergisi* (18), 105.
- Günaydın, Hamza and Coşkun, Burak (2018). "İsveç Kralı XII. Charles'ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti'ne İlticası (1709-1714), *Ombudsman Akademik*.
- Hansen, Gammelto (1996). Ombudsman Kavramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 195-202.
- Hurriyet Daily News (2013). "Swedish Embassy honors Ottoman idea of Ombudsman on 300th anniversary". [www.hurriyetdailynews.com: https://www.hurriyetdailynews.com/swedish-embassy-honors-ottoman-idea-of-ombudsman-on-300th-anniversary-56869](http://www.hurriyetdailynews.com/swedish-embassy-honors-ottoman-idea-of-ombudsman-on-300th-anniversary-56869) .
- Ilkhan, Mehmet F. (2013). "Kadılık Müessesesi ve Osmanlı'da Kadılık Sistemi (The Institution of Kadı and the Kadı System in the Ottoman Empire), Trh1016 Tarih Semineri ", *Bursa: Uludağ Üniversitesi Fen ve Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü*, 1-20.
- İnalcık, Halil (1988a). "Şikâyet Hakkı: Arz-ı Hâl ve Arz-ı Mahzarlar," *Osmanlı Araştırmaları Dergisi*,7(8), 33-54.

- Keser, Ahmet (2012). "Policy Transfer and Ethics in Turkish Public Administration," *TODAİE's Review of Public Administration*, 35-68.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink(1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politic*. New York, Cornell University Press.
- Kurat, Akdes Nimet(1943). *İsveç Kralı XII Karl'ın Türkiye'de Kalışı ve Bu Sıralarda Osmanlı İmparatorluğu*, İstanbul: Rıza Koşkun Matbaası 93-94.
- Kutlu, Önder (2003). *İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri*, Ankara: Seçkin Yayınevi, p.98.
- Kurban, Yasin (2012). "Divân-i mezalim'den ombudsmanlığa: kamu denetçiliğinin tarihî arka planı" *EKEV Akademi Dergisi*.
- Mumcu, Ahmet (1994). "Osmanlı devlet yönetiminde XV. yüzyıl ortasından XVII. yüzyılın ilk yarısına kadar en önemli karar organı (Divân-I Hümayun)," *TDV İslâm Ansiklopedisi*. 430-432.
- National Library of Sweden (1947). *Förslag Till Omorganisation Av Justitiekanslersämbetet Och Inrättande Av Ett Riksåklagarämbetet*. Stokholm: Statens Offentliga Utredningar, Justitiedepartementet (İsveç Adalet Bakanlığı ve Devlet Kamu Araştırmaları).
- Ombudsman Forum in Pakistan (2014). Conference on Networking of Ombudsmen in the OIC Member States. *OIC Ombudsmen Association*, Islamabad: <http://www.oicoa.org/>.
- Pickl, Victor (1997). "Ombudsman Sisteminin İslami Temelleri (Islamic Roots of Ombudsman Syatems)," *Düz.T. Ataman, Yeni Türkiye Dergisi*, 800-805.
- Rose, Richard (1991). "What is Lesson Drawing", *Journal of Publicity*, 3-30.
- Rose, Richard (1993). *Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, New Jersey: *Chatham House Publishers*, 132-134.
- Schacht, Joseph(1966). *An Introduction to Islamic Law*, İngiltere, Oxford Clarendon Press, 50-51.
- Swedish National Archive, "Högste ombudsmannen (1713 – 1718)", archive number: SE/RA/134.
- Taneri Aydın(1974). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Kuruluş Döneminde Vezir-i A'zamlık (1299-1453)*. Ankara: Ankara Üniversitesi Dil Tarih ve Coğrafya Fakültesi Yayını.

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2012). TBMM - Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı,” *Türkiye Büyük Millet Meclisi*.

Temizel, Zekeriya (1997). “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman,” *Yeni Türkiye Dergisi*.764-778.

Tevkî’î Abdurrahman Paşa (2011). *Tevkî’î Abdurrahman Paşa Kânûn-nâmes : Kanun-ı Vüzeray-ı Azam*. (S. M. Bilge, Dü.) İstanbul, Kitabevi.

Tevkiî Abdurrahman Paşa , (1331). *Tevkiî Abdurrahman Paşa Kanunnâmesi*. İstanbul, Millî Tettebbualar Mecmuası.

İSLAM İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI ÜYELERİ ARASINDAKİ YATIRIM ANLAŞMALARINDA YATIRIM KAVRAMI VE ULUSLARARASI YATIRIM TAHKİMİ KARARLARININ İNCELENMESİ

The Concept of Investment in Investment Agreements Between the Members of the Organisation of Islamic Cooperation and Review of the Decisions in International Investment Arbitration

Dr. Öğr. Üyesi Ahmet DÜLGER*

Geliş Tarihi: 9.07.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Devletler arasında yapılan yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması (YKTK) anlaşmalarında yatırım genellikle bir çerçeve çizilmek suretiyle tanımlanmakta, bazı mal varlığı değerleri ile ticari faaliyetler de genel özellikleriyle sayılmaktadır. İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) üyesi devletlerin birbirleriyle yaptıkları iki taraflı YKTK anlaşmalarında da yatırımın tanımına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Ayrıca, İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'nda yer alan yatırım tanımı da uluslararası yatırım hukuku bakımından önem arz etmektedir. İİT üyesi devletler arasındaki uluslararası yatırım rejiminin ortaya konulmasında hakem heyetlerinin kararları da önem arz etmektedir. Buna karşılık, uluslararası yatırım hukukunun uyumsuzluk çözüm merkezlerinden olan ICSID'in kurucu anlaşmalarında yatırımın tanımına ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Bu uluslararası anlaşmalardaki yatırım tanımına dair düzenlemelerin anlaşılabilmesi

Abstract

In bilateral agreements on the protection and reciprocal protection of investments (BITs) between states, investment is generally defined by drawing a framework, and some assets and commercial activities are also listed with their general characteristics. BITs concluded between the member states of the Organization of Islamic Cooperation (OIC) also contain provisions on the definition of investment. In addition, the definition of investment in the OIC Multilateral Investment Treaty is also important in terms of international investment law. The decisions of arbitral tribunals are also important in determining the international investment regime between OIC Member States. On the other hand, the founding treaties of ICSID, one of the dispute settlement centers of international investment law, do not contain a definition of investment. In order to understand the provisions on the definition of investment in

* İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Ana Bilim Dalı, ahmet.dulger@medeniyet.edu.tr, ORCID: 0000-0003-2527-2099

için İİT üyesi devletlerden Türkiye, Ürdün, Libya, Türkmenistan ve Özbekistan'ın birbirleri arasında yaptıkları YKTK anlaşmaları, İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması ve örnek olarak farklı ülkelerin YKTK anlaşmalarında yer alan yatırım kavramları ad hoc ve ICSID tahkimi bünyesinde gerçekleşen uluslararası yatırım tahkimi içtihatları da incelenerek değerlendirilmiştir. Bu sayede uluslararası yatırım tahkimi bakımından hangi mal varlığı değerlerinin yatırım olarak kabul edilebileceği ortaya konmuştur. Tahkime gitme hakkı yatırım olarak kabul edilen değerlerden biridir. Ev sahibi devlette uzun süreli ve tekrar eden alım-satım ve kiralama sözleşmeleri yapmak ile ev sahibi devlete know-how getirilmesi de yatırım olarak kabul edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yabancı yatırımcı, uluslararası yatırım, İslam İşbirliği Teşkilatı, ICSID, tahkim

these BITs, the OIC Multilateral Investment Treaty, and the BITs concluded between OIC member states of Türkiye, Jordan, Libya, Turkmenistan and Uzbekistan, as well as the concepts of investment in the BITs of different countries have been evaluated by examining the international investment arbitration jurisprudence in ad hoc and ICSID arbitration. In this way, it is revealed which assets can be considered as investments in international investment arbitration. The right to arbitration is one of the assets recognized as an investment. Entering into long-term and recurring purchase, sale and lease agreements in the host state and bringing know-how to the host state are also considered as investments.

Key words: Foreign investor, international investment, Organisation of Islamic Cooperation, ICSID, arbitration

GİRİŞ

Ekonomik kalkınmanın önemli bir itici gücü olan yatırım, İslam İşbirliği Teşkilatı¹ (İİT) üye devletleri arasındaki İslam Konferansı Örgütü Üye Devletleri Arasında Yatırımların Teşviki, Korunması ve Garanti Edilmesi Anlaşması² (İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması) ve İkili Yatırım Anlaşmalarında (BITs / YKTK

¹ İngilizce adı "Organisation of Islamic Cooperation" olan İİT 1969'da kurulmuş olup merkezi Cidde/Suudi Arabistan'dadır. 57 ülke İİT'nin üyesidir. Bunlar: Azerbaycan, Ürdün, Afganistan, Arnavutluk, BAE, Endonezya, Özbekistan, Uganda, İran, Pakistan, Bahreyn, Brunei, Bangladeş, Benin, Burkina Faso, Tacikistan, Türkiye, Türkmenistan, Çad, Togo, Tunus, Cezayir, Cibuti, Suudi Arabistan, Senegal, Sudan, Suriye, Suriname, Sierra Leone, Somali, Irak, Umman, Gabon, Gambia, Guyana, Gine, Gine-Bissau, Filistin, Comoros, Kırgızistan, Katar, Kazakistan, Kamerun, Cote D'Ivoire, Kuveyt, Lübnan, Libya, Maldivler, Mali, Malezya, Mısır, Fas, Moritanya, Mozambik, Nijer, Nijerya, Yemen. Bkz. <https://new.oic-oci.org/SitePages/CommonPage.aspx?Item=1> (Erişim Tarihi: 03/09/2024).

² İngilizce adı "Agreement for Promotion, Protection and Guarantee of Investments among Member States of the Organisation of the Islamic Conference" olan bu Anlaşma 1981 yılında kabul edilmiş olup 10 devletin resmi olarak onaylamasıyla 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. 29 ülke açısından yürürlüktedir. Bunlar: Burkina Faso, Kamerun, Mısır, Gabon, Gambia, Gine, Endonezya, İran, Irak, Ürdün, Kuveyt, Lübnan, Libya, Mali, Moritanya, Fas, Umman, Pakistan, Katar, Suudi Arabistan, Senegal, Somali, Sudan, Filistin, Suriye, Tunus, Türkiye, Birleşik Arap Emirlikleri, Uganda. Bkz. <https://new.oic-oci.org/SitePages/CommonPage.aspx?Item=17> (Erişim Tarihi: 03/09/2024).

anlaşmaları) tanımlanmıştır.³ İİT ülkelerinin farklı ekonomik beklentilerini yansıtan bu anlaşmalar, ortak ilkeleri, karşılıklı faydaları ve yatırımcıların haklarının korunmasını vurgulayan incelikli bir yatırım anlayışını içermektedir. Çalışmamızda, İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması ile bazı İİT üye devletleri arasında yapılmış olan YKTK anlaşmalarındaki yatırım tanımları incelenecektir.⁴ Bu kapsamda olmak üzere, İİT üyesi devletler ile bu ülkelerin tabiiyetindeki kişiler arasında gerçekleşen uluslararası yatırım tahkimi davalarında verilen hakem kararları incelenerek söz konusu YKTK anlaşmalarındaki yatırım tanımı araştırılacaktır.

Belirtmek gerekir ki, makalemizde İİT üyesi devletler arasındaki YKTK anlaşmalarının tamamı incelenmeyecektir. Zira birçok YKTK anlaşması diğerleriyle yatırım tanımı bakımından aynı veya çok benzer hükümleri içermektedir. Bunun yerine uluslararası yatırım tahkimi davalarında hakem heyetlerinin yatırım tanımına dair verdiği kararlardan dikkate değer olanlar göz önüne alınarak bu davalardaki tarafların tabiiyetinde bulunduğu ülkeler ile ev sahibi devlet arasında yapılmış YKTK anlaşmaları incelenecektir. Bu kapsamda Türkiye, Ürdün, Libya, Türkmenistan ve Özbekistan arasında yapılmış YKTK anlaşmaları kapsamında gerçekleştirilen uluslararası yatırım tahkimi davalarında hakem heyetleri tarafından yatırımın tanımına dair varılan sonuçlar dikkate değerdir.

Bu bakımdan, İİT üyesi devletler arasında yapılan yatırım anlaşmalarının finansal işlemlerin ötesine geçtiğini; geniş bir varlık ve faaliyet yelpazesini kapsadığını ifade etmek gerekir.⁵ Tipik olarak, bu anlaşmalar yatırımı, genellikle

³ Bunlar arasında mesela 8 Ağustos 2006 tarihli Türkiye Cumhuriyeti ile Suudi Arabistan Krallığı Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunmasına İlişkin Anlaşma (Türkiye – Suudi Arabistan YKTK Anlaşması) (Resmî Gazete 04.02.2009/27130), 16 Mart 1995 tarihli Pakistan İslam Cumhuriyeti ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunmasına İlişkin Anlaşma (Pakistan – Türkiye YKTK Anlaşması) (Resmî Gazete 12.02.1997/22903), Türkiye Cumhuriyeti ile Azerbaycan Cumhuriyeti Arasında Yatırımların Karşılıklı Korunması ve Teşvikine İlişkin 25 Ekim 2011 Tarihli Anlaşma (Türkiye – Azerbaycan YKTK Anlaşması) (Resmî Gazete 02.05.2013/28635), Türkiye Cumhuriyeti ile Malezya Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunmasına İlişkin 25 Şubat 1998 Tarihli Anlaşma (Türkiye – Malezya YKTK Anlaşması) (Resmî Gazete 10.05.2000/24045M), 14 Şubat 2011 tarihli Pakistan İslam Cumhuriyeti ile Kuveyt Devleti Arasında Yatırımların Teşviki ve Karşılıklı Korunmasına İlişkin Anlaşma (Pakistan – Kuveyt YKTK Anlaşması) (Bkz. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/160/pakistan> Erişim Tarihi 03/09/2024) sayılabilir.

⁴ Çalışmanın kapsamının makaleye uygun uzunlukta tutulması ve konu bütünlüğünün sağlama amacıyla tüm üye devletleri incelemek mümkün olmayacaktır. İİT'deki farklı ülkeleri temsil etmek amacıyla aşağıdaki ülkeler uluslararası yatırım tahkimi davalarındaki kararlara konu olmaları ve Türkiye menşeli şirketler ile ilgileri nedeniyle seçilmiştir: Türkiye, Ürdün, Libya, Türkmenistan, Özbekistan.

⁵ Türkiye – Suudi Arabistan YKTK Anlaşması ve Pakistan – Türkiye YKTK Anlaşması gibi çeşitli YKTK anlaşmalarında taşınır ve taşınmaz mallar, hisseler ve fikri mülkiyet hakları genelde yatırım olarak kabul edilmektedir.

geleneksel sermaye kavramlarının ötesine geçen ve fikri mülkiyet, teknoloji transferi ve diğer maddi olmayan varlıkları da içeren, kazanç veya kâr beklentisiyle kaynakların ve sermayenin ev sahibi ülkeye getirilmesi olarak nitelendirir.

İİT üyesi devletler arasında yapılan uluslararası yatırım anlaşmalarının öne çıkan bir özelliği de adalet ve hakkaniyet ilkelerine yapılan vurgudur. Bu anlaşmalar, yabancı yatırımcıyı teşvik eden ve keyfi muameleye karşı kendisine güvence sağlayan bir ortam yaratmayı amaçlarlar.⁶ Buna ek olarak, uluslararası yatırım uyumsuzluklarının çözümünü için uyumsuzluk çözüm mekanizmaları da bu anlaşmalarda belirtilmektedir.⁷ Uluslararası tahkimi de içeren bu mekanizmalar, İİT içinde istikrarlı ve öngörülebilir bir yatırım ortamı oluşturmaya da hizmet etmektedir.

Bu anlaşmalarda yatırımın tanımına ilişkin yeknesak bir yaklaşım bulunmadığından, bu anlaşmalara dayalı olarak görülen uluslararası yatırım tahkimi davalarında hakem heyetleri bu tür tanımların çeşitli özelliklerinin tartışılmasında birincil rolü üstlenmektedir.⁸ İİT üyesi devletlerin vatandaşlığı ve tabiiyetindeki kişiler, ev sahibi devletlerle olan uyumsuzluklarının bu tahkim yargılamalarında çözülmesini talep ettiklerinde, hakemler gerçek yatırımın ne olduğu ve uluslararası yatırım hukuku kapsamına girip girmediği konusundaki görüşlerini ortaya koyarlar.⁹ Her bir anlaşmadaki düzenlemelerin kendilerine özgü içeriğe sahip olmasının doğal sonucu olarak, hakem kararlarında bu tür tartışmaların sonuçları birbirinden farklıdır.

⁶ Mesela, İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'nın "Yatırım Garantileri" başlıklı 10. maddesi, Türkiye – Azerbaycan YKTK Anlaşması'nın "Kamulaştırma" başlıklı 6. Maddesi, Türkiye – Malezya YKTK Anlaşması'nın "Kamulaştırma" başlıklı 5. Maddesi yatırımların güvenliğinin sağlanmasına ve yatırım ortamının keyfi muameleden ari tutulmasına ilişkin düzenlemeler içermektedir.

⁷ Mesela, İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'nın 17. maddesinde ve Türkiye – Suudi Arabistan YKTK Anlaşması'nın 9. maddesinde ad hoc tahkim, Pakistan – Kuveyt YKTK Anlaşması'nın 8. maddesinde ICSID tahkimi seçilmiştir.

⁸ Davalı devletler, ev sahibi devletlerde bir yatırım bulunmadığı iddiasına dayanarak yargı yetkisine itiraz etmektedirler. Bu tür itirazlar, yatırımı tanımlayan maddeler kapsamında tartışılmaktadır. Zira hakem heyetlerinin davaya bakma yetkisi uluslararası yatırımın varlığına bağlıdır. Örneğin, Bayındır v. Pakistan davasında Hakem Heyeti, yargı yetkisine karar vermek amacıyla, kendisinin geçerli bir YKTK anlaşması kapsamında gerçek yatırımın ne olduğunu belirlemesi gerektiğini belirtmiştir. Bkz. Bayındır İnşaat Turizm Ticaret ve Sanayi A.Ş. v Pakistan İslam Cumhuriyeti, ICSID Dava No.ARB/03/29, Yetki Hakkında Karar, 14 Kasım 2005, para.108.

⁹ Malaysian Historical Salvors v. Malezya ICSID davası kararında, Hakem Heyeti bir sözleşmenin içtihatlarla ve yürürlükteki mevzuatta kabul edilen yatırım kavramı kapsamına girmeyeceğine karar vermiştir. Bkz. Malaysian Historical Salvors SDN, BHD v. Malezya, ICSID Dava No.ARB/05/10, Yetki Hakkında Karar, 17 Mayıs 2007, para.49. Buna karşılık, Union Fenosa v Mısır Arap Cumhuriyeti davasında Hakem Heyeti, söz konusu sözleşmenin yatırım olması için gerekli koşulları karşıladığına karar vermiştir. Bkz. Union Fenosa Gas, S.A. v. Mısır Arap Cumhuriyeti, ICSID Dava No.ARB/14/4, Karar, 31 Ağustos 2018, para.6.66.

Çalışmamızda, öncelikle, uluslararası yatırım hukukunun genel bir çerçevesi çizilecektir. Uluslararası yatırım hukukunun kaynakları olarak hangi mevzuatın yer aldığı ve bu mevzuatta uluslararası yatırımın nasıl tanımlandığı da ilk bölümde incelenecektir. Türkiye'nin Model YKTK Anlaşması da bu bölümde değerlendirilecektir. İkinci bölümde ise, İİT üyesi devletler arasındaki uluslararası yatırım anlaşmalarının yatırım tanımı bakımından ayırt edici özellikleri incelenecektir. Özellikle Türkiye'nin taraf olduğu bazı YKTK anlaşmaları bu bölümde değerlendirilecektir. Bununla birlikte, Türkiye'nin taraf olduğu YKTK anlaşmalarının konu edildiği uluslararası yatırım tahkimi davalarında hakem heyetlerinin bu uluslararası yatırım anlaşmalarındaki yatırım tanımlarına yönelik yaklaşımları incelenecektir. İnşaat, enerji ve ulaştırma gibi sektörlerin yer aldığı bu davalarda hakem heyetlerinin nelere dikkat ettiği ön plana çıkarılacaktır. Bu sayede İİT üyesi devletler arasındaki YKTK anlaşmalarının yatırım kavramı bakımından nasıl yorumlandığı ortaya konulacaktır.

1. ULUSLARARASI YATIRIM HUKUKU

1.1. Genel Olarak

Devletler arasında yapılan iki veya çok taraflı yatırım anlaşmaları uluslararası yatırım hukukunun konusuna girer. Bu anlaşmaların özelliklerinden önce uluslararası yatırım hukukunun kavram olarak neyi ifade ettiğini belirtmekte fayda vardır.

Uluslararası yatırım hukukunun asıl aktörleri yabancı yatırımcı, ev sahibi devlet ve yatırımcının devleti olarak sıralanabilir. Bunların haricinde devletlerin kurumları, organları, yabancı yatırımcının hissedarlık yapısında bulunan diğer kişiler ve, hatta, bu üç aktörün dışında kalan üçüncü kişi, kurum ve şirketler de uluslararası yatırım hukukunda ilgili olay bağlamında etkili olabilir. Bu aktörlerin aralarındaki ilişkilerin düzenlenmesini uluslararası yatırım hukuku ve ilgili devletlerin yerel hukukları gerçekleştirir. Ülkesinde yatırım yapılan ev sahibi devletin (host state) dışında bir devletin vatandaşı olan veya tabiiyetinde bulunan gerçek ve tüzel kişiler ev sahibi devlet bakımından yabancı yatırımcıdır. Yabancı yatırımcının vatandaşı olduğu veya tabiiyetinde bulunduğu devlet ise yatırımcının devleti (home state) olarak adlandırılır.¹⁰

¹⁰ Buna kaynak devlet de denmektedir. Bkz. Mustafa Erkan (2013). *Milletlerarası Tahkimde Yetki Sorunları*, Yetkin Yayınları, Ankara, s.179.

Uluslararası yatırım hukukunun hangi ticari işlemleri konu edindiği de dikkate değerdir. Zira uluslararası ticaretin, yani sınır aşan mal ve hizmet ticaretinin, hukuki teknik bir kavram olarak yatırım olup olmadığı anlaşmaların hangi işlemlere uygulanacağını belirlemede önemlidir. Hem yatırım hem de ticaret kavramları kâr amacıyla bir işletme faaliyetinin gerçekleştirilmesini içerir. Her iki kavram açısından da, bu ticari işletme mal veya hizmet üzerine kurulu olabilir. Ancak yatırım ve ticarete söz konusu olan faaliyetin doğası birbirinden farklıdır.¹¹ Ticaret kapsamında olan faaliyet herhangi bir malın alım veya satımı üzerine olabileceği gibi bir hizmetin alınması veya sağlanması şeklinde de olabilir. Buna karşılık, mal alım-satımı veya tek seferlik bir hizmet sağlanması yatırım olarak kabul edilemez.¹²

Bu faaliyetlerin tabi olduğu mevzuat ve kendilerine hukuki koruma getiren metinler de farklıdır.¹³ İki ve çok taraflı yatırım anlaşmalarında yer alan koruma ve garantiler sadece yatırımlar için geçerlidir.¹⁴ Bu anlaşmalar yalnızca yatırım olarak nitelendirilen varlıklara uygulanır. Ticari faaliyetlerin ise bu anlaşmalardan yararlanması mümkün değildir. Bunun yerine, ticaretin tarafları arasında yer alan sözleşmeler veya, varsa, uluslararası ticaret alanındaki uluslararası anlaşmalar ticari faaliyetlerin korunmasında kullanılır.¹⁵

1.2. Uluslararası Yatırım Hukukunun Kaynakları

Uluslararası yatırım hukukunun kaynakları ulusal ve uluslararası kaynaklar olarak sıralanabilir. Uluslararası yatırım hukukunun tüm aktörleri arasındaki ilişkiler bu kaynaklara göre şekillenir. Buna göre ilgili aktörün hakları ve yükümlülükleri tespit edilir. Bir uyuşmazlık olduğunda da ilgili kaynakta yer alan düzenlemeye göre karar verilir.

¹¹ Ilias Bantekas (2015). **An Introduction to International Arbitration**, Cambridge University Press, Cambridge, s.285; İnci Ataman-Figanmeşe (2012). “Milletlerarası Ticarî Tahkim ile Yatırım Tahkimi Arasındaki Farklar”, **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss.91-152, s.93; Melis Avşar (2017). “ICSID Konvansiyonu’na Göre Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Cilt: 37, Sayı:2, ss.169-221, s.184.

¹² İnci Ataman-Figanmeşe (2012). “Milletlerarası Ticarî Tahkim ile Yatırım Tahkimi Arasındaki Farklar”, **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss.91-152, s.93.

¹³ İnci Ataman-Figanmeşe (2012). “Milletlerarası Ticarî Tahkim ile Yatırım Tahkimi Arasındaki Farklar”, **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss.91-152, s.101-102.

¹⁴ Ilias Bantekas (2015). **An Introduction to International Arbitration**, Cambridge University Press, Cambridge, s.286.

¹⁵ Yusuf Çalışkan (2011). “Dispute Settlement in International Investment Law”, **Implementing International Economic Law Through Dispute Settlement Mechanism**, Editör: Yusuf Aksar, Martinus Nijhoff, Leiden, s.155.

Ulusal kaynaklar her bir aktörün kendi devletinin hukukunu ifade eder. Yabancı yatırımcının kuruluşu, temsili, organlarının yetkileri, hakları ve yükümlülükleri dahil birçok konuda yabancı yatırımcının vatandaşı olduğu veya tabiiyetinde bulunduğu devletin mevzuatı ulusal kaynak olarak uluslararası yatırım hukukunda etki sahibidir. Bu devletin tüzel kişilerin faaliyet alanlarına ilişkin getirdiği sınırlamalar yabancı yatırımcının gerçekleştirdiği işlemlerin geçerliliği tartışması olduğunda göz önüne alınabilir. Aynı şekilde tüzel kişi yabancı yatırımcının hissedarlık yapısına ilişkin düzenlemeler de uluslararası yatırım hukukunda belirleyici olabilir.

Ev sahibi devletin hukuku da uluslararası yatırım hukukunun ulusal kaynaklarından¹⁶ Uluslararası yatırımın ev sahibi devletin hukukuna uygun olması gerektiği şartı YKTK anlaşmalarında yer alabilmektedir. Buna göre ev sahibi devletin idare, ceza ve özel hukuk dahil çeşitli mevzuat düzenlemeleri bir uluslararası yatırımın hukuka uygun olarak var olması noktasında önem arz edebilir. Ev sahibi devletin yabancı yatırımcıya yönelik aldığı kararlar ve yatırıma müdahale teşkil edebilecek işlemler de bu devletin mevzuatı çerçevesinde uluslararası yatırım hukuku incelemesine konu olabilir.

Bunların haricinde uluslararası yatırımın ilgili olduğu başka ulusal hukukların da kaynak olarak etki doğurması söz konusu olabilir. Yatırıma yönelik ticari faaliyetlerin ülkesinde gerçekleştiği, transit olarak geçiş yaptığı veya geçici olarak bulunduğu devletlerin mevzuatı bu kapsamda düşünülebilir. Bu devletlerin hukuk düzenlemeleri uluslararası yatırım hukuku davalarında iddia ve savunmaların oluşturulmasında hukuka uygunluğu veya aykırılığı ortaya koymak için kullanılabilir.

Uluslararası kaynaklardan ilki olarak Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (VCLT)¹⁷ sayılabilir. Zira VCLT, uluslararası yatırım hukukundaki diğer uluslararası anlaşmaların yorumlanmasında kullanılan bir kaynaktır. Uluslararası hukukta anlaşma yorumlamanın temel metinlerinden olan VCLT uyarınca herhangi bir iki ve çok taraflı yatırım anlaşmasındaki hükümlerin nasıl

¹⁶ Stephan Wilske ve Sarah Kimberly Hughes (2015). "Investment Treaty Arbitration Involving Turkey and Turkish Parties", *Arbitration in Turkey*, Editör: Ali Yeşilirmak ve İsmail Esin, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.244.

¹⁷ 1969 tarihli Sözleşmenin İngilizce adı "Vienna Convention on the Law of Treaties"tir. VCLT'ye Türkiye taraf değildir. Ancak, VCLT devletler arasındaki uluslararası hukuk kuralı olarak kabulü ve genel uygulaması nedeniyle uluslararası hukuk kapsamında örf-adet kuralı niteliğinde olup bağlayıcıdır.

yorumlanacağı değerlendirilir.¹⁸ VCLT'nin 31. maddesinin 1. fıkrasına göre "Bir antlaşma, kendi bağlamı içinde ve amacı ışığında antlaşma hükümlerine verilmesi gereken olağan anlama uygun olarak iyi niyetle yorumlanacaktır." Buna göre, uluslararası yatırım hukuku kapsamında olan yatırımla ilgili anlaşmalarda VCLT'de yer alan ilkeler doğrultusunda değerlendirmeler yapılır.¹⁹

İki ve çok taraflı yatırım anlaşmaları ise bir başka uluslararası kaynağı oluşturmaktadır. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Kurumu (UNCTAD) verilerine göre yaklaşık 3.000 adet YKTK anlaşması bulunmaktadır.²⁰ Bunlar yalnızca iki ülke arasındaki yatırım ilişkilerini kontrol eder. En temel amacı kalkınma adına yabancı yatırım çekmek ve yurtdışındaki yatırımların korunması olan bu anlaşmalarda yatırım güvenliği, yatırım tarafsızlığı ve yatırım ortamının geliştirilmesi gibi genel amaçlar altında uluslararası yatırımlara uygulanacak kuralların ilkeleri ortaya konulur.²¹ Çok taraflı yatırım anlaşmaları da benzer amaçların ikiden fazla devlet tarafından birbirlerine taahhüt edilmesi şeklinde oluşturulur.²² AB ile ABD arasında yapılması planlanan Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (Transatlantic Trade and Investment Partnership / TTIP), Türkiye ve AB'nin de taraf olduğu Enerji Şartı sözleşmesi (ECT/Energy Charter Treaty) ve Türkiye'nin de taraf olduğu İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması bunlardan bazılarıdır.

Son olarak, uluslararası yatırım uyuşmazlıklarının çözülmesi amacıyla devletlerin çok taraflı olarak imzaladıkları uluslararası anlaşmalar da kaynaklardan biri olarak sayılabilir. Devletler ve Diğer Devletlerin Vatandaşları Arasındaki Yatırım Uyuşmazlıklarının Çözülmesi Hakkında Sözleşme²³ (Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States / "ICSID Konvansiyonu") bunlardan biridir. Bu Konvansiyon'un temel amacı, elverişli bir yatırım ortamı yaratarak yabancı yatırımları kolaylaştırmaktır.

¹⁸ Yusuf Çalışkan (2002). **The Development of International Investment Law: Lessons from the OECD MAI Negotiations and Their Application to a Possible Multilateral Agreement on Investment**, Dissertation Publication, Boca Raton, s.11-12

¹⁹ İnci Ataman-Fıganmeşe (2012). "Milletlerarası Ticarî Tahkim ile Yatırım Tahkimi Arasındaki Farklar", **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss.91-152, s.110.

²⁰ United Nations Trade and Development (UNCTAD) (2023). **IIA Issues Note**, Sayı 3, s.4.

²¹ İsmail Emrah Karayel (2020). ICSID Tahkimi ve **ICSID Tahkiminin Kötüye Kullanılması Bakımından Türkiye Örneği, Yayınlanmış Doktora Tezi**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, s.69.

²² Banu Şit Köşgeroğlu (2012). **Enerji Yatırım Sözleşmeleri ve Bunların Uluslararası Yatırım Anlaşmaları ile Korunması**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s.53-55.

²³ ICSID Konvansiyonu Türkiye bakımından 02.04.1989'da yürürlüğe girmiş ve şu anda toplam 165 ülkenin taraf ve üye olduğu bir uluslararası anlaşmadır. Bkz. RG 20.04.1988/19791.

Bu amaca ulaşmak için Konvansiyon, devletler ve yabancı yatırımcılar arasındaki yatırım uyuşmazlıklarını çözmek için tarafsız bir uluslararası yatırım tahkimi mekanizması sağlar.

1.3. ULUSLARARASI YATIRIMIN TANIMI

Yabancı yatırımcının sahip olduğu her mal varlığının uluslararası yatırım olup olmadığı çözümlenmesi gereken bir meseledir. Yukarıda sayılan uluslararası yatırım hukukunu düzenleyen birçok kaynakta bununla ilgili düzenleme bulunmaktadır. Buna rağmen, her bir kaynaktaki düzenleme yatırım tanımı bakımından farklı hükümler içermektedir. Bu da yabancı yatırımcının mal varlığının bu kaynaklardaki düzenlemelere göre değerlendirilmesini gerektirir. Özellikle uluslararası yatırım anlaşmalarındaki farklı yatırım tanımları yargılamayı gerçekleştiren hakem heyetlerinin uygulamasını ortaya koymak bakımından dikkate değerdir.

Yatırımın tanımına ilişkin düzenlemeler uluslararası yatırım hukuku kapsamındaki birçok meselenin çözüme kavuşması bakımından önemlidir. Öncelikle uluslararası yatırım uyuşmazlığının önüne getirildiği hakem heyetinin veya mahkemenin yetkisinin olup olmadığının tespiti, uluslararası yatırım anlaşmalarındaki yatırım tanımlarının yorumlanmasını gerektirir.²⁴ Uyuşmazlığın konusu bir uluslararası yatırım hakkında değilse söz konusu uluslararası anlaşmalarda belirlenen hakem heyeti veya mahkemenin yetkisizliği söz konusu olacaktır.²⁵ Böyle bir durumda uluslararası yatırımdan kaynaklı bir uyuşmazlık bulunmadığından uluslararası yatırım anlaşmaları çerçevesinde hakem heyeti veya mahkemenin davayı yetkisizlik nedeniyle reddetmesi gerekir.

Uyuşmazlığın ve taleplerin konusu da yatırımın tanımına göre belirlenecektir. Bir başka deyişle uyuşmazlığın esasında bulunan mal varlığının hangileri olduğu ancak bunların uluslararası yatırım değerlendirmesine tabi tutulması halinde tespit edilebilir. Uluslararası yatırım olmayan mal varlığı değerlerinin uluslararası yatırım anlaşmalarına dayalı olarak tazmini istenemez. Bu durum zararın hangi mal varlığı üzerinde gerçekleştiğini ve, dolayısıyla, tazminatın hesaplanmasını da etkiler. Uluslararası yatırım üzerinde gerçekleşen zarar tespit edilerek bunun ilgili tazmin yöntemine göre hesabı yapılır.

²⁴ Gary Born (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.33

²⁵ Mustafa Erkan (2013). **Milletlerarası Tahkimde Yetki Sorunları**, Yetkin Yayınları, Ankara, s.178.

Esasında uluslararası yatırım anlaşmalarında bulunan diğer maddelerin uygulanabilirliği sorununun çözülmesi ve kapsamının belirlenmesi yatırımın tanımının değerlendirilmesiyle olur. VCLT madde 31’de de belirtildiği üzere uluslararası yatırım anlaşmasında bir mal varlığının yatırım olarak belirtilmesi de doğrudan uyumsuzluğu çözen kurum için bağlayıcı değildir. Hakem heyeti veya mahkeme uluslararası anlaşmayı da göz önüne alarak yatırımın tanımı ve kapsamını değerlendirecektir.

Bu değerlendirmede Black’s Law Dictionary²⁶ ismindeki hukuk sözlüğü de sıkça göz önüne alınmaktadır. Bu sözlükte yer alan tanıma göre yatırım, “gelir elde etmek amacıyla mülk veya varlık edinmek için yapılan bir harcama; bir sermaye harcaması; edinilen varlık veya yatırılan meblağ”dır.²⁷ Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere birçok malvarlığı değeri yatırım tanımına girer. Ayrıca, yatırım, doğası itibarıyla de ekonomik ve hukuki özellikleri olan bir kavramdır. Ancak uluslararası yatırım kavramıyla bazı malvarlıkları ve işlemlerin yatırım tanımı dışında bırakılması söz konusu olabilir.²⁸

Mal alım-satımı ile tek seferlik hizmet sağlamanın uluslararası yatırım tanımına girmeyeceği kesindir.²⁹ Bunun yerine, ev sahibi ülkeye daha uzun süreli ve daha fazla bağlılık içeren ticari işlemlerin söz konusu olması gerekir. Aynı şekilde, alınan risk karşılığında ev sahibi ülke ekonomisine yapılan katkı da önemli bir unsurdur. Birçok uluslararası yatırım tahkimi kararı, bir yatırımın, belli bir risk unsuruna maruz kalacak ve ev sahibi devletin kalkınmasına yardımcı olacak şekilde bir süre için para veya diğer varlıkların katkısını içerdiğini öne sürmüştür.³⁰ Yabancı yatırımcının uluslararası yatırımını ev sahibi ülkede bir taahhüt ve

²⁶ Henry Campbell Black (1968). **Black’s Law Dictionary**, West Publishing Co., 4. Baskı, St. Paul.

²⁷ Henry Campbell Black (1968). **Black’s Law Dictionary**, West Publishing Co., 4. Baskı, St. Paul, s.960.

²⁸ Yatırım tanımlama yöntemleri olarak malvarlığı esasına dayanan geleneksel yöntem, tautological-yatırımın özelliklerine dayalı tanımlama, kapalı liste yöntemi ve dışında bırakma-sınırlandırma yöntemi kabul edilmektedir. Bkz. Zeynep Çalışkan (2009). “Türkiye’nin Taraf Olduğu İkili ve Çok Taraflı Anlaşmalarda Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Yıl: 29, Sayı: 1-2, ss.85-118, s.89.

²⁹ Nigel Blackaby vd. (2015). **Redfern and Hunter on International Arbitration**, Oxford University Press, 6. Baskı, Oxford, s.456

³⁰ Bunun en meşhur örneği Salini v. Fas davasıdır. Bkz. Salini Costruttori S.P.A. and Italstrade S.P.A. v. Fas Krallığı, ICSID Dava No. ARB/00/4, Yetki Hakkında Karar, 23 Temmuz 2001, para.43,58. Birçok başka karar da kaynaklarda ifade edilmektedir. Bkz. Christoph Schreuer vd. (2009). **The ICSID Convention: A Commentary**, Cambridge University Press, 2. Baskı, Cambridge, s.128-134; Gary Born (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.421.

bağıllık çerçevesinde gerçekleştirmesi de bu kapsamda ifade edilmektedir.³¹ Çeşitli uluslararası yatırım anlaşmaları ile içtihatlarda bu unsurların çerçevesi çizilmiştir.³²

1.3.1. ICSID KONVANSİYONU'NA GÖRE YATIRIM TANIMI

ICSID Konvansiyonu'nda yatırım tanımlanmamıştır.³³ Uluslararası yatırım için gerekli kriterler de ICSID Konvansiyonu'nda belirtilmemiştir. Yalnızca Konvansiyon'un 25.maddesinde ICSID nezdinde tahkim yargılaması gerçekleştirecek hakem heyetinin yetkisiyle³⁴ ilgili düzenlemede şu ifadeler yer verilmiştir:

“Merkezin yargı yetkisi, bir Akit Devlet (veya bir Akit Devletin Merkeze bu Devlet tarafından atanan herhangi bir kurumu) ile diğer bir Akit Devletin vatandaşı arasında doğrudan bir yatırımdan kaynaklanan ve uyuşmazlığın taraflarının Merkez'e getirilmesine yazılı olarak rıza gösterdiği her türlü hukuki uyuşmazlığı kapsar.”

Buna göre, uluslararası yatırım uyuşmazlığına bakan hakem heyetinin yetkisinin olabilmesi için doğrudan bir yatırımdan kaynaklanan hukuki uyuşmazlık olması gerekir.³⁵ Her anlaşma terimi gibi, bu terim de kelimenin olağan anlamına uygun olacak şekilde yorumlanmalıdır.³⁶ ICSID Konvansiyonu madde 25(1)'in açıkça ortaya koyduğu üzere, her davacının ICSID'de talepte bulunurken yerine getirmesi

³¹ Nigel Blackaby vd. (2015). **Redfern and Hunter on International Arbitration**, Oxford University Press, 6. Baskı, Oxford, s.456. Uluslararası yatırım tahkimi kararlarında da bu durum ifade edilmektedir. Bkz. Fedax N.V. v. Venezuela Cumhuriyeti, ICSID Dava No.ARB/96/3, Karar, 09/03/1998, para.43.

³² Gary Born (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.421.

³³ Gary Born (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.421; Nigel Blackaby vd. (2015). **Redfern and Hunter on International Arbitration**, Oxford University Press, 6. Baskı, Oxford, s.456; Miray Azaklı Köse ve Melis Avşar (2021). “Ata v Jordan Kararı Kapsamında Uluslararası Yatırım Tahkimine İlişkin Bazı Meseleler”, **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 41, Sayı: 2, ss.605-644, s.614; Melis Avşar (2017). “ICSID Konvansiyonu'na Göre Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Cilt: 37, Sayı:2, ss.169-221, s.178.

³⁴ Yusuf Çalışkan (2011). “Dispute Settlement in International Investment Law”, **Implementing International Economic Law Through Dispute Settlement Mechanism**, Editör: Yusuf Aksar, Martinus Nijhoff, Leiden, s.132; Işıl Egemen Demir (2014). **ICSID Tahkiminde Kişi Bakımından Yetki**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.93-94.

³⁵ Rudolf Dolzer ve Christoph Schreuer (2012). **Principles of International Investment Law**, Oxford University Press, 2. Baskı, Oxford, s.238-239; Gary Born (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.33; İlias Bantekas (2015). **An Introduction to International Arbitration**, Cambridge University Press, Cambridge, s.284; Yusuf Çalışkan (2011). “Dispute Settlement in International Investment Law”, **Implementing International Economic Law Through Dispute Settlement Mechanism**, Editör: Yusuf Aksar, Martinus Nijhoff, Leiden, s.136; Zeynep Çalışkan (2009). “Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili ve Çok Taraflı Anlaşmalarda Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Yıl: 29, Sayı: 1-2, ss.85-118, s.99; Bilgin Tiryakioğlu (2003). **Doğrudan Yatırımların Uluslararası Hukukta Korunması**, Dayınlarlı Hukuk Yayınları, Ankara, s.148; İsmail Emrah Karayel (2020). **ICSID Tahkimi ve ICSID Tahkiminin Kötüye Kullanılması Bakımından Türkiye Örneği**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, s.92-93.

³⁶ Melis Avşar (2017). “ICSID Konvansiyonu'na Göre Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Cilt: 37, Sayı:2, ss.169-221, s.179.

gereken yargı yetkisi ön koşullarından biri doğrudan bir yatırımdan kaynaklanan hukuki uyumsuzluk olduğunu ispatlamasıdır.³⁷ Pratik anlamda bu gereklilik, “ev sahibi Devletin eylemleri ile bu eylemlerin uluslararası yatırım anlaşmalarıyla korunan yatırım üzerindeki etkileri arasında doğrudan bir neden-sonuç ilişkisi olması” gerektiği anlamına gelmektedir.

ICSID uluslararası yatırım tahkimine ilişkin *Salini v. Fas*³⁸ kararında ICSID Konvansiyonu ve ilgili YKTK anlaşması bağlamında ticari işlemlerin uluslararası yatırım olarak kabulü için gerekli kriterler yönünden bir değerlendirme yapılmıştır. Bağlayıcı olmasa da, daha sonra birçok hakem kararında ve uluslararası yatırım hukuku literatüründe de *Salini v. Fas* kararındaki bu kriterler göz önüne alınmıştır. Buna göre, uluslararası yatırım ile ilgili diğer şartları sağlayan bir ticari işlemin yatırım olarak kabulü için ilgili proje veya işlemin (1) belirli bir süresinin olması, (2) ev sahibi devletin ülkesinde bir taahhüt/bağlılığının bulunması, (3) düzenli olarak kâr ve getiri sağlamayı amaçlaması ve buna karşılık risk içermesi, (4) ev sahibi devletin kalkınmasına önemli bir katkı sağlaması gereklidir.

1.3.2. YKTK (BIT) ANLAŞMALARINA GÖRE YATIRIM

İki ve çok taraflı yatırım anlaşmalarında ise yatırım tanımına yer verilmektedir.³⁹ Uluslararası yatırım anlaşmaları yatırım tanımı açısından farklılıklar⁴⁰ içerebilse de, 11 Temmuz 1995 tarihli İsviçre ve Pakistan Arasında Yatırımların Teşviki ve Karşılıklı Korunması Anlaşması⁴¹ madde 1(2) hükmü birçok farklı yatırım

³⁷ Lucy Reed, Jan Paulsson ve Nigel Blackaby (2004). **Guide to ICSID Arbitration**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.14; Işıl Egemen Demir (2014). **ICSID Tahkiminde Kişi Bakımından Yetki**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.20; İsmail Emrah Karayel (2020). **ICSID Tahkimi ve ICSID Tahkiminin Kötüye Kullanılması Bakımından Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, s.80-81.

³⁸ *Salini Costruttori S.P.A. and Italstrade S.P.A. v. Fas* Krallığı, ICSID Dava No. ARB/00/4, Yetki Hakkında Karar, 23 Temmuz 2001 (“*Salini v Fas*”).

³⁹ Christoph Schreuer vd. (2009). **The ICSID Convention: A Commentary**, Cambridge University Press, 2. Baskı, Cambridge, s.122-125; Rudolf Dolzer ve Christoph Schreuer (2012). **Principles of International Investment Law**, Oxford University Press, 2. Baskı, Oxford, s.63; Muthucumaraswamy Sornarajah (2010). **The International Law on Foreign Investment**, Cambridge University Press, 3. Baskı, Cambridge, s.190; Nigel Blackaby vd. (2015). **Redfern and Hunter on International Arbitration**, Oxford University Press, 6. Baskı, Oxford, s.452; Gary Born (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.426; Lucy Reed, Jan Paulsson ve Nigel Blackaby (2004). **Guide to ICSID Arbitration**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.44.

⁴⁰ Banu Şit Köşgeroğlu (2012). **Enerji Yatırım Sözleşmeleri ve Bunların Uluslararası Yatırım Anlaşmaları ile Korunması**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, s.161; İsmail Emrah Karayel (2020). **ICSID Tahkimi ve ICSID Tahkiminin Kötüye Kullanılması Bakımından Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri, s.69.

⁴¹ Bu Anlaşmanın makalemizde örnek olarak seçilmesinin nedeni birçok farklı ülke arasındaki YKTK anlaşmalarındaki yatırım varlıkları ve işlemlerini bir arada göstermesi ve İLT üyesi bir devlet ile yapılmış olmasıdır. Anlaşma metni için bkz. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/160/pakistan> (Erişim Tarihi 03/09/2024).

işlemine içermesi bakımından örnek olarak incelenebilir. Bu madde şu şekildedir:

- “Yatırım terimi her türlü varlığı ve özellikle aşağıdakileri kapsar*
- (a) taşınır ve taşınmaz mallar ile irtifak hakları, ipotekler, rehinler gibi diğer aynı haklar;*
 - (b) hisseler veya şirketlere diğer her türlü katılım;*
 - (c) para veya ekonomik değeri olan herhangi bir edim hakkındaki talepler;*
 - (d) telif hakları, sınai mülkiyet hakları (patentler, faydalı modeller, endüstriyel tasarımlar, ticaret veya hizmet markaları, ticari isimler, menşe işaretleri gibi), know-how;*
 - (e) doğal kaynakları arama, çıkarma veya kullanma imtiyazları da dahil olmak üzere kamu hukuku kapsamındaki imtiyazlar ve kanunla, sözleşmeyle veya kanuna uygun olarak yetkili makamın kararıyla verilen diğer tüm haklar.”*

Bu maddede olduğu gibi YKTK anlaşmalarında hangi mal varlığı değerlerinin yatırım olarak kabul edileceği genel özellikleriyle veya çeşitli kategoriler altında sayılmaktadır. Söz konusu yatırımın örnek kategorilerden birinin kapsamına girmesi halinde, böyle bir maddenin yorumlanmasında özel bir sorun ortaya çıkmayacaktır. Bazı YKTK anlaşmaları ise yatırımın daha çok ekonomik doğasıyla ilgili kavramsal bir çerçeve çizer.⁴² Bundan farklı olarak kaynakların taahhüdü, kâr beklentisi veya riskin üstlenilmesine atıfta bulunularak yatırımın özelliklerinin çizildiği uluslararası yatırım anlaşmaları da bulunmaktadır.⁴³ Bu örnek YKTK anlaşmalarından da görüldüğü üzere yatırım, belirli mal varlığı değerlerini dışarıda bırakmak üzere, olabildiğince geniş olarak tanımlanmaktadır.⁴⁴

Türkiye'nin Model YKTK Anlaşması⁴⁵ da nelerin yatırım olacağını saymaktadır. Model YKTK Anlaşması'nın 1. maddesi şu şekildedir:

⁴² Mesela 23 Ekim 1992 tarihli Ukrayna ve Danimarka Arasındaki Yatırımların Teşviki ve Karşılıklı Korunması Anlaşması kalıcı ekonomik ilişkiler kurma amacına odaklanmaktadır. Yatırım tanımının yer aldığı 1. Maddesinde de bunu ifade ederek yatırımı tanımlamıştır.

⁴³ ABD ve Şili arasındaki 2003 tarihli Serbest Ticaret Anlaşması bunlardan biridir. 10. maddesinde bu şekilde bir yatırım tanımlaması kullanılmıştır.

⁴⁴ Lucy Reed, Jan Paulsson ve Nigel Blackaby (2004). **Guide to ICSID Arbitration**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.46; Bilgin Tiryakioğlu (2003). **Doğrudan Yatırımların Uluslararası Hukukta Korunması**, Dayınlarlı Hukuk Yayınları, Ankara, s.167; Zeynep Çalışkan (2009). “Türkiye'nin Taraf Olduğu İkili ve Çok Taraflı Anlaşmalarda Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Yıl: 29, Sayı: 1-2, ss.85-118, s.93.

⁴⁵ Tam adı “Agreement Between the Republic of Turkey and ... Concerning The Reciprocal Promotion and Protection of Investments” olan Türkiye'nin Model YKTK Anlaşmaları 2006, 2009, 2014, 2015 ve 2016 tarihli olanlar olmak üzere farklı tarihlerde güncellenmiştir.

“Yatırım, aşağıdakilerle sınırlı olmamakla birlikte, özellikle aşağıda belirtilenleri de kapsamak üzere her türlü varlığı ifade eder:

- (i) hisse senetleri veya şirketlere diğer herhangi bir katılım şekli,
- (ii) Yatırımdan elde edilip tekrar yatırılan gelirler, para alacağı veya bir yatırım ile ilgili mali değeri olan diğer haklar.
- (iii) taşınır ve taşınmaz malların yanı sıra, malın ülkesinde bulunduğu Tarafın hukukuna uygun olarak oluşturulan ipotek, haciz, rehin ve diğer benzer haklar,
- (iv) fikri ve sınai mülkiyet hakları, patentler, endüstriyel tasarımlar, ticari markalar, know-how ve diğer benzer haklar,
- (v) doğal kaynaklarla ilgili imtiyazlar da dahil olmak üzere, kanun veya sözleşme ile verilen ticari imtiyazlar.”

Bu anlaşmalar kapsamında ortaya çıkan uyumsuzluklarda yalnızca şekli olarak değil gerçekten bir yatırım olup olmadığının incelenmesi gerekir.⁴⁶ Taşınır ve taşınmaz mal varlıkları, ipotek, rehin ve kefalet dahil çeşitli mal varlığı hakları, şirket hissedarlıkları, borsada işlem gören hisse senetleri, çeşitli alacak hakları bu kavramlara dahildir.⁴⁷ Bu şekilde geniş kavramsal tanımlamanın amacı uluslararası yatırım ile ilişkili çok çeşitli faaliyetlere uluslararası yatırım anlaşması koruması sağlanabilmesini temin etmektir.⁴⁸ Söz konusu mal varlığı değerlerini ev sahibi ülkede oluşturarak veya buraya getirerek yasal, siyasi ve ekonomik değişikliklerden kaynaklanan riskleri göz önünde bulunduran yabancı yatırımcının kâr amacıyla bir bağlılık içerisinde ticari faaliyetlerini gerçekleştirmesi ev sahibi devletin ekonomik kalkınmasını da artırır.

Uluslararası yatırım anlaşmalarıyla korunmaya değer bulunan, korunması amaçlanan bir yatırım uluslararası yatırım hukukunun ilgilendiği meselelerin çözümünde son derece önemlidir. Devletler arasında sermaye ve teknoloji akışını teşvik eden, ev sahibi ülkeye nakit akışı gerçekleştiren bu ticari faaliyetler böylece uluslararası yatırım anlaşması korumasından faydalanacaktır.⁴⁹

⁴⁶ Mustafa Erkan (2013). **Milletlerarası Tahkimde Yetki Sorunları**, Yetkin Yayınları, Ankara, s.247; Işıl Egemen Demir (2014). **ICSID Tahkiminde Kişi Bakımından Yetki**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.198-200.

⁴⁷ Stephan Wilske ve Sarah Kimberly Hughes (2015). “Investment Treaty Arbitration Involving Turkey and Turkish Parties”, **Arbitration in Turkey**, Editör: Ali Yeşilırmak ve İsmail Esin, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.246-247.

⁴⁸ Muthucumaraswamy Sornarajah (2010). **The International Law on Foreign Investment**, Cambridge University Press, 3. Baskı, Cambridge, s.10.

⁴⁹ Yusuf Çalışkan (2002). **The Development of International Investment Law: Lessons from the OECD MAI Negotiations and Their Application to a Possible Multilateral Agreement on Investment**, Dissertation Publication, Boca Raton, s.37.

2. İSLAM İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI ÇOK TARAFLI YATIRIM ANLAŞMASINA GÖRE YATIRIM

2.1. Genel Olarak

İİT üyesi devletlerin kendi aralarında yaptıkları birçok uluslararası yatırım anlaşması bulunmaktadır. Bunlar iki devletin karşılıklı olarak yaptığı YKTK anlaşmaları ve ikiden fazla tarafın bir araya gelerek oluşturduğu çok taraflı yatırım anlaşmalarıdır. Bunlardan biri olan İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması, İİT üyesi devletler tarafından imzalanmış ve şu anda 30 devlet açısından yürürlükte olan çok taraflı bir uluslararası yatırım anlaşmasıdır.

Bu anlaşmada, üye devletler arasında gerçekleşen uluslararası yatırımların tabi olduğu muamele standartları, sermaye transferleri, zararın tazmini ve uyuşmazlık çözüm yöntemleri dahil birçok konuda düzenleme yapılmıştır. İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması diğer uluslararası yatırım anlaşmalarıyla birlikte bulunur (coexist). Yani diğer YKTK anlaşmalarının uygulanmasını engellemekte, aynı kapsama giren durumlarda ilgili diğer anlaşmalarla birlikte uygulanmaktadır. Bu nedenle, uluslararası yatırım tahkimi uyuşmazlıklarının görüldüğü davalarda hem İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'na hem de ilgili ülkeler arasındaki YKTK anlaşmalarına dayanılmaktadır.⁵⁰

2.2. İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'na Göre Yatırımın Tanımı

İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'nın 1. maddesinin 5. fıkrası bir yatırım tanımı içermektedir. Bu madde şöyledir:

“Yatırım: İşbu Anlaşma uyarınca, bir âkit tarafın ülkesinde izin verilen alanlardan birinde kâr elde etmek amacıyla sermayenin kullanımı veya aynı amaçla sermayenin bir âkit tarafa transferi.”

Bu maddeye göre bir ticari faaliyetin yatırım olarak kabul edilebilmesi için çeşitli özelliklerin bulunması gerekir. Bu maddenin yorumlanmasından anlaşılmaktadır ki (i) kâr elde etmek amacıyla (ii) bir âkit tarafın ülkesinde (iii) sermayenin kullanımı veya (iv) aynı amaçla sermayenin bir âkit tarafa transferi yatırım olarak kabul edilmiştir.

⁵⁰ Buna örnek olarak 2009 tarihli Libya – Türkiye YKTK Anlaşması ve İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'na dayanan Mustafa Orhan Özer ve Nurettin Mendost Dirlik v. Libya ve 1980 tarihli Arap Yatırım Anlaşması ve ve İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'na dayanan Qatar Airways Group Q.C.S.C. v. Bahreyn Krallığı davaları sayılabilir.

İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'na dayanılarak açılan uluslararası yatırım uyuşmazlığı davalarında yatırımın tanımına dair detaylı ve incelemeye değer değerlendirme bulunmamaktadır. Bunun nedeni uyuşmazlıkların farklı konularda ortaya çıkmasının yanında maddenin düzenleniş biçimi de olabilir. Yukarıdaki maddenin çerçeve niteliği bu tartışmaların ortaya çıkmasını engellemiş olabilir. Ancak asıl neden İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'nın uluslararası yatırım uyuşmazlıklarında doğrudan dava konusu edildiği durumların çok sınırlı olmasıdır.⁵¹ Yukarıda da saydığımız bazı örnekler dahil az sayıdaki dava dışında, İİT üyesi devletler arasında gerçekleşen uluslararası yatırım tahkimi davalarında İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'ndan ziyade uyuşmazlığın tarafı devletler arasındaki YKTK anlaşmaları konu olmuştur.

2.3. İİT Üyesi Devletler Arasındaki YKTK Anlaşmalarına Göre Yatırımın Tanımı

İİT üyesi devletler arasındaki YKTK anlaşmaları yatırımın tanımına dair çeşitli ifadeler içermektedir. Bunlardan birbiriyle aynı olan anlaşmalar bulunduğu gibi farklılıklar içerenler de bulunmaktadır. Bunun nedeni yatırımın hem birçok farklı işlemi ve malvarlığını kapsamına almasının hedeflenmesi hem de farklı devlet tarafların kendilerine özgü hususları anlaşmalarına koymalarıdır.

Yatırım kavramı uluslararası yatırım uyuşmazlığı davalarında özellikle hakem heyetleri tarafından değerlendirilmiştir. Bu anlaşmalarda yer alan yatırım tanımına ilişkin maddelerin çeşitli özellikleri davaya konu uyuşmazlık çerçevesinde yorumlanmıştır.

Aşağıda ayrıca incelenen uluslararası yatırım tahkimi davalarındaki hakem kararları uluslararası yatırımın anlaşılması bakımından birçok özellikli hususu içerisinde barındırmaktadır. Ancak bu davalardan farklı başka davalarda da İİT üyesi devletler arasındaki YKTK anlaşmaları uyuşmazlığa konu olmuştur. Bu davaları ayrıca detaylı olarak incelememizin sebebi bu kararlarda yatırımın tanımına ilişkin kapsamlı ve özgün açıklamaların yer almamasıdır.⁵²

⁵¹ Stephan Wilske ve Sarah Kimberly Hughes (2015). "Investment Treaty Arbitration Involving Turkey and Turkish Parties", *Arbitration in Turkey*, Editör: Ali Yeşilirmak ve İsmail Esin, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s.256.

⁵² Bunların haricinde İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması ve İİT üyesi devletler arasındaki YKTK anlaşmalarına dayanılan Olayan Financing Company v. Katar ve Primesouth International Offshore S.A.L. v. Irak Cumhuriyeti davaları da devam etmektedir.

Mesela bu kapsamda ifade edilebilecek bir karar Al Warraq v. Indonesia⁵³ davasında verilmiştir. Suudi Arabistan vatandaşı Davacı ev sahibi devlet olarak Endonezya'daki şirkette sahip olduğu hisselerin yatırım olduğunu ve İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması kapsamında zarara uğratıldığını iddia etmiştir. Hakem Heyeti İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması'ndaki yatırım tanımının geniş anlamıyla anlaşılması gerektiğini ifade ederek Davacının uluslararası yatırıma sahip olduğunu kabul etmiştir.⁵⁴

2.3.1. Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması

Türkiye Cumhuriyeti ve Ürdün Haşimi Krallığı Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşması'nın⁵⁵ (Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması) 1. maddesinin 2. fıkrası yatırım tanımını şu şekilde ifade etmiştir:

“Yatırım, ev sahibi tarafın kanun ve düzenlemelerine uygun olarak, münhasıran aşağıdakilerle sınırlı olmamakla birlikte, her türlü varlığı ve özellikle aşağıdakileri kapsayacaktır:

- (i) Hisse senetleri veya şirketlere diğer herhangi bir katılım şekli
- (ii) Tekrar yatırım yapılan gelirler, para alacakları veya bir yatırımla ilgili ve mali değeri olan ifa edilebilen diğer haklar,
- (iii) Taşınır ve taşınmaz mallar ile ipotek, haciz, rehin ve benzeri diğer her türlü aynı haklar,
- (iv) Telif hakları, patentler, lisanslar, endüstriyel tasarımlar, teknik süreçler gibi sınai ve fikri mülkiyet haklarının yanı sıra markalar, know-how ve diğer benzer haklar,
- (v) Bundan sonra tanımlanacağı üzere, her bir tarafın ülkesinde doğal kaynak arama, çıkarma veya işletme imtiyazları da dahil olmak üzere, kanunla veya sözleşmeyle verilen ticari imtiyazlar.”

Malvarlığı esasına dayalı bir yatırım tanımının kabul edildiği bu maddede yatırım olması için gerekli özellikler sıralanmamıştır. YKTK anlaşması çerçevesinde koruma altına alınan mal varlıklarının münhasır ve kapsamlı bir listesi oluşturulmamıştır. Yalnızca ev sahibi Devletin yasalarına uygun olma şartı mevcuttur. Buna göre, ev sahibi devletin hukukuna uygun olarak gerçekleştirilen

⁵³ Ad hoc tahkim olarak görülen bu davanın künyesi Hesham Talaat M. Al-Warraq v. Endonezya Cumhuriyeti, Karar, 15 Aralık 2014 (Al-Warraq v. Endonezya).

⁵⁴ Al-Warraq v. Endonezya, para.515-517.

⁵⁵ 02/08/1993 tarihli bu anlaşma 23/01/2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Resmî Gazete 17.11.2005/25996). Bu iki Devlet arasında 2016 tarihinde yeni bir YKTK Anlaşması yapılmış olup henüz yürürlüğe girmemiştir.

yatırımlar korumadan faydalanacak, buna aykırı ticari işlemler YKTK anlaşması korumasından faydalanamayacaktır.

Ayrıca genel bir sınıflandırmanın kabul edildiği madde uyarınca devlet borçlanma senetleri veya diğer özellikli yatırım araçları da uluslararası yatırım olarak kabul edilir. Ayrıca portföy yatırımları da kapsam dahilindedir. Buna göre hisse senedi, tahvil veya başka bir finansal varlık da zaman içinde getiri sağlaması ve/veya değerinin artması amacıyla yatırımcının sahipliğinde bulunursa portföy yatırımı olarak kabul edilebilir.⁵⁶ Aktif bir yatırım olarak ticari faaliyetin yönetilmesi söz konusu olmasa da mal varlığının pasif sahipliği olarak portföy yatırımı da kabul edilmiştir.

Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması'ndaki yatırım tanımı ATA Construction v. Ürdün⁵⁷ davasındaki hakem kararında incelenmiştir. Türkiye tabiiyetindeki Davacı 5,9 Milyon ABD Doları tazminat talebiyle açtığı davada ticari hakem kararlarının ve ticari tahkime gitme hakkının, ICSID Konvansiyonu ve YKTK anlaşmaları kapsamında yatırım olarak değerlendirilebilmesi meselesi konumuz bakımından önem arz etmektedir.

Davacı ile Ürdün Devleti kontrolündeki bir kuruluş arasındaki sözleşme kapsamında Davacı tarafından baraj inşa edilmiş ancak barajda daha sonra çökmeler meydana gelmiştir. Bu sözleşmenin tarafları arasında tazminat talebiyle açılan tahkim davasını Davacı kazanmıştır. Daha sonra bu karar Ürdün mahkemeleri tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine uluslararası yatırım tahkimine başvuran Davacı, verilen hakem kararı ile lehine hükmedilen tazminatın hukuka aykırı olarak kamulaştırıldığını ve adil ve eşit davranma yükümlülüğünün ihlal edildiğini öne sürmüştür.

ICSID Hakem Heyeti ise, tahkime gitme hakkını ayrı bir yatırım olarak kabul ederek Davacı lehine karar vermiştir. Bir başka deyişle, tahkim anlaşmasının yapılmış olması ve nihayetinde verilen hakem kararı Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması'ndaki yatırım tanımı değerlendirilerek uluslararası yatırım olarak kabul edilmiştir. Bunu yaparken Hakem Heyeti yatırımın neyi ifade ettiğini şu şekilde açıklamıştır:

⁵⁶ Mustafa Erkan (2013). *Milletlerarası Tahkimde Yetki Sorunları*, Yetkin Yayınları, Ankara, s.181-182; Melis Avşar (2017). "ICSID Konvansiyonu'na Göre Yatırım Kavramı", *Milletlerarası Hukuk Bülteni*, Cilt: 37, Sayı: 2, ss.169-221, s.185.

⁵⁷ ATA Construction, Industrial and Trading Company v. Ürdün Haşimi Krallığı, ICSID Dava No. ARB/o8/2, Karar, 18 Mayıs 2010. (Ata v. Ürdün).

“Yatırım yalnızca bir hak ile ifade edilemez. Bunun yerine, yatırım, mülkiyette olduğu gibi birbirlerinden ayıramayan hakların ve diğerlerinden bağımsız olan hakların bir arada bulunmasıyla oluşan bir grup haktır. Bu nedenle, aynı yatırımla ilgili “devletin aldığı tedbirler” bir BIT’in farklı maddelerindeki konularda ihlale sebep olabilir. Böylece, davalı Devletin aynı yatırımla ilgili farklı hukuki argümanlarla ve noktalardan savunma yapması söz konusu olur. Aynı şekilde, hakem heyetlerinin aynı tedbirin bir hakkı ihlal ettiğine karar verirken diğer hak bakımından ihlal olmadığına karar vermesi söz konusu olabilir.”⁵⁸

Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması’ndaki yatırım tanımında yer alan “para alacakları” veya “alacak hakkı” olarak tercüme edilebilecek ifade de Hakem Heyeti tarafından incelenmiştir. Tahkim anlaşmasının, tahkime gitme hakkı vermesi çerçevesinde tahkimin bir alacak hakkı ortaya çıkaracağı kabul edilmiştir. Bu inceleme şu şekilde yapılmıştır:

“Taraflar, bir hakem kararının kendi başına ‘yatırım’ tanımına giren bir para alacağı olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceği veya talebin ileri sürülebilmesi için temel yatırımın hala var olması gerekip gerekmediği konusunda anlaşmazlığa düşmüştür. Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması madde I(2)(a)’ya göre “para alacağı” veya “mali değeri olan ifa bir ‘yatırım’dır.”⁵⁹

“Tahkime gitme hakkı YKTK Anlaşması anlamında ayrı bir “yatırım”dır. Çünkü Madde I(2)(a)(ii) yatırımı, diğerlerinin yanı sıra, ‘bir yatırımla ilgili mali değeri olan ifaya ilişkin diğer haklar’ olarak tanımlamaktadır. Tahkime gitme hakkı, ‘bir yatırımla ilgili mali değeri olan ifaya ilişkin haklar’dandır. Bu hak, yeni Ürdün Tahkim Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle (ki bu kanun BIT’nin yürürlüğe girmesinden önce gerçekleşmiştir) değil, Ürdün Yargıtay’ının kararıyla iptal edilmiştir.”⁶⁰

Böylece, Türkiye – Ürdün YKTK Anlaşması’nın yatırım tanımında yer alan “alacak hakkı” kapsamına hakem kararının gireceği kabul edilmiştir. Bu gerekçelerle Hakem Heyeti’nin yetkili olduğu kabul edilmiş ve, nihayetinde, tahkime devam edilmesine karar verilmiştir.

⁵⁸ Ata v. Ürdün, para.96.

⁵⁹ Ata v. Ürdün, para.112.

⁶⁰ Ata v. Ürdün, para.117.

2.3.2. Türkiye - Libya YKTK Anlaşması

Türkiye Cumhuriyeti ile Büyük Sosyalist Libya Arap Devleti Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşması'nın⁶¹ (Türkiye – Libya YKTK Anlaşması) 1. maddesinin 2. fıkrası da malvarlığına dayalı bir yatırım tanımı içermektedir. Portföy yatırımlarının ve diğer özellikli finansal araçların da yatırım tanımına dahil olduğu bu YKTK Anlaşması yatırım sayılacak mal varlıklarının sınırlı bir listesini içermemektedir. Yatırımın, ev sahibi devletin hukukuna uygun olma şartı bu anlaşmada da aranmıştır.

Türkiye – Ürdün YKTK Anlaşması'ndan yatırımın tanımı bakımından tek farkı bir şirketin yüzde 10'undan daha az hissesinin borsada satın alınmasının kapsam dışında bırakılmasıdır. Böyle bir işlem yatırımın tanımıyla ilgili diğer şartları karşılarsa dahi uluslararası yatırım olarak kabul edilmeyecektir. Bu da göstermektedir ki, portföy yatırımları Türkiye – Libya YKTK Anlaşması bakımından kapsam dışında bırakılmıştır.

Cengiz v. Libya⁶² davasında verilen hakem kararı Türkiye – Libya YKTK Anlaşması uyarınca yatırımın neyi ifade ettiği konusunda dikkate değerdir. Türkiye tabiiyetindeki Davacı birçok altyapı projesinin yapılması, inşası için devlet şirketiyle anlaşmalar yapmıştır. Ayrıca Davacı, Cengiz Libya adlı Libya tabiiyetindeki şirketin de yüzde 65 çoğunluk hissedarı ve dolaylı olarak da gelirin tamamına sahip durumdadır. Buna karşılık, ev sahibi devletin ülkesinde gerçekleşen iç savaş esnasında Devletin eylemleri nedeniyle inşaat alanlarının tahribata uğradığı ve tüm bu yatırımlara zarar verildiği iddiası öne sürülerek 302,6 Milyon ABD Doları tazminat talep edilmiştir.

Türkiye – Libya YKTK Anlaşması madde 1(2) uyarınca “hisseler” veya “şirketlere diğer her türlü katılım”, “para alacakları” ve “taşınır ve taşınmaz mallar” yatırım olarak nitelendirilmektedir. Bunu ve delilleri inceleyen Hakem Heyeti, Davacının YKTK Anlaşması kapsamında bir yatırıma sahip olduğunu kanıtladığı sonucuna varmıştır. Hakem Heyeti'nin bu konudaki değerlendirmesi şu şekildedir:

⁶¹ 25/11/2009 tarihli bu Anlaşma 2011'de yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete 14.04.2011/27905).

⁶² Cengiz İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. v. Libya, ICC Dava No.21537/ZF/AYZ, 2016. (Cengiz v. Libya).

“Türkiye ve Libya, YKTK Anlaşması madde 1(2)’de yatırımları son derece geniş bir şekilde ‘her türlü varlık’ olarak tanımlamış ve ardından biri şirket hisseleri veya iştirakleri olmak üzere beş kategoride örnek olarak ve bunlarla sınırlı olmamak üzere bir liste üzerinde anlaşmışlardır.”⁶³

Davacının Libya’da bulunduğu süre boyunca yatırım yapıp yapmadığı hem inşaat hem de şirketleşme faaliyetleri bakımından incelenmiştir. Davacının yatırım olarak sahip olduğu mal varlığı değerlerinden birinin Libya’da girişimcilik yapmak üzere Libya tabiiyetindeki bir şirketin yüzde 100 “etkin” (kontrol sahibi) hissesi olduğu Hakem Heyeti tarafından kabul edilmiştir.⁶⁴ Bunun da Libya’daki 3.000 hektarı aşan bir alanın altyapı tasarımı ve inşasıyla birlikte uluslararası yatırım olarak kabul edilmesi söz konusu olmuştur. Bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

“Cengiz, Libya’da doğrudan bir yatırım yapmış, doğrudan kontrolü altında yerel bir işletme kurmuş ve Libya pazarı için hizmet üretmiştir. Yabancı yatırımcı tarafından yerel bir işletmenin kurulması, ev sahibi Devlette ekonomik kalkınmanın ilerletilmesi için en etkili araçtır. Yabancı yatırımcı fon, varlık ve know-how getirir, işgücü istihdam eden bir işletme kurar, vergi öder, mal ve hizmet sunar - tüm bunlar zenginlik yaratan faaliyetlerdir. Yatırımın tanımı ne olursa olsun, yabancı yatırımcının ev sahibi ülkede bulunan bir işletmenin doğrudan sahibi olduğu ve yönettiği doğrudan yabancı yatırımın bu nitelikte olduğuna şüphe yoktur.”⁶⁵

Hakem Heyeti’nin bu açıklamaları da göstermektedir ki, Davacının ev sahibi Devlete getirdiği veya burada sahip olduğu birçok mal varlığı yatırım olarak kabul edilmiştir. Öyle ki, fiziki olmayan bilgiye dayalı mal varlığı değerleri de bu kapsamda sayılmıştır.

2.3.3. Türkiye - Türkmenistan YKTK Anlaşması

Türkiye Cumhuriyeti ve Türkmenistan Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşması⁶⁶ (Türkiye – Türkmenistan YKTK Anlaşması) da 1. maddesinin 2. fıkrasında Türkiye - Ürdün YKTK Anlaşması’ndaki yatırım tanımıyla aynı düzenlemeyi içermektedir. Buna göre, çok geniş bir yatırım

⁶³ Cengiz v. Libya, para.244.

⁶⁴ Cengiz v. Libya, para.245.

⁶⁵ Cengiz v. Libya, para.246.

⁶⁶ 1992 tarihli bu Anlaşma 1997’de yürürlüğe girmiştir.

tanımıyla beraber çeşitli finansal araçlar ve portföy yatırımları da ev sahibi devletin hukukuna uygun olma şartıyla yatırım olarak kabul edilmiştir.

Türkiye – Türkmenistan YKTK Anlaşması'ndaki yatırım tanımının ortaya konulmasında dikkate değer bir karar Çap ve Sehil v. Türkmenistan⁶⁷ davasında verilmiştir. Bu davada Davacıların devlet kurumlarıyla yaptıkları sözleşmeler neticesinde inşaat projeleri şeklinde yatırımlar yapması söz konusudur. Davacıların inşaat alanlarına erişiminin engellendiği, malvarlıklarının kamulaştırıldığı, alacaklarının ödenmediği ve sözleşmelerinin feshedildiği iddialarıyla YKTK Anlaşması'nın ihlal edildiği öne sürülmüştür. Hakem Heyeti yetkili olduğuna karar vermesine rağmen esas bakımından davayı reddetmiştir.

Davacılar, Türkmenistan'da bir ticari girişim kurduklarını ve bir şube ve bir yan şirket kurduklarını, yeni malzemeler almak ve yeni işler sağlamak için kârlarını yeniden yatırdıklarını, inşaat operasyonları hakkındaki bilgileri şeklinde fikri mülkiyet haklarını getirdiklerini ve Devlete ait veya kontrol edilen kuruluşlarla yapılan sözleşmelerle imtiyazlar aldıklarını iddia etmişlerdir.⁶⁸

Türkiye – Türkmenistan YKTK Anlaşması madde 1(2)'deki yatırım tanımıyla bu kavrama dahil olan varlıkların sınırlı olmayan bir listesi de ortaya konulmuştur. Hakem Heyeti tarafından bu madde göz önüne alınarak Davacıların Türkmenistan'da sahip oldukları ve kontrol ettikleri varlıkların niteliğine, ardından da bu varlıkların ilgili olduğu faaliyetlere bakılmıştır.⁶⁹ Bununla ilgili, karardan şu tespitler önem arz etmektedir:

*“Tek tek ele alındığı takdirde inşaat ve tadilat sözleşmeleri bir yatırım anlamına gelmeyebilir. Buna karşılık, birkaç yıl boyunca giderek artan önemde ve hacimde bir dizi büyük sözleşme, Türkmenistan'da yatırım yapma anlamında taahhüt ve yerleşikliğe işaret etmektedir. Bu, sadece yürütülen kapsamlı işlerle değil, aynı zamanda yeni ve tekrarlanan sözleşmelerin başarıyla ihale ile kendilerine verilmesi ve gerçekleştirilen işin Davalı temsilcileri tarafından da kabul edilmesiyle de kanıtlanmaktadır.”*⁷⁰

⁶⁷ Muhammet Çap & Sehil İnşaat Endüstri ve Ticaret Ltd. Sti. v. Turkmenistan, ICSID Dava No.ARB/12/6, Karar, 4 Mayıs 2021. (Çap ve Sehil v. Türkmenistan).

⁶⁸ Çap ve Sehil v. Türkmenistan, para.667.

⁶⁹ Çap ve Sehil v. Türkmenistan, para.670.

⁷⁰ Çap ve Sehil v. Türkmenistan, para.673.

Yatırımın sahip olması gereken özelliklerden süreklilik bu şekilde ifade edildikten sonra ev sahibi devlete herhangi bir katkı olup olmadığı da incelenmiştir. Zira YKTK Anlaşması'nın hedefleri doğrultusunda uluslararası yatırımın aldığı risk ve kâr beklentisiyle birlikte ev sahibi devletin gelişimine katkısı da önemli bir özelliktir. Hakem Heyeti bu durumu şu şekilde incelemeye tabi tutmuştur:

“Davacılar Türkmenistan’a katkıda bulunmuşlardır. Türkmenistan’ı sadece bir veya iki proje için ziyaret etmiş değillerdir. Yaklaşık dokuz yıl boyunca yerine getirdikleri ve bu süre zarfında Devletin sahip olduğu veya kontrol ettiği kuruluşlarla 63 sözleşme imzaladıkları şekilde yatırım anlamında bir taahhütte bulunmuşlardır. Buna ek olarak, Davacıların toplam sözleşmelerinin değerinin 800 milyon ABD Dolarını aştığı, 1.000’den fazla yerel Türkmen çalışanı istihdam ettikleri ve ofis ve diğer tesisleri kiraladıkları göz önüne alındığında, Davacıların Türkmenistan’da yatırım yapmak anlamında önemli bir taahhütte bulundukları ve katkıda bulundukları ortadadır. İlişkilerin nihai olarak kopmasının ve Sözleşmelerin sona ermesinin nedenleri ne olursa olsun, bu durum Çap ve Sehil’in Türkmenistan’daki yatırım ve taahhütlerinin niteliğini ortadan kaldıramaz.”⁷¹

Bu gerekçelerle Hakem Heyeti, Davacıların Türkmenistan’da hem ICSID Konvansiyonu madde 25’i hem de YKTK Anlaşması madde 1(2)’yi karşılayan bir yatırımı olduğu sonucuna varmıştır.⁷²

2.3.4. Türkiye - Özbekistan YKTK Anlaşması

Türkiye Cumhuriyeti ve Özbekistan Cumhuriyeti Arasında Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması Anlaşması’nın⁷³ (Türkiye – Özbekistan YKTK Anlaşması) 1. maddesinin 2. fıkrasında da Türkiye – Ürdün YKTK Anlaşması’ndakinin aynı şekilde bir yatırım tanımlamasına yer verilmiştir. Bu sayede, çeşitli finansal araçların ve portföy yatırımlarının da dahil edildiği yatırım tanımının bu anlaşma tarafından da benimsendiği belirtilebilir. Yine, ev sahibi devletin hukukuyla uyumlu bir yatırım olması gerektiği de benimsenmiştir.

⁷¹ Çap ve Sehil v. Türkmenistan, para.681.

⁷² Çap ve Sehil v. Türkmenistan, para.682.

⁷³ 1992 tarihli bu Anlaşma 1995’te yürürlüğe girmiş ancak 2020’de yürürlüğü sona ermiştir.

Türkiye – Özbekistan YKTK Anlaşması'na dayanılarak açılan Güneş Tekstil ve diğerleri v. Özbekistan⁷⁴ davasına bu noktada değinilebilir. Davacılar, Özbekistan'da Turkuaz adında bir alışveriş merkezine sahip olmakla birlikte birden fazla başka alışveriş merkezi de Turkuaz adı altında işletilmekteydi. Davada iddia konusu edilen husus ise Davacıların vergiye dair usulsüzlükleri iddiasıyla Davacıların yatırımlarına yönelik Devlet tarafından alınan kararlar ve yapılan işlemlerdir. Bu kapsamda, Davacıların sahibi olduğu veya işletmesi altında bulunan alışveriş merkezlerine el konulduğu Davacılar tarafından iddia edilmiştir. Davacıların mal varlığına yönelik fiziksel zarar verilmesi ve Davacıların çalışanlarının çeşitli gümrük, ithalat ve vergi suçlamaları nedeniyle haklarında davalar açılarak hüküm verilmesi de bu kapsamda dava konusu edilmiştir.

Davacının iddialarının haklı bulunduğu ve ihlal kararı verildiği davada Hakem Heyeti, Davacıların ev sahibi Devlette gerçekleştirdiği faaliyetlerin Türkiye – Özbekistan YKTK Anlaşması anlamında uluslararası yatırım olduğunu kabul etmiştir. Alışveriş merkezlerinin mülkiyetini elinde bulundurmak Davacılar açısından bir uluslararası yatırım olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, ev sahibi Devletin ülkesinde kurulan ve yürütülen işletme faaliyetleri de uluslararası yatırım olarak kabul edilmiştir.

⁷⁴ Güneş Tekstil Konfeksiyon Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi and others v. Republic of Uzbekistan, ICSID Dava No. ARB/13/19.

SONUÇ

Uluslararası yatırım hukukunun kaynakları uluslararası yatırımın ne olduğunu tespit etmede kullanılır. Hem yerel kaynaklar hem de uluslararası kaynaklarda yer alan düzenlemeler yatırımı tanımlayabilir. Bunlardan en önemlisi ise uluslararası anlaşmalardır. Bir yabancı yatırımcının ev sahibi devlette gerçekleştirdiği ticari faaliyet olarak uluslararası yatırım bu anlaşmalardaki hükümlere tabidir.

Uluslararası anlaşmalardan ise iki ve çok taraflı yatırım anlaşmalarında yatırımın bir kavram olarak tanımına yer verilmektedir. Makalemizde incelediğimiz İİT üyesi devletler arasındaki iki ve çok taraflı yatırım anlaşmalarında da yatırımın ne olduğuna dair hükümler bulunmaktadır. Böylece hangi mal varlığı değerlerinin yatırım olmadığı da dışarıda bırakma yöntemiyle ortaya konulmuş olmaktadır.

Türkiye, Ürdün, Libya, Türkmenistan, Özbekistan gibi birçok İİT üyesi devlet kendi aralarında ve karşılıklı olarak YKTK anlaşmaları yapmışlardır. Genel özellikleri itibarıyla bu anlaşmalarda oldukça geniş bir kapsamda mal varlığının yatırım olarak tanımlandığını ifade edebiliriz. Taşınır ve taşınmaz mal varlığından hisse senetleri, fikri mülkiyet hakları ve alacak haklarına kadar birçok mal varlığı yatırım olarak kabul edilmiştir. Bunun yanında söz konusu ev sahibi devletin hukukuna uygun olma şartı da yatırımın tanımında genel olarak kabul edilmektedir.

İİT Çok Taraflı Yatırım Anlaşması da yatırımı tanımlamıştır. YKTK anlaşmalarına göre daha dar bir kavramsal çerçeve çizen bu anlaşmada kâr elde etmek amacıyla sermayenin bir üye devlette konumlanması şeklinde bir yatırım tanımına yer verilmiştir.

İİT üyesi devletler arasındaki uluslararası yatırım anlaşmalarında yer alan yatırım tanımının yorumlanmasına ilişkin önemli olan bir diğer kaynak ise ICSID Konvansiyonu'dur. Doğrudan bir yatırım tanımı içermese de ICSID Konvansiyonu'nda ve YKTK anlaşmalarında yer alan maddelerin hakem heyetleri tarafından yorumlanmasıyla uluslararası yatırım tahkimi davaları bakımından genel bir yatırım anlayışının ortada olduğunu belirtmek mümkündür. Buna göre, kâr elde etmek amacıyla ve ev sahibi ülkedeki gelişmeler çerçevesinde risk alarak gerçekleştirilen kısa süreli olmayan işlemler yatırım olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, ev sahibi devletin gelişimine katkı yapılması da uluslararası yatırım tahkimi içtihatları bakımından dikkate alınan bir kriter olabilmektedir.

İİT üyesi devletler arasındaki uluslararası yatırım anlaşmalarını inceleyen hakem heyetleri birbirinden çok farklı mal varlığı değerlerini ve ticari faaliyetleri yatırım olarak nitelendirmiştir. Tahkime gitme hakkı, tahkim anlaşması bunlardan biridir. Ev sahibi devlette şirket kurulması veya ev sahibi devletteki yerel şirkette doğrudan ve kontrol sahibi hissedar olunması da yatırım olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, ev sahibi devletin ülkesine uluslararası yatırımcı tarafından fon, varlık ve know-how getirilmesi, burada işgücü istihdam eden bir işletme kurulması ve vergi ödenmesi de yatırım olarak sayılabilir. Tek seferlik hizmet sözleşmeleri ile mal alım-satım sözleşmeleri genel olarak uluslararası yatırım olarak kabul edilmese de, diğer unsurlar olduğu takdirde, büyük hacimli ve tekrar eden inşaat ve tadilat sözleşmeleri yapmak, önemli bedeller karşılığında kira sözleşmesi yapmak ve personel istihdam etmek ile mal ve hizmet sunulması da uluslararası yatırım olarak kabul edilmektedir.

KAYNAKÇA

- ATAMAN-FİĞANMEŞE, İnci (2012). “Milletlerarası Ticarî Tahkim ile Yatırım Tahkimi Arasındaki Farklar”, **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 31, Sayı: 1, ss.91-152.
- AVŞAR, Melis (2017). “ICSID Konvansiyonu’na Göre Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Cilt: 37, Sayı:2, ss.169-221.
- AZAKLI KÖSE, Miray ve Melis Avşar (2021). “Ata v Jordan Kararı Kapsamında Uluslararası Yatırım Tahkimine İlişkin Bazı Meseleler”, **Public and Private International Law Journal**, Cilt: 41, Sayı: 2, ss.605-644.
- BANTEKAS, Ilias (2015). **An Introduction to International Arbitration**, Cambridge University Press, Cambridge.
- BLACK, Henry Campbell (1968). **Black’s Law Dictionary**, West Publishing Co., 4. Baskı, St. Paul.
- BLACKABY, Nigel vd. (2015). **Redfern and Hunter on International Arbitration**, Oxford University Press, 6. Baskı, Oxford.
- BORN, Gary (2012). **International Arbitration: Law and Practice**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- ÇALIŞKAN, Yusuf (2002). **The Development of International Investment Law: Lessons from the OECD MAI Negotiations and Their Application to a Possible Multilateral Agreement on Investment**, Dissertation Publication, Boca Raton.
- ÇALIŞKAN, Yusuf (2011). “Dispute Settlement in International Investment Law”, **Implementing International Economic Law Through Dispute Settlement Mechanism**, Editör: Yusuf Aksar, Martinus Nijhoff, Leiden.
- ÇALIŞKAN, Zeynep (2009). “Türkiye’nin Taraf Olduğu İkili ve Çok Taraflı Anlaşmalarda Yatırım Kavramı”, **Milletlerarası Hukuk Bülteni**, Yıl: 29, Sayı: 1-2, ss.85-118.
- DOLZER, Rudolf ve Christoph Schreuer (2012). **Principles of International Investment Law**, Oxford University Press, 2. Baskı, Oxford.
- EGEMEN DEMİR, Işıl (2014). **ICSID Tahkiminde Kişi Bakımından Yetki**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

- ERKAN, Mustafa (2013). **Milletlerarası Tahkimde Yetki Sorunları**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- KARAYEL, İsmail Emrah (2020). **ICSID Tahkimi ve ICSID Tahkiminin Kötüye Kullanılması Bakımından Türkiye Örneği**, Yayınlanmış Doktora Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kayseri.
- REED, Lucy, Jan Paulsson ve Nigel Blackaby (2004). **Guide to ICSID Arbitration**, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- SCHREUER, Christoph vd. (2009). **The ICSID Convention: A Commentary**, Cambridge University Press, 2. Baskı, Cambridge.
- SORNARAJAH, Muthucumaraswamy (2010). **The International Law on Foreign Investment**, Cambridge University Press, 3. Baskı, Cambridge.
- ŞİT KÖŞGEROĞLU, Banu (2012). **Enerji Yatırım Sözleşmeleri ve Bunların Uluslararası Yatırım Anlaşmaları ile Korunması**, Vedat Kitapçılık, İstanbul.
- TİRYAKİOĞLU, Bilgin (2003). **Doğrudan Yatırımların Uluslararası Hukukta Korunması**, Dayınlarlı Hukuk Yayınları, Ankara.
- UNITED NATIONS TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (2023). **IIA Issues Note**, Sayı 3.
- WILSKE, Stephan ve Sarah Kimberly Hughes (2015). "Investment Treaty Arbitration Involving Turkey and Turkish Parties", **Arbitration in Turkey**, Editör: Ali Yeşilırmak ve İsmail Esin, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.

MEŞRUIYETİ BESLEYEN KAYNAKLARDAN BİRİ OLARAK YÖNETİŞİM: TÜRKİYE ÖZELİNDE BİR ARAŞTIRMA

Governance as a Source of Legitimacy: A Research in Türkiye

Dr. Öğr. Üyesi Sadegül DURGUN*

Geliş Tarihi: 30.05.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Bu çalışmanın amacı yönetimin meşruiyeti ile yönetim yaklaşımı arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktır. Bu doğrultuda çalışmanın hipotezi yönetim düzeyi arttıkça yönetimin meşruiyetinin de artacağıdır. Literatüre bakıldığında yönetim ile meşruiyet arasındaki olumlu ilişki çeşitli çalışmalarda ortaya konulmuştur. Bu çalışmada da Türkiye özelindeki durum araştırılmaktadır. Bu kapsamda Dünya Bankası tarafından yayımlanan yönetim endeksi ve Barış Fonu (The Fund for Peace-FFP) tarafından yayımlanan Kırılgan Devletler Endekslerinden (Fragile State Index-FSI) faydalanılarak Türkiye'ye ilişkin meşruiyet ve yönetim verileri elde edilmiştir. Elde edilen verilere SPSS programı ile Pearson ve Spearman korelasyon analizleri yapılmıştır. Yapılan analizler sonucunda yönetim ve meşruiyet arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu bulunmuştur. Yani yönetim düzeyinin artması yönetimin meşruiyetini de artırmaktadır. Bu doğrultuda ülkede yönetim düzeyini artırmaya yönelik olarak özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinden daha etkili bir şekilde faydalanılarak katılım,

Abstract

The aim of this study is to reveal the relationship between the legitimacy of government and the governance approach. In this direction, the hypothesis of the study is that as the level of governance increases, the legitimacy of government will also increase. In the literature, the relationship between governance and legitimacy has been revealed in various studies. This study investigates the situation in Türkiye. In this context, governance and legitimacy data on Türkiye were obtained by utilizing the World Bank and Fragile States Indexes. Pearson and Spearman Correlation analyses were conducted with the SPSS program. As a result of the analysis, it was found that there is a positive relationship between governance and legitimacy. In other words, the increase in the level of governance increases the legitimacy of the government. In this direction, it is recommended to strengthen principles such as participation, transparency and accountability by making more effective use of information and communication technologies, and to increase the number of practices such as

* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, sadegulozcan@ksu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-4652-7804.

şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin güçlendirilmesi, kent konseyleri gibi özellikle yerel düzeyde yönetişimi güçlendiren uygulamaların etkili hale getirilmesi, sıfır bürokrasi planları gibi uygulamaların hayata geçirilmesi ve çoğaltılması önerilmektedir. eçirilmesi ve çevre ombudsmanlığına ilişkin uluslararası örneklerin incelenmesine dayanmaktadır.

city councils that strengthen governance especially at the local level.

Anahtar Kelimeler: Meşruiyet, Yönetişim, Türkiye, Yönetişim Endeksi, Kırılgan Devletler Endeksi

Key words: Legitimacy, Governance, Türkiye, Governance Index, Fragile State Index

GİRİŞ

Bir hükümeti neyin meşru ya da gayrimeşru kıldığı ve belirli bir yönetim türünü ya da belirli bir yönetim sistemini neyin haklı çıkardığı sorusunun kaynaklık ettiği meşruiyet sorunu geçmişten günümüze hem teorik tartışma hem de pratik anlaşmazlık konusu olmuştur. Meşruiyet bir kaynak, bir varlığın kapasitesi olarak teorileştirilebildiği gibi, etkileşimli bir süreç olarak da ele alınabilmekte ve ayrıca bir sosyo-bilişsel algılama ve değerlendirme biçimi olarak da görülebilmektedir (Suddaby vd., 2017: 451). Meşruiyet en basit ve net ifade ile belirli bir yönetimin kendisine tabi olan insanların çoğu tarafından iyi bir yere, iyi bir unvana dayandığına inanılıp inanılmadığıdır (Stillman, 1974: 34).

Meşruiyet pek çok dayanak ya da kaynakla temellendirilmektedir ve evrensel bir meşruiyetten söz etmek mümkün görünmemektedir (Duyvesteyn, 2017: 672; Peter, 2020; Huang vd., 2008). Siyasal iktidarları ve bunların meşruiyetlerini etkileyen çeşitli bağlamlar, koşullar söz konusudur. Sosyal, siyasal, ekonomik, teknolojik meselelerde ve durumlarda yaşanan değişim ve dönüşümler iktidarların yapılarını ve onun halktaki meşruiyet algısını da değiştirmektedir. Bu noktada yönetim anlayışları da önemli bir yere sahip olmaktadır. Halkın beklentilerinin arttığı ve değiştiği ve bununla bağlantılı olarak daha fazla hesap sormak, daha fazla şeffaflık, yönetimde daha fazla söz sahibi olmak isteyen vatandaşlar ve bunlarla birlikte yönetimlerde yaşanan krizler, yönetim anlayışlarını sorgulanır hale getirmiştir. Bu durum aynı

zamanda yönetimlerin meşruiyetleri konusunda da söz konusu olmaktadır. Burada sahip olduğu ilkelerle uygulama alanı bulan yönetim yaklaşımı tartışılabilir. Çünkü yönetim farklı aktörleri bir araya getiren bir yapı sunmaktadır. Birlikte yapma, düzenleme, karar alma, uygulama ve sorumluluk yüklenme yönetimin özünü oluşturmaktadır. Bu gibi hususlar yöneten ve yönetilen arasındaki etkileşimi ve iletişimi, güveni, sadakati ve bunlarla birlikte yönetimlerin meşruiyetlerini artırabilmektedir. Yapılan literatür taraması da bunu göstermektedir. Meşruiyetin birden fazla resmi ve gayri resmi kaynağı vardır. Ancak siyasi kapsayıcılık, katılım, temsil ve başarı düzeylerinin yüksek olduğu yerlerde meşruiyetin daha yüksek olacağı konusunda genel bir mutabakat vardır.

Bu çalışmada yönetim ve meşruiyet arasındaki ilişki Türkiye özelinde, Dünya Bankası tarafından yayımlanan yönetim endeksi ile Barış Fonu tarafından yayımlanan Kırılğan Devletler Endeksinden faydalanılarak ortaya konulmuştur. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı, Türkiye'deki yönetim pratiklerinin siyasi meşruiyete olan etkilerini analiz etmektir. İfade edilen amaç doğrultusunda çalışma, Türkiye'deki yönetim pratiklerinin siyasi meşruiyeti nasıl etkilediğini incelemektedir. SPSS programı kullanılarak yapılan analizde yönetim ve meşruiyet arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu bulgulanmıştır. Yani yönetim düzeyi arttıkça meşruiyet de artmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada öncelikle meşruiyete ilişkin bilgiler sunulmuş, ardından yönetim hususu aktarılmıştır. Sonrasında materyal ve metot kısmında analizler yapılmış ve son olarak elde edilen bulgular tartışılarak çalışma sonuçlandırılmıştır.

1. MEŞRUIYETE GENEL BAKIŞ

Meşruiyet yönetim teorisi içerisinde çok önemli bir yere sahiptir. Örgüt çalışmalarında kapsamlı bir şekilde araştırma konusu edilmiştir. Ayrıca siyaset bilimi, felsefe, sosyoloji, psikoloji gibi alanlarda da önemli bir yer işgal etmektedir.

Meşruiyet siyasal iktidarın varlık nedenini, niçinliğini ortaya koymaya çalışan bir üst anlamlandırma olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda siyasal iktidarın varlık nedeni olarak değerlendirilmekte ve devamını sağlayan bir güvence olarak ele alınmaktadır. Siyasal iktidarın ve ortaya koymuş olduğu eylem ve işlemlerin vatandaşlar ve toplum nezdinde kabul edilmesinin ve ortaya konulan düzenlemelere uyulmasının da temel dayanağıdır. Bu nedendir ki devletten,

iktidardan, siyasetten ve egemenlikten konuşulan her alan bir meşruiyet alanı olarak görülmektedir (Çetin, 2003a: 62). Bu çerçevede bu başlık altında öncelikle meşruiyetin kavramsal çerçevesine bakılmış, ardından meşruiyetin dayanaklarına yer verilmiştir.

1.1. Kavramsal Çerçeve

Toplumsal bir rıza, bir konsensüs söz konusu olmadığı taktirde siyasal iktidar bir zorunluluğu, bir zorbalığı ifade etmektedir. Bu bağlamda siyasal iktidarların temel problemleri onanma ve rıza arayışıdır. Kamu vicdanında kabul görmeyen salt güce dayanan bir iktidarın uzun süre varlığını devam ettirmesi de çok mümkün değildir. Siyasal iktidar meşrulaştırılmış güç kullanma kabiliyeti olarak ifade edilebilmektedir. Yani meşruiyetten azade bir şekilde iktidardan söz etmek mümkün görünmemektedir. Çünkü iktidar; toplumun kendini yönetme hakkını verdiği, meşru güç kullanma araçları ve meşru ilkeler ile toplum düzenini sağlayan bir araç olarak ifade edilmektedir. Yani iktidar, yönetme hakkının yönetilen kişilerce tanınması ve kabul edilmesidir. Bu ifadedeki vurgu tanınma ve kabuldür ve burada karşımıza meşruiyet çıkmaktadır. Yine iktidar için önemli olan sürekliliktir ve iktidarlara bu sürekliliği sağlayan da meşruiyettir. Bir toplumda kişilerin çeşitli alanlarda yapılmış olan düzenlemelerin haklılığını kabul etmesi ve bu inanç ve kabulün süreklilik kazanması ile meşruiyet ortaya çıkmaktadır (Çetin, 2003a: 64-65; Özdemir, 2014: 71). Meşruiyet, insanların bir kuruluşa karşı davranış biçimlerini etkilemektedir. Eğer bir kuruluş meşru ise, anlamlı, öngörülebilir ve güvenilir olarak görülür (Smith ve Woods, 2015: 202).

Meşruiyet genel olarak meşru olma durumunu veya niteliğini, yani yerleşik yasal normlara ve gerekliliklere uygun olma veya tanınmış ilkelere veya kabul edilmiş kurallara ve davranış standartlarına uyma durumunu tanımlar. Meşruiyet, bir varlığın eylemlerinin sosyal olarak inşa edilmiş bazı normlar, değerler, inançlar ve tanımlar sistemi içinde arzu edilir, uygun veya uygun olduğuna dair genelleştirilmiş bir algı veya varsayım olarak tanımlanmaktadır (Hurd, 1999: 387). Meşruiyet kavramının temel unsurları otoritenin kabulü ve gerekçelendirilmesidir. Kabul, kuralların veya kurumların bir topluluk tarafından yetkili olarak kabul edilme şekliyle ilgili iken gerekçelendirme, belirli kuralların veya kurumların otoritesini haklı

çıkarıcı nedenlerle ilgilidir (Biermann ve Gupta, 2011: 1858). Meşruiyet kavramı yapılan eylemlerin, işlemlerin, düzenlemelerin, ilişkilerin toplumsal kabul görececek rasyonel gerekçelere dayandırılmasını ifade etmektedir. Siyasal olarak gerçekleştirilen eylemlerin ve inançların kabul edilebilir ölçütlerinin belirlenmesi de yine meşruiyettir. Meşruiyet siyasal iktidarların nüfuz alanları olarak ortaya konulmaktadır. Bununla birlikte meşruiyet siyasal iktidarların otoritelerini temellendirdikleri, bunu topluma deklare ederek kendilerini bağımlı saydıkları bir moral düzeni ve toplumdaki konsensüs derecesini yani kişilerin belirlenmiş olan kurallara ve oluşturulan düzene uymalarını ve siyasal iktidarın da aynı şekilde uyduğuna olan inancı ifade etmektedir (Çetin, 2003a: 67). Bir hükümet, hükümetin çıktılarının sonuçları toplumun değer örüntüsüyle uyumluysa meşrudur. “Toplumun değer örüntüsü”, değer verilebilecek, aranabilecek ve elde tutulabilecek şeylerin sınırlarının ve maliyetlerinin olduğu bir kıtlık dünyasında, toplumun değer verdiği ve aradığı şeylerin belirlenmesi, sıralanması ve düzenlenmesidir. Toplumun değer örüntüsü, toplum için genelleştirilmiş arzu kriterleri, değerlendirme standartları ve normatif önceliklerdir.” Ancak meşruiyet sadece toplumun değer kalıplarıyla uyumlulukla sınırlandırılmaz. Bu nedenle meşruiyet hükümet çıktılarının sonuçlarının ilgili sistemlerin değer kalıplarıyla uyumluluğu şeklinde ifade edilebilir (Stillman, 1974: 39). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü meşruiyeti; siyasi otoritenin bir halk tarafından kabul edilmesi veya siyasi otoritenin toplumsal olarak kabul edilmiş belirli normatif standartlar ve kriterlere göre elde edilmesi ve uygulanması şeklinde değerlendirmektedir (Clements, 2014: 13). Meşruiyet, bir aktörün bir kurala veya kuruma uyulması gerektiğine dair normatif inancını ifade eder. Aktör ve kurum arasında ilişkiseldir ve aktörün kuruma ilişkin algısı tarafından tanımlanır. Bir aktör bir kuralın meşru olduğuna inandığında, uyum artık basit bir cezalandırılma korkusu veya kişisel çıkar hesaplamasıyla değil, bunun yerine içsel bir ahlaki yükümlülük duygusuyla motive olur (Hurd, 1999: 382, 387). Bunlarla birlikte meşruiyet bir kuruluşun çevresi tarafından kabul edilmesi ve belirli bir yerde faaliyet göstermeye (yasal ve ahlaki olarak) yetkili olduğuna dair yerel inanç olarak da tanımlanmıştır (Monk, 2009: 458). İfade edilen hususlar dikkate alındığında meşruiyetin hem normatif hem de sosyolojik bir anlama sahip olduğunu söylemek mümkündür. Normatif anlamda bir kurumun, yapısal örgütlenmenin meşru olduğunu söylemek, o

yapının kural koyma hakkına sahip olduğunu iddia etmeyi ifade eder. Burada kural koymak, kurallara uyulmamasının maliyetini ve/veya uyulmasının faydalarını belirleyerek kurallara uyulmasını sağlamaya çalışmaktır. Diğer yandan bir kurum veya örgütlenme yönetme hakkına sahip olduğuna yaygın olarak inanıldığında sosyolojik anlamda meşrudur. Sosyolojik meşruiyet, çok sayıda insanın normatif görüşlerinin toplamını yansıtmaktadır (Keohane, 2007: 4; Brandi, 2019: 687).

Meşruiyet üzerine yapılan araştırmalar çeşitli ve geniştir. Bu noktada meşruiyetin ne olduğuna ilişkin farklı bakış açıları söz konusu olmaktadır. Bir özellik ya da nitelik olarak meşruiyet, kuruluş ile dış çevresi arasındaki ilişkiye odaklanır. Bu görüşe göre meşruiyet, örgütün çevresinde mevcut olan davranışlarına ilişkin normatif beklentilerden kaynaklanan örgütsel bir nitelik olarak kabul edilir. Süreç olarak meşruiyet, meşruiyeti, tipik olarak örgütler olmak üzere çok sayıda aktör arasında devam eden etkileşimden etkilenen sosyal ve siyasi bir yapı olarak görmektedir. Algı olarak meşruiyet ise örgütler (kolektif düzey) ve bireysel aktörler (bireysel düzey) arasındaki etkileşimlerde ortaya çıkan uygun eylemlerin değerlendirmelerini veya yargılarını ifade eder. Aktörlerin yargıları ve algıları, kuruluşların meşruiyet derecesini değerlendirmek için bir göstergedir (Guimaraes, 2021: 6). Devletlerin siyasal sistemleri ne olursa olsun, ülke içerisinde huzur ve düzenin tesis edilebilmesi ve hükümetlerin de görevlerine devam edebilmeleri için gerekli olan temel husus meşruiyettir. Tabi ki farklı siyasal sistemlerde farklı meşruiyet araçları söz konusu olabilecektir (Bilgiç ve Sezer, 2023: 2). Meşruiyet, otorite ve rıza arasındaki ilişkiyi ortaya koyan bir kavramdır. İster bir örgütsel yapıya ister bir kurala ya da bir pozisyona olsun, otoriteye gösterilen saygı rızayı varsayar (Guimaraes, 2021: 6). Meşruiyet, tüm siyasi söylemlerin merkezinde yer alır ve hem gelişmiş hem de az gelişmiş toplumlarda siyasi rekabeti belirlemektedir. Sosyal, ekonomik ve siyasi haklarla ilgili olan meşruiyet zorlayıcı kapasite ve kişisel etkiyi kalıcı siyasi otoriteye dönüştüren şeydir. Bazılarının diğerleri üzerinde güç sahibi olduğu, bu gücü üstlendiği ya da miras aldığı eşitsiz siyasi ilişkilerin ifade edilmiş ya da edilmemiş kabulünü ifade etmektedir. Meşruiyet siyasi düzen, istikrarlı barış ve kalkınma için kritik öneme sahiptir (Clements, 2014: 13). Yönetilenlerin yönetenlerin gücüne rıza gösterip onu kabul etmeleri iktidarın meşruiyetini ifade etmektedir. Bu meşruiyet ile iktidarlar sürekliliklerini sağlayabileceklerdir (Satır, 2018: 120). Meşruiyet, örgütleri ve mevcut sosyal parametreleri birbirine bağlar ve büyüme, istikrar ve örgütsel hayatta kalma için temeldir (Guimaraes, 2021: 6).

Meşruiyet, yöneticilerin asgari düzeyde güç kullanarak yönetmelerini sağlamaktadır. Yönetilenlere, siyasi gücün dar kişisel veya partizan çıkarlar yerine kamu yararını ilerletmek için kullanılacağını bekleme hakkı vermektedir. Devlet ile vatandaşlar ve geleneksel ya da karizmatik liderler ile takipçileri arasındaki ilişkileri düzenleyen resmi ve gayri resmi sosyal ve siyasi sözleşmeleri de ifade etmektedir. Bununla birlikte meşruiyet aileler, akraba grupları, topluluklar ve toplum içindeki çatışmaların yönetimi ve çözümünü de ilgilidir (Clements, 2014: 13).

Meşruiyetin farklı kullanım ve tanımları göz önüne alındığında farklı meşruiyet kavramlaştırmaları söz konusu olabilmektedir. Nitekim Suchman farklı kavramları üç temel kategoriye ayırarak kavramın birçok kullanımını yakalamaya ve düzenlemeye çalışmaktadır (1995: 577-582; Koppel, 2010: 44):

- Normatif (veya ahlaki) meşruiyet, bir bireye veya kuruma güç kullanma hakkını neyin verdiğiine dair inançların bir fonksiyonudur. Bir kurum meşrudur çünkü etkilenen veya ilgili bir topluluğun standartlarına göre gücün adil sahibidir.
- Bilişsel meşruiyet psikolojik olana, bir kurumun sorgulanmama derecesine vurgu yapar. Bir kurum meşrudur çünkü onun varlığını kabul edilir ve yokluğunu hayal bile edilemez.
- Pragmatik meşruiyet, adından da anlaşılacağı üzere, bir kurumun en çok etkilenen taraflarca “çıkar temelli” kabulünü vurgular. Bir kurum meşrudur çünkü etkilenen taraflar onu bu şekilde kabul etmeyi kendi çıkarlarına uygun bulurlar.

Meşruiyetin farklı kullanımları söz konusu olsa da temelde bir kabul, onama ve inanç durumunu ifade ettiği anlaşılmaktadır.

1.2. Meşruiyetin Dayanakları

Meşruiyetin dayanakları farklı biçimlerde temellendirilmiştir. Bunlardan ilkinde bakıldığında devletin kendisine kutsallık atfeden yani meşruiyetin kaynağını, dayanağını bizzat devletin varlığına bağlayan bakış açısını görüyoruz. Bu bakış açısında özellikle Devlet Aklı doktrini ön planda tutulmaktadır. Devletin bekası en önemli meseledir. Devletin iyiliği bireylerin iyiliği ile kıyaslanamaz. Devletin iyiliği bireylerin iyiliğinden farklı bir temele ve haklılığa sahiptir. Bu bakış açısında devletin tek bir görevi varsa o da kendisini korumaktır ve bu koruma görevini

yerine getirirken alınan tedbirlerin toplumdaki yansımalarının bir önemi yoktur. Burada devlete atfedilen kutsiyet devlet yöneticilerine sirayet etmekte, yönetici konumundaki kişileri topluma hesap verme yükümlülüğünden ve hukuki sorumluluklardan korumaktadır. Bu durum da otoriter ve totaliter yönetimleri sonuç vermektedir (Malkoç, 2017: 90).

Meşruiyetin bir diğer dayanağını, halk egemenliğine dayalı ve hukuka bağlayan anlayış oluşturmaktadır. Bu anlayışta, özellikle Aydınlanma Çağı ve burjuva devrimleriyle ortaya çıkmış olan hukuk devleti doktrini ön plandadır. Hukuk devleti doktrininde devlet iktidarının hukukla bağlanması ve sınırlanması, bu bağlamda iktidarın keyfilikten arındırılması söz konusu olmaktadır. İnsan hak ve özgürlükleri hukuk devletinde temeldir ve gözetilip, korunmaktadır. Meşruiyetin bu dayanağı Weber'in yasal-ussal otoritesi ile de örtüşmektedir. Çünkü yasal-ussal otoritede yöneticiler kişiler üstü bir düzene bağlıdır. İtaat, "rasyonel olarak sınırlandırılmış yetki alanı içinde" zorunludur (Malkoç, 2017: 91). Weber'e göre hukuk, gücü yetkiye dönüştürmektedir. Devletin güç sahibi olmaktan yetki sahibi olmaya geçmesindeki temel odak hukuk devletidir. Hukuksal anlamda bir meşruiyetin dayandığı birtakım değerler söz konusudur. Bunlar; insan hakları, hukuk devleti, demokrasi, özgürlük ve eşitlikler (Çetinkaya, 2013: 19-21). Weber'in 20. yüzyılda belirlediği üç meşru otorite tipi olduğu bilinmektedir. Bunlardan ilki ifade edildiği üzere yasal-ussal otorite iken diğerleri geleneksel ve karizmatik otoritedir.

Meşruiyetin dayandırıldığı son anlayış ise, ideal kabul edilen bir öğretiyeye bağlıdır. Bu anlayışta devletin meşruiyetinin kaynağı bizzat kendi varlığı ya da toplumun tercihlerine göre yönetilmesi değildir. Burada devletin varlığının kabul edilebilir bir misyona dayandırılması zorunludur. Çünkü vatandaşların tercih ve kararları her zaman isabetli olmayabilir. Bu doğrultuda kesin şekilde doğru olduğu kabul edilen, doğruluğundan şüphe edilmeyen ideal bir sistem halk iradesine sahip olsun ya da olmasın meşru olacaktır. Bu noktada dini inançlar ve ideolojilere göre şekillenen siyasal yönetimler söz konusu olabilmektedir (Malkoç, 2017: 91).

İfade edilen dayanaklar; benzer şekilde kurucu-devletçi meşruiyet yani güç ve güvenlik arayışı, toplumsal meşruiyet yani eşitlik ve düzen arayışı ve bireyci ve sınırları meşruiyet yani özgürlük ve hukuk arayışı şeklinde de ifade edilebilmektedir. İlkinde devlet kaynaklı meşruiyet söz konusudur ve en önemli savunucuları Hobbes ve Machiavelli'dir. Burada tek özne devlettir ve iyi ve yararlı olan tek şey de devlet için iyi ve yararlı olanı yapmaktır. İkinci anlayış ve arayışta toplum rızası ön plandadır ve en önemli savunucusu J. J. Rousseau'dur. Toplumsal

meşruiyetin mantıksal olarak oluştuğu, ona hâkim olan gücün rasyonel olduğu kabul edilmekte ve bu rasyonelliğin de bireysel akıldan aşkın olan genel iradenin mutlak aklı olduğu ifade edilmektedir. Son anlayıştaki önemli isim ise J. Locke'tur. Locke'un meşruiyet arayışındaki vurgu bireye ve bireysel hak ve özgürlüklerdir. Burada iktidar sınırlı bir çerçevede hareket etmektedir. Kişiler, iktidar bu sınırlı çerçeve içinde kaldıkça ona itaat etmektedirler. Diğer anlayışların aksine burada çift yönlü bir ilişki durumu söz konusu olmaktadır (Çetin, 2003a: 74-82).

Meşruiyet ifade edildiği şekilde çeşitli biçimlerde temellendirilmektedir. Bununla birlikte sürekli değişen ve dönüşen bir dünyanın varlığı kabul edildiğinde siyasal iktidarlara ve bu iktidarlara meşruiyetlerini etkileyen hususların da sürekli bir şekilde değişim içinde olduğu görülmektedir. Siyasal, toplumsal, ekonomik vb. koşullar ve bu alanlarda yaşanan değişim ve dönüşümler iktidarlara yapılarını ve onun halktaki meşruiyet algısını da değiştirmektedir. Bundan dolayıdır ki iktidarlara meşruiyetlerini korumak adına farklı politikalar uygulamakta ve farklı yöntemler kullanmaktadırlar. Bu şekilde meşruiyeti sürekli bir biçimde yeniden üretmekte ve böylelikle iktidarlara da muhafaza etmektedirler. Evrensel bir meşruiyetin varlığından söz etmek mümkün görünmemektedir. Meşruiyet belirli bağlamlara, koşullara ve topluluklara bağlı olmaktadır. Meşruiyetin birden fazla resmi ve gayri resmi kaynağı vardır. Ancak siyasi kapsayıcılık, katılım, temsil ve başarı düzeylerinin yüksek olduğu yerlerde meşruiyetin daha yüksek olacağı konusunda genel bir kabul vardır. Ayrıca egemenlik meselesi yani halk egemenliği meşruiyetle birlikte ele alındığında katılım ve denetim, üzerinde durulması gereken kavramlar olarak değerlendirilmektedir (Sancar, 2003). 20. ve 21. yüzyıllardaki çatışmaların birçoğu devlet kurumlarının veya belirli siyasi rejimlerin meşruiyetiyle ilgili olmuştur (Clements, 2014: 13). Bununla birlikte demokratik toplumlarda bireylerin kendileri için karar vermekte özgür olmaları ve kendilerine eşit davranılması gerektiği hususları iki temel ilke olarak ön plana çıkmaktadır. Kolektif kararların gerekli olduğu durumlarda, her bireyin eşit söz hakkına sahip olması gerekmektedir. Demokratik teoremin liberal yönü, iktidardakiler üzerinde kısıtlamalar gerektirir. Bu noktada ifade edilen hususlar yönetim yaklaşımını gündeme getirmektedir. En azından yönetimin aktörleri ve bu noktadaki yapılanmalar, denge ve denetleme mekanizmaları ve hesap verebilirliğin bir kombinasyonu yoluyla gücün kötüye kullanılması potansiyelini sınırlayabilir ve kısıtlayabilir. Tabi ki bu tür bir hesap verebilirlik, mümkün olan her durumda, serbestçe tartışılan seçimlerde halka hesap vermeyi de içermelidir (Keohane, 2007: 4).

2. YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

Yönetişim kavramı ekonomi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ve hukuk gibi farklı alanlarda ele alınmaktadır. Bu kavramların ortak temeli, çeşitli paydaşların çıkarlarına hizmet etmeyi amaçlayan bir karar alma sürecidir (Guimaraes, 2021: 4). “Yönetişim teorisyenleri, devletin tekel ve ‘yönetim’le eş anlama geldiği çağı geçmekte olduğunu; sabit, kurumsal bir merkezden kaynaklanan bir otorite fikrinin modasının geçtiğini iddia ederler. Bunun yerine, yönetimle karakterize edilen bir dünyada yaşadığımızda ısrar ederler. Toplamlar daha karmaşık hale geldikçe ve sosyal talepler çoğaldıkça, siyasi otorite çok merkezli ve çok düzeyli hale gelmiştir. Yönetim, kamusal ve özel aktörlerden oluşan yoğun bir alan üzerinde değil, bu alanla karmaşık bir ilişki içinde işlemektedir. Kamu ve özel arasındaki çizgiler bulanıklaşmıştır.” (Walters, 2004: 27).

Yönetişimin günümüzdeki anlamda ilk kullanımı, Dünya Bankası ve diğer uluslararası kuruluşların sağlam veya iyi yönetişimi vurguladığı ekonomik kalkınma alanındadır. Bu alanda ifade ediliş şekliyle yönetim, savurgan kamu harcamalarının azaltılması; temel sağlık, eğitim ve sosyal korumaya yatırım yapılması, düzenleyici reform yoluyla özel sektörün teşvik edilmesi, özel bankacılığın güçlendirilmesi, vergi sisteminde reform yapılması ve hükümet ve şirket işlerinde daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yaratılmasından oluşmaktadır. Bu kullanım meşruiyet ve verimliliğin siyasi, idari ve ekonomik değerlerini vurgulamaktadır (Kersbergen ve Waarden, 2004: 144). Ayrıca yine bu bağlamda yönetim, kurumların yönünü ve performansını belirlemede çeşitli katılımcılar arasındaki ilişki olarak tanımlanmaktadır (Smith ve Woods, 2015: 200). Bununla birlikte hükümet terimine karşıt olarak yönetim kelimesinin ilk kullanımı 1990’ların başında küreselleşme üzerine gelişen literatürle birlikte ortaya çıkmıştır. Birçok araştırmacı egemen devletlerin görünürde kontrol ettikleri topraklardaki davranışları kontrol etme kabiliyetlerinin zayıfladığına dikkat çekmeye başlamıştır. Bu yeni literatüre göre bu durum teknolojik değişim ve sermayenin, insanların ve fikirlerin sınırlar arasında artan hareketinden kaynaklanıyordu (Fukuyama, 2016; Cesur, 2018: 810). Ayrıca son yıllarda hükümet politikası teriminin anlaşılma biçiminde de birçok değişiklik olmuştur. Hükümet politikasına ilişkin görüşler, son yıllarda hükümetin tek başına toplumdaki sektörlerin gelecekteki gelişimini belirlemediğinin, bunun birçok aktörün etkileşimiyle şekillendiğinin giderek daha fazla kabul görmesiyle değişmiştir. Bu tür aktör ağları içerisinde hükümet daha merkezi ve baskın bir pozisyon

benimseyebileceği gibi daha az baskın bir pozisyon da benimseyebilmektedir. Bakış açısındaki bu değişim, hükümet politikası ya da hükümetten yönetişime doğru bir kaymayı temsil etmektedir. Yönetişim modeli, ilgili tüm aktörlerin müdahale girişimleri arasındaki etkileşimin tüm sonuçlarından oluşmaktadır (Bressers ve Kuks, 2003: 66). Genel anlamda kamu yönetiminde yönetişim, devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi kapsamakta ve yönetme biçimine odaklanmaktadır. Yönetişim, iyi kamu yönetimi ile ilişkilendirildiğinde, hiyerarşik bir yönetimden daha işbirlikçi bir yönetim modeline geçişi destekleyen, devlet ve devlet dışı birçok paydaşı içerebilen ve “kamu gücü ile sivil toplum arasında bir denge kurmayı” amaçlayan bir ilişki modelini varsaymaktadır (Guimaraes, 2021: 5).

Geniş anlamda yönetişim, karmaşık ve karşılıklı olarak birbirine bağlı faaliyetlerin veya operasyonların koordinasyonuna ilişkin çeşitli modlardan biridir. (Jessop, 2002: 38). Yönetişim devletin eylemlerini içermenin yanı sıra topluluklar, işletmeler ve STK’lar gibi aktörleri de kapsamaktadır (Lemos ve Agrawal, 2006: 298). Ayrıca bu anlayışta yeni bir iş bölümü söz konusudur. Burada devlet daha çok yönlendirici konumda ve özel sektör ve sivil toplum aktif konumdadır. Yani devletin tek belirleyici özne olma durumu sona ermektedir. Yönetişim bütün aktörlerin katılımcı olduğu ve birlikte gerçekleştirilen kolektif eylemler üzerinde durmaktadır (Durgun ve Aydın, 2019: 541). Bununla birlikte yönetişim, bir kuruluşun, toplumun değer ve normlarına uygun olarak faaliyet göstermesini sağlamaktadır. İyi yönetilen bir örgüt paydaşlar arasında güven uyandırmaktadır (Monk, 2009).

Yönetişimin analitik ve teorik odağını karakterize eden dört temadan söz edilebilir (Walters, 2004: 29-31):

- Yönetişim siyasi çalışmaların analitik odağında bir kaymayı içermektedir. Bu kurumlardan yönetim süreçlerine geçiştir. Yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına başvurmaya dayanmayan yönetim mekanizmalarına odaklanmasıdır. Yönetişim sabit bir şey değil, tamamen daha akışkan bir süreçtir. Bu süreç; sürekli gelişen ve değişen koşullara yanıt veren geniş, dinamik, karmaşık bir etkileşimli karar alma sürecidir.
- Yönetişim kendi kendini yöneten ağlara vurgu yapmaktadır. Yönetişim ağları yönetmekle ilgilidir. Sürekli bir evrim süreci, düzen ve düzensizlik arasında dalgalanan bir oluşumdur. Yönetişim, kendi özerkliklerine ve maddiliklerine sahip oldukları varsayılan ağlar içinde ve bunlarla ilişkili olarak gerçekleşmektedir.

- Yönetişim kendine özgü bir toplumsal değişim anlatısıdır. Kurumsal, ticari ve kamusal yaşam dünyasını saran bir söylemin içine gömülüdür. Yönetişim hızlanan değişim ve karmaşıklık dünyasında yaşadığımızı dair sürekli yinelenen bir iddiadır.
- Yönetişim yaklaşımında vurgulanacak son tema devlete bakış açısıyla ilgilidir. Yönetişim teorisi, sosyal bilimlerde ulus-devletin tutulduğunu veya otoritesinin azaldığını ve devlet egemenliğinin erozyona uğradığını ilan eden güçlü bir akımla yankılanmaktadır.

Yönetişim anlayışı ile birlikte daha şeffaf, hesap verebilir, demokratik bir yönetim anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu ifade edilen hususlar aynı zamanda yönetişimin ilkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. İlave olarak eşitlik, katılım, hukukun üstünlüğü ve etkinlik ile verimlilik de ilkeler arasındadır (Durgun ve Taş, 2022: 571). Burada aktörlerin katılımı ile tek başına kararlar alma durumu sona ermektedir. Karşılıklı etkileşim ve iletişim ile kararların alınması, politikaların oluşturulması, planların yapılması ve uygulamaya geçirilmesi söz konusu olmaktadır. Tüm bunlar modern demokrasilerdeki meşruiyeti besleyen niteliktedir. Çünkü bir siyasal iktidarın meşruiyet derecesini ona yönelmiş olan toplumsal rıza ve kabul belirlemektedir (Çetin, 2003b: 95). Stoker'ın (1998) da belirttiği gibi, yönetişim ve meşruiyet iç içe geçmiştir. Perrow (1970) bir kuruluşun 'çalışma yönteminin' meşruiyetin tesis edilmesinde çok önemli olduğunu savunmaktadır. Dowling ve Pfeffer (1975) ile Suchman (1995) da meşruiyetin, kurum içi uygulamaların yerel beklenti ve normları yansıtacak şekilde değiştirilmesiyle sağlanabileceğini öne sürmektedir (Monk, 2009: 459).

Yönetişimin normatif hedeflerine bakıldığında iki yönlü olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki daha etkili kamu politikaları iken ikincisi vatandaşlara karşı meşru ve hesap verebilir prosedürlerdir (Rose-Ackerman, 2017: 23). Meşruiyet ve yönetişim arasındaki ilişkinin basit bir modeli şu şekildedir: kurumsal meşruiyet, belirli bir kuruluşun kurumsal yönetişiminin kalitesinin, yani özellikle kuruluşun temelini oluşturan prosedürler, politikalar, yapılar ve karar alma normlarının, bu yönetişim uygulamalarına yönelik çevresel/toplumsal beklentiler ve normlarla ne kadar uyumlu olduğuna bağlıdır. Belirli bir uyum derecesinde, hedef toplum tarafından meşruiyet tanınacaktır (Monk, 2009: 459-460).

Meşruiyet tanınması yönetimler nezdinde çok önemlidir ve yönetimlerin devamlılığını temin etmektedir. Meşruiyet meselesi tüm devletlerde olduğu gibi

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde de kuruluşundan itibaren çeşitli kaynaklarla sağlanmaya ve artırılmaya çalışılan bir konumda olmuştur. Kuruluş döneminde meşruiyetin temel kaynağı olarak modernleşme yolunda atılan adımlar önemli görünmektedir. Siyasi, ekonomik ve askeri alanlarda yaşanan sorunlara çözüm bulma noktasında çeşitli adımlar atılmıştır. Bu da hükümetler için meşru bir zemin oluşturma çabasını ifade etmektedir. Bu dönemdeki bir diğer meşruiyet dayanağı ise demokratik yönetimdir. Bu noktada kurulan ilk meclis önemlidir. Tek partili hayattan çok partili hayata geçiş bir diğer meşruiyet zemini olarak ifade edilebilir. Aynı zamanda sanayileşme, yaşanan ekonomik iyileşmeler de meşruiyet için önemli bir kaynak teşkil etmiştir (Altun ve Mazman, 2020: 477-478). Özellikle 1980'lerle birlikte değişmeye başlayan kamu yönetimi anlayışları ve bunun ülkeye yansımaları yine meşruiyet açısından önemlidir. Bu noktada hemen her alanda yaşanan değişim ve dönüşümler yönetimleri de etkilemiş, vatandaşları da daha aktif ve sorgular hale getirmiştir. Bu doğrultuda yönetim de gündemi işgal etmektedir.

Türkiye özelinde konuya bakıldığında yaşanan değişim ve dönüşümlerin, vatandaşların artan beklentilerinin meşruiyet noktasında etkili olduğu söylenebilecektir. Güncel kamusal alan tartışmaları çerçevesinde birey merkezli ve geniş katılımcı bir kamusal savunusunun yaygınlaşması bu noktada değerli görülmektedir ki kamusal alana ilişkin değişim ve dönüşümlerin çok partili hayata geçişle birlikte başladığını da söylemek mümkündür (Öncel, 2024: 110). Bu noktada yapılan yasal düzenlemelerle katılımcılığın teşvik edildiği görülmekle birlikte pratiğe yansıma da çeşitli sorunların mevcudiyeti de bilinmektedir. Bu husus üç kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri şeklinde üç temel sac ayağına sahip olan ve birlikte yönetme anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim yaklaşımı ile de yakından ilgilidir.

Tüm ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de meşruiyet meselesi noktasında dikkate alınabilecek temel hususlardan bir diğeri insan hakları konusudur. Kökenleri çok eski olmasına rağmen yönetim anlayışlarında yaşanan değişim ve dönüşümler insan hakları konusunun sürekli bir şekilde gündemde kalmasına vesile olduğunu söylemek mümkündür. İnsan hakları ve bunların yerleştirilmesi, korunması, savunulması yönetimlerin temel meşruiyet kaynaklarından biri olarak görülmektedir (Vardar ve Şen, 2024: 4). Yani insan haklarına verilen önem yönetimlerin meşruiyetlerini de olumlu yönde etkilemektedir. Bu noktada yine eşitlik, katılım, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik gibi yönetim ilkelerinin de insan hakları bağlamında önemi

yadsınamayacak niteliktedir. Bu konuda da yine yasal düzenlemeler, oluşturulan örgütsel yapılar, geliştirilen politikalar, hazırlanan raporlar önem arz etmektedir. Özellikle Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu insan hakları ihlallerinin önlenmesi ve insan haklarının korunması noktasında dikkate değerdir (Güneş, 2018). Ancak teorik bağlamda oluşturulan hususların pratiğe tam olarak aktarıldığını söylemek çok mümkün görünmektedir. Bu noktada Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar örnek olarak değerlendirilebilecektir. İfade edilen hususlar meşruiyet ve yönetim kapsamında değerlendirilebilecek gelişmelere örnek teşkil etmektedir.

İfade edilen hususlar yönetim ile meşruiyet arasındaki bağlantıyı ya da meşruiyetin sağlanmasında veya arttırılmasında yönetişimin önemini ortaya koymaktadır. Bu noktada yönetim düzeyinin yüksek olduğu yönetimlerin meşruiyetinin de yüksek olacağı ifade edilebilecektir. Bu bağlamda yukarıda ifade edilen hususların da etkisi ile Türkiye özelinde meşruiyet ve yönetim arasındaki ilişki bu çalışmanın konusunu oluşturmuştur.

3. MATERYAL-METOT VE BULGULAR

Bu çalışmanın amacı meşruiyet ile yönetim yaklaşımı arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktır. Bu bağlamda çalışmanın hipotezi meşruiyet ile yönetim arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğudur. Yani yönetim düzeyinin artması yönetimlerin meşruiyetini yükseltecektir. Bu kapsamda çalışmada Barış Fonu tarafından desteklenen Kırılgan Devletler Endeksi içerisinde yer alan devlet meşruiyeti göstergesine ait veriler ve Dünya Bankası tarafından hazırlanan yönetim endeksi verileri kullanılmıştır. Endekslerdeki veriler içerisinden Türkiye'ye ait olan veriler ele alınmış ve tablolar oluşturulmuştur. Sonrasında SPSS paket programı Versiyon 20 kullanılarak korelasyon analizleri yapılmıştır.

Devletin meşruiyeti göstergesi, Barış Fonu (The Fund for Peace-FFP) tarafından desteklenen Kırılgan Devletler Endeksi (Fragile State Index-FSI) içindeki göstergelerden biridir. Meşruiyet göstergesi, hükümetin temsil kabiliyeti ve açıklığı ile vatandaşlarıyla olan ilişkisini dikkate almaktadır. Gösterge, nüfusun devlet kurumlarına ve süreçlerine olan güven düzeyine bakmakta ve bu güvenin olmadığı durumlarda kitlesel halk gösterileri, sürekli sivil itaatsizlik veya silahlı isyanların yükselişi gibi etkileri değerlendirmektedir. Gösterge, hükümetin

açıklığını, özellikle de yönetici elitlerin şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve siyasi temsile açıklığını veya tersine yolsuzluk, vurgunculuk ve muhalif grupları marjinalleştirme, zulmetme veya başka bir şekilde dışlama düzeylerini dikkate almaktadır. Gösterge aynı zamanda bir devletin, vergi toplama kabiliyeti gibi, halkın hükümetine ve kurumlarına olan güvenini ortaya koyan temel işlevleri yerine getirme kabiliyetini üzerinde de durmaktadır. Endeksin değeri ne kadar yüksekse ülkenin meşruiyeti o kadar düşük demektir. Bu noktada ülkelerin meşruiyet düzeyleri 0-10 arasında bir değer almaktadır. Meşruiyet göstergesi aşağıda ifade edilen sorulara aranan cevaplar ile oluşturulmaktadır (<https://fragilestatesindex.org/indicators/p1/>, 14.05.2024):

- Siyasi süreçlere güven: Hükümete duyulan güven söz konusu edilmektedir.
- Siyasi muhalefet: Barışçıl gösterilerin yapılma durumu ile isyan veya ayaklanma durumları söz konusu edilmektedir.
- Şeffaflık: Yolsuzluk meselesi üzerinde durulmaktadır.
- Siyasal süreçlerin açıklığı ve adilliği: Siyasi haklar, liderlik, hükümet yapısı, seçim algısı ve seçimlerin izlenmesi gibi konular üzerinde durulmaktadır.
- Siyasi şiddet: Siyasi suikastlar, siyasi isyanlar, terörizm gibi konular ve bunlara ilişkin raporlamalar ele alınmaktadır.

FSI'nin kökenleri, 1990'larda politika yapıcılarının ve saha uygulayıcılarının karmaşık ortamlardaki çatışma etkenlerini ve dinamiklerini daha iyi anlayabilmeleri ve ölçebilmeleri için bir çerçeve olarak geliştirilen FFP'nin Çatışma Değerlendirme Sistemi Aracının (CAST) oluşturulmasına dayanmaktadır. CAST'ın kapsamlı sosyal bilim yaklaşımına dayalı olarak, üç ana akıştan- önceden var olan nicel veri setleri, içerik analizi ve nitel uzman analizi- elde edilen veriler üçgenleştirilerek Endeks için nihai puanlar elde edilmektedir (<https://fragilestatesindex.org/methodology/>, 14.05.2024). Kırılgan devletler endeksi içerisindeki göstergelerden biri olan devlet meşruiyeti göstergesi 179 ülke için söz konusu olmaktadır ve bunlardan biri de Türkiye'dir. Endeks 2006 yılından beri düzenli olarak yayımlanmaktadır. Türkiye'nin meşruiyet göstergesine ilişkin puanları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Türkiye'nin Yıl Bazlı Meşruiyet Göstergesi

Yıllar	Meşruiyet Göstergesi
2023 ¹	7,30
2022	7,30
2021	7,30
2020	7,50
2019	7,50
2018	7,70
2017	7,60
2016	6,60
2015	6,30
2014	6,00
2013	5,90
2012	6,20
2011	5,90
2010	6,00
2009	6,50
2008	6,00
2007	6,10
2006	6,10

Kaynak: Kınlgan Devletler Endeksi içerisinde yer alan meşruiyet göstergesi baz alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yönetişim endeksi ise Dünya Bankası tarafından yayımlanmaktadır. Dünya Yönetişim Göstergeleri (WGI), araştırmacı ve analistlerin ülkeler arasında ve zaman içinde yönetim algılarındaki geniş kalıpları değerlendirmelerine yardımcı olmak üzere tasarlanmıştır. WGI, dünya genelinde üç ana kriter temelinde seçilen 30'dan fazla düşünce kuruluşu, uluslararası örgüt, sivil toplum kuruluşu ve özel şirketten elde edilen verileri bir araya getirmektedir. Bu kriterler; verilerin güvenilir kuruluşlar tarafından üretilmiş olmaları, ülkeler arası karşılaştırılabilirlik sağlamaları ve düzenli olarak güncellenmeleridir. Veriler, on binlerce anket katılımcısı ve uzman dahil olmak üzere dünya çapında birçok paydaşın yönetim konusundaki çeşitli görüşlerini yansıtmaktadır. WGI, 1996-2022 dönemi boyunca 200'den fazla ülke ve bölge için altı toplu yönetim göstergesine sahiptir. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir: (<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>, 14.05.2024).

- Söz hakkı ve hesap verebilirlik: İfade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve özgür medyanın yanı sıra bir ülkenin vatandaşlarının hükümetlerini seçme sürecine ne ölçüde katılabildiklerine dair algıları kapsamaktadır.

¹ Tabloda yer alan bu veri, yönetim endeksi 2022 yılına kadar mevcut olduğu için, analizlere dahil edilmemiştir.

- Siyasi İstikrar ve Şiddet/Terörizmin Yokluğu: Siyasi istikrarsızlık ve/veya terörizm de dahil olmak üzere siyasi nedenli şiddet olasılığına ilişkin algıları ölçmektedir.
- Hükümetin etkinliği: Kamu hizmetlerinin kalitesi, kamu hizmetlerinin siyasi baskılardan bağımsızlık derecesi, politika oluşturma ve uygulama kalitesi ve hükümetin bu politikalara bağlılığının güvenilirliğine ilişkin algıları kapsamaktadır.
- Düzenleyici kalite: Hükümetin özel sektörün gelişimine izin veren ve teşvik eden sağlam politikalar ve düzenlemeler formüle etme ve uygulama becerisine ilişkin algıları kapsamaktadır.
- Hukukun üstünlüğü: Aktörlerin toplum kurallarına ne ölçüde güvendikleri ve bunlara ne ölçüde uyduklarına ilişkin algıları, özellikle de sözleşme uygulamalarının, mülkiyet haklarının, polisin ve mahkemelerin kalitesinin yanı sıra suç ve şiddet olasılığını da kapsamaktadır.
- Yolsuzluğun kontrolü: Hem küçük hem de büyük yolsuzluk biçimlerinin yanı sıra devletin elitler ve özel çıkarlar tarafından “ele geçirilmesi” de dahil olmak üzere, kamu gücünün özel kazanç için ne ölçüde kullanıldığına ilişkin algıları kapsamaktadır.

Yukarıda ifade edilen altı temel boyut pek çok alt bileşenden oluşmaktadır. Çok sayıda bireysel veri kaynağı açıklanan altı yönetim boyutuna karşılık gelen altı toplu yönetim göstergesinde gözlemlenemeyen bileşenler modeli (UCM) olarak bilinen istatistiksel bir araç kullanılarak birleştirilmektedir. Toplam WGI ölçümleri de -2,5 ile 2,5 arasında puanlanmaktadır. -2,5 en düşük değeri ve 2,5 en yüksek değeri ifade etmektedir (Kaufmann vd., 2011).

İfade edildiği üzere 200’ün üzerinde ülke için yönetim göstergeleri ve puanları sunulmaktadır. Türkiye’nin yönetişime ilişkin puanları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2: Türkiye'nin Yıl Bazlı Yönetişim Göstergeleri

Yıllar	Hukukun Üstünlüğü	Hükümet etkinliği	Yolsuzluk Kontrolü	Düzenleyici Kalite	Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik	Siyasi İstikrar ve Şiddetin yokluğu
2022	-0,46	-0,20	-0,47	-0,24	-0,93	-1,04
2021	-0,43	-0,12	-0,41	-0,10	-0,86	-1,14
2020	-0,42	-0,16	-0,36	-0,02	-0,86	-1,14
2019	-0,35	-0,02	-0,33	-0,02	-0,83	-1,38
2018	-0,39	-0,07	-0,35	0,02	-0,85	-1,32
2017	-0,32	0,01	-0,21	0,04	-0,71	-1,79
2016	-0,34	-0,01	-0,20	0,19	-0,61	-2,01
2015	-0,23	0,20	-0,16	0,27	-0,37	-1,50
2014	-0,08	0,39	-0,13	0,43	-0,34	-1,09
2013	0,00	0,40	0,09	0,46	-0,25	-1,25
2012	-0,04	0,43	0,16	0,45	-0,21	-1,22
2011	0,02	0,37	0,04	0,39	-0,14	-0,96
2010	0,05	0,32	0,03	0,31	-0,08	-0,92
2009	0,05	0,29	0,09	0,29	-0,06	-1,03
2008	0,02	0,29	0,12	0,27	-0,04	-0,82
2007	-0,04	0,33	0,11	0,33	-0,05	-0,82
2006 ²	0,00	0,11	0,03	0,28	-0,06	-0,59

Kaynak: Dünya Bankası verilerine dayanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 1 ve Tablo 2'de yer alan veriler doğrultusunda önce normallik analizi yapılmıştır. Aşağıdaki tabloda normallik testi sonuçlarına yer verilmiştir. Tablodan anlaşılabileceği üzere hükümet etkinliği, yolsuzluğun kontrolü, düzenleyici kalite ve siyasi istikrar ve şiddetin yokluğu değişkenleri normal dağılım göstermemektedir. Bir veri setinde medyan değer ve ortalamanın birbirine çok yakın (idealinde eşit) olması durumu normalliği ifade etmektedir. Belirtilen değişkenlerdeki puanlar belirli puan derecelerinde kümелendiği için normal dağılım göstermemektedirler.

Tablo 3: Değişkenlerin Normallik Bulguları

Değişkenler	Shapiro- Wilk (p)	Ortalama	Medyan	Mod	Çarpıklık	Basıklık
Meşruiyet	,005	6,617	6,3	6,00	0,515	-1,611
Yönetişim	,001	-0,257	-0,136	-,50	-0,219	-2,051
Hukukun Üstünlüğü	,008	-0,174	-0,08	-,04	-0,232	-1,863
Hükümet Etkinliği	,068	0,150	0,2	0,29	-0,255	-1,578
Yolsuzluğun Kontrolü	,074	-0,114	-0,13	,03	-0,279	-1,492
Düzenleyici Kalite	,144	0,197	0,27	-,02	-0,601	-0,695
Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik	,009	-0,426	-0,34	-,86	-0,286	-1,766
Siyasi İstikrar ve Şiddetin Yokluğu	,471	-1,177	-1,14	-1,14	-0,834	0,937

² Yönetişim endeksi 1996 yılından itibaren yayımlanmasına rağmen meşruiyet endeksi 2006 yılından itibaren yayımlandığı için önceki yıllara tabloda yer verilmemiştir.

Yapılan normallik analizi testi sonrasında korelasyon analizleri yapılmıştır. Bu doğrultuda hükümet etkinliği, yolsuzluğun kontrolü, düzenleyici kalite ve siyasi istikrar ve şiddetin yokluğu değişkenleri normal dağılım göstermediği için bu değişkenlerin yer aldığı analizlerde Spearman Korelasyon Analizi kullanılmıştır. Meşruiyet, yönetim, hukukun üstünlüğü ile söz hakkı ve hesap verebilirlik değişkenleri normal dağılım gösterdiği için bu değişkenlerin birbirleriyle korelasyonlarını belirlemek için de Pearson korelasyon analizi yapılmıştır. Aşağıdaki tabloda korelasyon analizi sonuçlarına yer verilmiştir. Koyu renkli değerler Pearson Korelasyon analizi sonuçlarıdır. Koyu ile belirtilmeyen değerler ise Spearman Korelasyon analizi sonuçlarıdır. Buradan anlaşılacağı üzere meşruiyet ile yönetim, hukukun üstünlüğü ve söz hakkı ve hesap verebilirlik arasında, yönetim ile hukukun üstünlüğü ve söz hakkı ve hesap verebilirlik arasında, hukukun üstünlüğü ile söz hakkı ve hesap verebilirlik arasında Pearson Korelasyon analizi yapılmıştır. Diğer değişkenlerin kendi aralarındaki korelasyon analizi ise Spearman Korelasyon analizidir.

Tablo 4: Değişkenlerin Standart Sapmaları ve Korelasyonları

Değişken	S.S.	1	2	3	4	5	6	7	8
1 Meşruiyet	0,690	1							
2 Yönetişim	0,222	-,900**	1						
3 Hukukun Üstünlüğü	0,196	-,885	,982**	1					
4 Hükümet Etkinliği	0,218	-,803**	,699**	,763**	1				
5 Yolsuzluğun Kontrolü	0,212	-,724**	,857**	,849**	,874**	1			
6 Düzenleyici Kalite	0,210	-,808**	,700**	,764**	,977**	,845**	1		
7 Söz Hakkı ve Hesap Verebilirlik	0,347	-0,432	,974**	,973**	,723**	,909**	,713**	1	
8 Siyasi İstikrar ve Şiddetin Yokluğu	0,354	-,551*	,711**	,533*	0,257	0,426	0,278	,630**	1

Not: S.S.=Standart Sapma, N=17, *p<,05, **p<,01.

Korelasyon analizinde, literatürde kabul edilen korelasyon katsayıları ve ilişki güçleri şu şekildedir: +/- (0.00 - 0.20) ilişki yok, +/- (0.21- 0.40) zayıf ilişki, +/- (0.41- 0.60) orta düzey ilişki, +/- (0.61- 0.80) güçlü ilişki, +/- (0.81- 1.00) çok güçlü olarak değerlendirilmektedir (Gegez, 2010, 278). Yapılan analiz sonuçlarına göre, meşruiyet ile yönetimin alt boyutları arasında anlamlı ilişkiler tespit edilmiştir. Hukukun üstünlüğü boyutuyla **-,885**; hükümet etkinliği boyutuyla **-,803**; yolsuzluğun kontrolü boyutuyla **-,724**; düzenleyici kalite boyutuyla **-,808** düzeylerinde %99 güven aralığında; siyasi istikrar ve şiddetin yokluğu boyutuyla ise **-,551** düzeyinde %95 güven aralığında anlamlı korelasyonlar bulunmuştur. Yönetişim genel göstergesi ile

meşruiyet arasındaki korelasyon $-0,900$ düzeyinde olup, %99 güven aralığında anlamlı bir ilişki mevcuttur. Bu sonuçlar, iki değişken arasında çok güçlü bir ilişki olduğunu göstermektedir. Korelasyonun negatif yönlü olması, meşruiyet değerleri arttıkça yönetim değerlerinin düşmesiyle açıklanabilir. Meşruiyet puanları 0-10 aralığında olup, puanların 10'a yaklaşması meşruiyetin zayıfladığını, 0'a yaklaşması ise meşruiyetin arttığını gösterirken; yönetim puanları $-2,5$ ile $+2,5$ aralığında değişmektedir ve puanların pozitif doğru artması yönetim düzeyinin yükseldiğini, $-2,5$ 'e yaklaşması ise yönetimin olumsuz değerlendirildiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla, meşruiyet puanlarının artması ve yönetim puanlarının azalması olumsuz bir durumu işaret ederken, meşruiyetin düşmesi ve yönetimin artması olumlu bir durumu göstermektedir. Sonuç olarak, yönetim puanlarının yükselmesi, meşruiyet puanlarının düşmesine ve böylelikle meşruiyetin artmasına neden olmaktadır. Bu bulgular, çalışmanın hipotezini desteklemektedir; yani, meşruiyet ile yönetim arasında pozitif yönlü ve anlamlı bir ilişki söz konusudur. Yönetim düzeyinin artışı, meşruiyetin de artmasını sağlamaktadır.

SONUÇ VE TARTIŞMA

Yönetimlerin meşruiyetleri toplumsal rıza ve uzlaşa temellidir. Uzun süre varlıklarını devam ettirmek ve istikrar sağlama düşüncesinde olan yönetimlerin meşruiyetlerini sürekli kılmak adına çaba göstermeleri gerekmektedir. Değişen ve dönüşen dünyada bu çabalar da çağa ayak uydurmak durumundadır. Değişen yönetim anlayışlarına uyum sağlamaya çalışmak, geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıkardığı yönetilemezlik krizinde ısrar etmemek günümüz yönetimlerinin meşruiyetlerinin devamlılığında önemli bir yer işgal etmektedir. Çünkü günümüzde vatandaşlar yönetime katılma noktasında daha istekli hale gelmekte, daha fazla şeffaflık talep etmekte, hesap sorma noktasındaki arzularını daha fazla dile getirmektedirler. Bunlarla birlikte özellikle yaşanan ekonomik ve siyasi krizler de yönetim anlayışlarını daha fazla tartışma konusu haline getirmiştir ve getirmektedir. Bu noktada yönetim yaklaşımı gündeme gelmektedir. Çünkü yönetim çeşitli aktörleri bir araya getiren, katılımcı, hesap verebilir, şeffaf, eşitlikçi, hukukun üstünlüğüne saygı duyan, etkin ve verimli yönetimleri vurgulamaktadır. Yönetişim ve meşruiyet sosyal ve örgütsel dinamiklerde kesişir. Yönetişim, toplumsal katılımı artıran ve eşitleyen yönetsel bir mekanizma olarak anlaşılmaktadır ve meşruiyet de toplumsal değerlendirme ve algı ile ilişkilidir. Bu haliyle meşruiyet ve yönetim arasında geçirgen sınırlar söz konusudur (Guimaraes 2021: 7).

Yönetişim ile meşruiyet arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu literatüre bakıldığında görülmektedir. Nitekim bu çalışma da literatürde ortaya konulan bu durumu onaylar niteliktedir. İfade edilen endekslerden Türkiye ile ilgili olan göstergeler ve bunlarla yapılan analizler doğrultusunda ülkedeki yönetim düzeyi ile yönetimin meşruiyeti arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu ortaya konulmuştur.

Yukarıda verilen Tablo 1 ve 2'deki puanlar dikkate alındığında Türkiye'nin hem meşruiyete ilişkin hem de yönetim göstergelerine ait puanlarının düşük olduğu görülmektedir. Bu puanlara göre ülkede meşruiyete ve yönetim ilişkin birtakım sorunların var olduğu söylenebilecektir. Nitekim yönetim düzeyine ilişkin olarak daha önceden yapılmış olan çalışmalar da benzer sonuçları ortaya koymuştur. Esasında ülkede yönetim anlayışı ve bu anlayışın ilkelerine ilişkin çok çeşitli düzenlemelerin varlığı söz konusudur. Özellikle yapılan yasal düzenlemelerde yönetim ilkelerine vurgu yapıldığı

görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi yasal düzenlemeler, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kalkınma Ajansları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi örgütlenmeler ile şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi ilkeler doğrultusunda önemli adımlar atılmıştır. Bununla birlikte son dönem kalkınma planları ve 12. Kalkınma Planı da iyi yönetim noktasında önemli bilgiler ihtiva etmektedir. Yani yönetime yönelik önemli teorik adımlar atılmıştır. Ancak teorinin pratiğe aktarılması noktasında birtakım sorunlar yaşandığını söylemek ifade edilen bulgularla mümkün görünmektedir. Bu noktada yasal düzenlemelerde kontrol ve yaptırım eksikliği, yerel yönetimlerde önemli bir yeri olan stratejik planlarda genel geçer hususların var olması, kurumsal farklılıkların göz ardı edilmesi, güncellemelerin yapılmaması gibi hususlar teorinin pratiğe aktarılması noktasındaki sorun alanı örneklerini teşkil edebilecektir. Yönetime ilişkin ifade edilen önemli hususların meşruiyet açısından da geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim Habermas'a göre "meşruiyet açığı ya da meşruiyet krizi teori ile pratik arasındaki açığı, uyumsuzluğu, uçurumu ifade etmektedir." (Çelik, 2013: 158). Yönetimin meşruiyetini devam ettirebilmesi ve dolayısıyla kendi varlığını devam ettirebilmesinde yönetim yaklaşımının önemi bu çalışma ile bir kez daha ortaya konulmuştur. Yönetimde birlikte karar alma, birlikte uygulama ve sorumluluğu ve yükü paylaşma durumu söz konusu olacaktır. Aktörler arasında şeffaflık sağlanacak ve bu da hesap verebilir bir yönetim anlayışını sonuç verecektir. Yönetime katılım sağlayan aktörlerin yönetenlere güvenleri, sadakatleri artacaktır. Tüm bunlar, ortaya konan sonuçlar için uzlaşa ve kabul düzeyini ve dolayısıyla meşruiyeti artıracaktır. Bu noktada Türkiye'de atılması gereken en önemli adım teoride mevcut olan hususların pratiğe aktarılması noktasında daha hassas davranılmasıdır. Bu hususta özellikle kısa vadede olmak üzere bilgi ve iletişim teknolojilerinden de faydalanılarak hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda kurumsal web sitelerinin, e-devlet uygulamalarının faydalı olabileceği ifade edilebilir. Hali hazırda mevcut olan web sitelerinin işlevsel bir hale getirilmesi, e-devlet uygulamalarının ifade edilen hususlar bağlamında yaygınlaştırılması faydalı olabilecektir. Bu noktada e-devlet uygulamalarının başarısının, dijital altyapıya yapılan önemli yatırımlarla, destekleyici düzenlemelerle ve kamu

çalışanları ile halka yönelik eğitim ve öğretimle ilgili olduğunu göz önünde tutmak önemlidir. Bu hususlarla birlikte Estonya örneğinde olduğu gibi sıfır bürokrasi planları geliştirilerek yapay zekâ ile e-hizmetler otomatikleştirilebilir ve kamusal hizmetlerin neredeyse tamamı çevrimiçi olarak sunulabilir (Espinosa ve Pino, 2024: 5). Bununla birlikte özellikle örgütsel bazda belirli standartların oluşturulması ve bunların hayata geçirilmesi, aksi durumda sorumlulara yaptırım uygulanması yine yönetim ve meşruiyet açısından yararlı olabilecektir. Bireylerin politika yapım ve karar alma süreçlerine katılımını güçlendirecek adımlar özellikle önem arz etmektedir. Bu noktada mevcut mekanizmaların da güçlendirilmesi fayda sağlayabilecektir. Bu mekanizmalara kent konseyleri örnek olarak gösterilebilecektir. Kent konseyleri müzakereci demokrasinin yerel düzeyde harekete geçirilmesi için son derece önemli mekanizmalardır ve yerel düzeyde ortak akı harekete geçiren, karar alma sürecinde bütün ilgililerin var olduğu paydaşlık modelidir (Çukurçayır vd., 2015). Bu noktada kent konseylerinin işlevsizliği yerel yönetişimin de zayıflığına işaret etmektedir. Bu hususta kent konseylerinin öneminin yeterince açıklanması, vatandaşların bu noktada bilgilendirilmesi, alınan kararların belediyelerce daha fazla dikkate alınması gibi tedbirlerle kent konseyleri güçlendirilebilecek ve daha etkin hale getirilebilecektir. Ayrıca oluşturulan çeşitli politikalara ilgili aktörlerin dahil edilmesi de yönetim ve meşruiyet açısından faydalı olacaktır. Bu noktaya güvenlik politikaları örnek gösterilebilecektir. “Bireylerin ve toplum kesimlerinin güvenlik politikalarına etkin bir şekilde katıldığı bir süreç, politikaların meşruiyetini artırırken aynı zamanda toplumun güvenlik konularında daha bilinçli ve sorumluluk sahibi olmasını sağlayacaktır. Etkili yönetim ise, güvenlik politikalarının uygulanmasında merkezi bir rol oynamaktadır.” (Gemici, 2023: 11). İfade edilen hususlarla birlikte daha kurumsal bazda yönetişimin hayata geçirilmesi de önem arz etmektedir. Bu konuda İtalya’da yapılan bir çalışma yargısal yönetim ile mahkemelerin meşruiyeti arasında olumlu bağlamda bir ilişki olduğunu ileri sürmektedir (Guimaraes, 2021: 9). Aynı hususların ülkemizin kurumsal yapısı üzerinde de faydalı olabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte yönetişimin meşruiyete ilişkin sorunlara çözüm olabilmesi ve meşruiyeti besleyebilmesi için ilgili tüm aktörlerin demokratik bir yönetim anlayışına ve bunun sürdürülmesi gerektiğine dair bir inanca sahip olmaları da gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ALTUN, Atilla ve İbrahim Mazman (2020). Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Cumhuriyeti'ne İktidarların Meşruiyet Kaynakları. **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 10(2), 465-482.
- BIERMANN, Frank ve Aarti Gupta (2011). "Accountability And Legitimacy in Earth System Governance: A Research Framework", **Ecological economics**, Cilt: 70 Sayı: 11, ss. 1856-1864.
- BİLGİÇ, Muhammed Habib ve Enes Sezer (2023). "Otoriter Rejimlerde Meşruiyet Araçları", **Anadolu Strateji Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, ss. 1-9.
- BRANDI, C. (2019). Club Governance And Legitimacy: The Perspective of Old And Rising Powers On The G7 And The G20. **South African Journal of International Affairs**, 26(4), 685-702.
- BRESSERS, Hans T. ve Stefan M. Kuks (2003). "What Does Governance Mean?", **In Achieving Sustainable Development, The Challenge Of Governance Across Social Scales**, ss. 65-88, Praeger.
- CLEMENTS, Kevin P. (2014). "What is Legitimacy And Why Does It Matter For Peace", **Accord: An International Review of Peace Initiatives**, Cilt: 25, ss. 13-17.
- CESUR, Abdülkadir (2018). Yönetişim Perspektifinden Kent Konseylerinin Kent Yönetimindeki Rolü ve İşlevselliği. **Journal of International Social Research**, 11(55).
- ÇELİK, Metin (2013). "Avrupa Birliği'nde Yaşanan Meşruiyet Krizi", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, ss. 151-190.
- ÇETİN, Halis (2003a). "Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşrutiyeti-Meşrutiyetin İktidarı", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: 58, Sayı: 3, ss. 61-88.
- ÇETİN, Halis (2003b). "Demokratik Meşruiyet Versus Karizmatik Meşruiyet", **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 1, ss. 91-108.
- ÇETİNKAYA, M. Buhari (2013). "Hukuksal ve Siyasal Açından Meşruiyet", **Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler III**, 2. Baskı, İstanbul.
- ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif, H. Tuğba Eroğlu ve Hayriye Sağır (2015). Yerel Yönetişim, Katılım ve Kent Konseyleri. **Yerel Politikalar**, (1).

- DURGUN, Sadegül ve Ahmet Hamdi Aydın (2019). “Türkiye’nin Yönetişim Performansına İlişkin Bir Değerlendirme”, **The Journal of Social Sciences**, Cilt: 43, ss. 538-550.
- DURGUN, Sadegül ve İbrahim Ethem Taş (2022). “Türkiye’de Yönetişimin İzini Aramak”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 569-587.
- DUYVESTEYN, Isabella (2017). *Rebels & Legitimacy; An Introduction*. In **Rebels and Legitimacy**. Routledge.
- ESPINOSA, Victor I. ve Antonia Pino (2024). E-Government as a Development Strategy: The Case of Estonia. **International Journal of Public Administration**, 1-14.
- FUKUYAMA, Francis (2016). “Governance: What Do We Know, And How Do We Know It?”, **Annual Review of Political Science**, Cilt: 19, ss. 89-105.
- GEGEZ, A. Ercan (2010). **Pazarlama Araştırmaları**. 3. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- GEMİCİ, Eser (2023). Cumhuriyetin 100. Yılında Kamu Güvenliğinin Dinamikleri: Katılım ve Yönetişim. **Kent Akademisi**, 16 (Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. Yılı Özel Sayısı| Special Issue for the 100th Anniversary of the Republic of Türkiye), 1-18.
- GUIMARAES, Tomas Aquino, Guarido Edson Ronaldo Guarido ve Bruno Batista de Carvalho Luz (2021). Courts As Organizations: Governance And Legitimacy. **BAR-Brazilian Administration Review**, 17(4), e200032.
- GÜNEŞ, Ümran (2018). Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu. **Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 20(1), 165-186.
- HUANG, Min-Hua, Yu-tzung Chang ve Yun-han Chu (2008). Identifying Sources Of Democratic Legitimacy: A Multilevel Analysis. **Electoral Studies**, 27(1), 45-62.
- HURD, Ian (1999). “Legitimacy And Authority in International Politics”, **International Organization**, Cilt: 53, Sayı: 2, ss. 379-408.
- JESSOP, Bob (2002). Governance and Meta-Governance in The Face Of Complexity: On The roles of requisite variety, reflexive observation, and romantic irony in participatory governance. In **Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts And Experience** (pp. 33-58). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- KOPPELL, Jonathan G. (2010). **World Rule: Accountability, Legitimacy, And The Design Of Global Governance**, University of Chicago Press.
- KEOHANE, Robert O. (2007, February). **Governance and Legitimacy**. In Keynote Speech Held at the Opening Conference of the Research Center (SFB) (Vol. 700).
- LEMOS, Maria Carmen ve Arun Agrawal (2006). "Environmental Governance", **Annual Review Environment Resources**, Cilt: 31, ss. 297-325.
- KAUFMANN, Daniel, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi (2011). "The Worldwide Governance Indicators: Methodology And Analytical Issues", **Hague Journal On The Rule Of Law**, Cilt: 3, Sayı: 2, ss. 220-246.
- MALKOÇ, Enver Sinan (2017). "Siyasi Yönetimde Meşruiyet Sorunu", **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 15, ss. 85-97.
- MONK, Ashby (2009). "Recasting The Sovereign Wealth Fund Debate: Trust, Legitimacy, And Governance", **New Political Economy**, Cilt: 14, Sayı: 4, ss. 451-468.
- ÖNCEL, Muhammed Asım (2024). Türkiye'de Çok Partili Yaşama Geçişte Kamusal Alanın Dönüşümü. **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (48), 96-112.
- ÖZDEMİR, Gürbüz (2014). "Weberian Anlamda Türklerde Otorite ve Meşruiyet İlişkisi (15. Yüzyıl Osmanlı Dönemine Kadar)", **Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 69-90.
- PETER, Fabienne (2020). The Grounds Of Political Legitimacy. **Journal of the American Philosophical Association**, 6(3), 372-390.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2017). "What Does "Governance" Mean?", **Governance**, Cilt: 30, Sayı: 1, ss. 23-27.
- SANCAR, Mithat (2003). "Değişen Egemenlik Sürecinde Meşruiyet Sorunu ve Anayasal Düzen", **Anayasa Yargısı**, Cilt: 19, Sayı: 1.
- SATIR, Mehmet Emin (2018). "Siyasal Meşruiyetin Sağlanmasında Medyanın Rolü Üzerine Bir Değerlendirme", **Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı**, ss. 115-128.
- SMITH, Lauren ve Christine Woods (2015). Stakeholder Engagement in The Social Entrepreneurship Process: Identity, Governance And Legitimacy. **Journal of Social Entrepreneurship**, 6(2), 186-217.

- STILLMAN, Peter G. (1974). "The Concept Of Legitimacy", **Polity**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 32-56.
- SUCHMAN, Mark C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic And Institutional Approaches. **Academy Of Management Review**, 20(3), 571-610.
- SUDDABY, Roy, Alex Bitektine ve Pattrick Haack (2017). "Legitimacy", **Academy of Management Annals**, Cilt: 11, Sayı: 1, ss. 451-478.
- VAN KERSBERGEN, Kees ve Frans Van Waarden (2004). 'Governance'as A Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts In Governance And Problems Of Governability, Accountability And Legitimacy. In **European Corporate Governance**, Routledge, ss. 64-80.
- VARDAR, Senem Ö. ve Mert S. Şen (2024). Çevre Hakkının İnsan Hakları Kapsamında Değerlendirilmesi ve Türkiye'de Çevre Hakkına Dair Deneyimin İncelenmesi. **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 11(3), 1-33.
- WALTERS, William (2004). Some critical notes on "governance". **Studies in Political Economy**, 73(1), 27-46.
- WILLIAM Walters (2004). "Some Critical Notes on "Governance", **Studies in Political Economy**, Cilt: 73, Sayı:1, ss. 27-46.
- <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>, (Erişim Tarihi 14.05.2024).
- <https://fragilestatesindex.org/methodology/>, (Erişim Tarihi: 14.05.2024).
- <https://fragilestatesindex.org/indicators/p1/>, (Erişim Tarihi: 14.05.2024).

KAMU POLİTİKALARINDA YAPAY ZEKÂ UYGULAMALARI: KANADA GÖÇMENLİK SİSTEMİ ÖRNEĞİ

Application of Artificial Intelligence in Public Policies: The Case of Canada Immigration System

Öğr. Gör. Dr. Seda ÇANKAYA KURNAZ*

Geliş Tarihi: 6.06.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Bu çalışma kamu sektöründe oldukça yeni bir yer bulan yapay zekâ uygulamalarının mahiyetine ilişkin bir analiz ortaya koymak ve Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık Dairesi'nin 2018'den bu yana Geçici İkamet Vizesi (GİV) alımında yapay zekâ uygulamalarını kullanarak yürüttüğü üç analitik tabanlı sistemin detaylarına yer vermek amacı ile hazırlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda kamu politikalarında yapay zekâ hangi alanlarda kullanılmaktadır? Kanada göçmenlik sisteminde yapay zekâ algoritmaları nasıl kullanılmaktadır? Kanada göçmenlik sisteminde GİV başvurularının genel durumu nedir? Kanada göçmenlik sisteminde yapay zekâ kullanımının riskleri ve fırsatları nelerdir? sorularına cevap aranmıştır. Belirlenen araştırma sorularına cevap bulmak için Kanada Hükümetinin resmî web sitesinde Göç ve Vatandaşlık ile ilgili tüm bilgi, belge ve ampirik verilerin yer aldığı veri tabanı taranmıştır. Çalışma sonucunda yapay zekânın kamu politikalarında ba-

Abstract

This study aims to present an analysis of the nature of artificial intelligence applications that have found a fairly new place in the public sector and to include the details of three analytics based systems that Immigration, Refugees and Citizenship Canada have been running using artificial intelligence applications in obtaining Temporary Residence Visas (TRV) since 2018. In line with this purpose, the following questions have been addressed: In which areas is artificial intelligence used in public policies? How are artificial intelligence algorithms used in the Canadian immigration system? What is the general state of TRV applications in the Canadian immigration system? What are the risks and opportunities of using artificial intelligence in the immigration system? In order to find answers to the determined research questions, the database containing all information, documents and empirical data regarding Immigration and Citizenship on the official website

* Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sedacankaya@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6977-300X

şarılı bir şekilde uygulanması sürecinde en önemli hususların, insan hakları yükümlülüklerine dayanan teknolojilerin kullanılması ve bu teknolojilerde kullanılan büyük verinin güvenli bir şekilde işlenmesi olduğu vurgulanmıştır.

of the Canadian Government was determined. As a result of the study, it was emphasized that the most important issues in the successful implementation of artificial intelligence in public policies are the use of technologies based on human rights obligations and the secure processing of big data used in these technologies.

Anahtar Kelimeler: E-devlet, Göçmenlik Sistemi, Kamu Politikaları, Kanada, Yapay Zekâ

Key words: E-government, Immigration System, Public Policy, Canada, Artificial Intelligence

GİRİŞ

Yapay zekâ, son yıllarda en çok düşünülen, çokça tartışılan, üzerinde bilimsel çalışmalar yapılan ve değişim ve dönüşüm meselelerine kafa yoran herkesin gündeminde olan önemli konulardan biridir. Değişim ve dönüşümün kaçınılmaz olduğu dijital çağda, pek çok sektör gibi kamu sektörü de önemli dönüşümlerden geçmektedir. Özellikle özel sektörün hizmet sunumunda farklı yaklaşımlar üzerinde kendini geliştirmesi, vatandaşın bu yönde beklentilerini arttırmakta ve kamu sektörünü değişime zorlamaktadır. Değişimin önemli bir paradigması haline gelen yapay zekâ uygulamaları, kamu hizmetlerinin sunumu, kamu politikalarının oluşturulması ve kamu kurumlarını daha verimli hale getirme stratejisinin önemli bir parçası olarak kamu sektöründe tartışılmaya başlanmıştır. Yapay zekânın kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin sıklıkla dile getirilen olumlu algılara rağmen etkisi (Bailey ve Barley, 2020), fırsatları, avantajları ve dezavantajları konusunda hâlâ çok az şey bilinmektedir. Bunun nedeni yapay zekâ teknolojilerinin kamu sektöründe etkili bir şekilde benimsenmemesi ve bunların benimsenmesini engelleyen çeşitli zorlukların bulunmasından kaynaklanmaktadır (Berube ve Giannelia, 2021; Sun ve Medaglia, 2019). Dahası kapsamlı etkili çalışmalarının yetersiz olması da bu belirsizliğin önemli bir sebebi olarak kabul edilmektedir. Yapılan çalışmalarda yapay zekânın getirebileceği potansiyel faydalar çeşitli kategorilerde tanımlanmakta ve yapay zekânın kamu sektöründe kullanılmasına ilişkin risklerin de bulunduğu ortaya konulmaktadır (Zuiderwijk, vd. 2021).

Dünya genelinde yapay zekâ uygulamalarını kamu politikalarının üretilmesi sürecinde kullanılması yaygın olarak görülmeye başlamıştır (OECD, 2019, United Nations, 2022; Van Noordt ve Misuraca, 2022; European Commission, 2018; Openbaar Ministerie, 2020; Info Barcelona, 2020). Bu kapsamda Kanada 2018 yılından itibaren gelişmiş veri analitiği sistemlerini kullanarak Hindistan ve Çin'den gelen GİV (Geçici İkamet Vizesi) başvurularına yönelik iş akışının bir bölümünü otomatikleştirme sürecini yürütmeye başlamıştır. Bu uygulama sayesinde Kanada, teknolojinin imkânlarını kullanarak başvuruların yoğunluğunu azaltmayı, yığılmaları önlemeyi ve daha hızlı, etkin ve verimli bir hizmet sunmayı amaçlamaktadır.

Bu zeminden hareketle araştırmanın amacı, kamu politikalarında yapay zekâ uygulamalarının mahiyetine ilişkin bir analiz ortaya koymak ve Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık Dairesi'nin (IRCC) 2018'den bu yana GİV alımında yapay zekâ uygulamalarını kullanarak yürüttüğü üç analitik tabanlı sistemin uygulama detaylarına yer vermektir. Bu amaç doğrultusunda çalışmaya yön veren araştırma soruları şunlardır:

- Kamu politikalarında yapay zekâ hangi alanlarda kullanılmaktadır?
- Kanada göçmenlik sisteminde yapay zekâ algoritmaları nasıl kullanılmaktadır?
- Kanada göçmenlik sisteminde GİV başvurularının genel durumu nedir?
- Kanada göçmenlik sisteminde yapay zekâ kullanımının riskleri ve fırsatları nelerdir?

Ulusal alanyazına bakıldığında kamu politikalarında yapay zekâ uygulamaları üzerinde yeterince kaynak bulunmadığı ve örnek politika uygulaması incelenerek meseleye yaklaşılmadığı görülmektedir. Uluslararası alanyazında ise öne çıkan belli çalışmalar bulunmaktadır. Bilhassa çalışmanın, kamu politikalarında yapay zekânın kullanımı noktasında alandaki boşluğu doldurmaya katkı sağlaması ve gelecek çalışmalara referans olması beklenmektedir. Çalışmada bir taraftan Kanada göçmenlik sistemi örneğinden yola çıkarak kamu politikalarında yapay zekâ kullanımının faydalarına yer verilirken diğer taraftan da eleştiriler ve riskler konusunda saptamalar yapılması benzer çalışmalara kolaylık sağlayabilecektir.

1. YAPAY ZEKÂ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

İngiliz matematikçi Alan Turing'in 1950 yılında Makineler düşünebilir mi? sorusu ile tartışmaya açılan ve ilk olarak, 1956'da McCarthy, Alan Newell, Arthur Samuel, Herbert Simon ve Marvin Minsky tarafından kavramsallaştırılan yapay zekâ (Turing, 1950), bugün geline nokta sosyal, sağlık, tıp ve fen bilimleri gibi birçok alanda yoğun olarak faydalanılan teknolojilerden biri haline gelmiştir. Algoritma analizinin yükselişi, daha güçlü ve dağıtılmış işleme teknolojileri, büyük veri olguları ve veri bilimi gibi yeni disiplinlerin yaygınlaşması son zamanlarda yapay zekânın kazandığı ivmede etkili olmuştur (Jimenez-Gomez vd., 2020). Yapay zekâ alanında son yıllarda meydana gelen bu gelişmeler, kavramın kökenine ve tanımına ilişkin arayışları da arttırmıştır. Artan ilgiye rağmen kavramın, hala tam olarak tanımlandığını söylemek oldukça güçtür. Yapay zekâ teriminin ve özel araştırmalarının kökeninin, birçok bilim insanının akıllı makinelerin yaratılması ve tasarımı üzerine yeni araştırmalar yayınlamaya başladığı 1950'lere dayandığı genel olarak kabul edilmektedir (Stone, vd., 2022). Alanyazında farklı disiplinlerde ele alınan yapay zekânın çeşitli tanımlamaları yer almaktadır. Britannica sözlüğünde yapay zekâ, bir bilgisayarın veya bilgisayar kontrollü bir robotun, insanlara özgü olan görevleri yerine getirme yeteneği olarak tanımlanmıştır. Henüz geniş alanlarda veya çok fazla bilgi gerektiren görevlerde tam insan esnekliğine uygun bir yapay zekâ olmasa da bazı yapay zekâlar belirli görevleri insanlar kadar iyi yerine getirebilmektedir (Britannica, 2023). Minsky tarafından yapılan tanımlamada yapay zekâ, insan beyninin yeteneklerine yaklaşan bilgisayar zekâsı arayışını veya insanlar tarafından yapıldığında zekâ gerektiren şeyleri makinelerle yaptırma bilimini ifade etmektedir (Yezdani, 1984). Minsky yapay zekânın potansiyelini, "Günümüzde makineler sorunları esas olarak bizim onlara yerleştirdiğimiz ilkelere göre çözüyor. Çok geçmeden onları, sorunları çözme kapasitelerini geliştirmek gibi çok özel bir sorun üzerinde çalışmaya nasıl yönlendireceğimizi öğrenebiliriz" (Dreyfus 1994: 81) şeklinde yorumlamıştır. Schmidt ve Stephens'e göre (2019) yapay zekâ, insan zekâsını taklit eden makine tabanlı operasyonları ifade eder (Schmidt ve Stephens, 2019: 133).

OECD'ye göre (2019) yapay zekâ sistemi, insan tarafından tanımlanan belirli bir dizi hedef için, gerçek veya sanal ortamları etkileyen, tahmin yapabilen, tavsiyeler veya kararlar verebilen makine tabanlı bir sistemdir. Avrupa Komisyonunun 2018 yılında yaptığı bir tanımlamaya göre yapay zekâ, belirli hedeflere ulaşmak

için bir dereceye kadar özerklikle harekete geçerek akıllı davranışlar sergileyen sistemleri ifade etmektedir (European Commission, 2018). Bahsedilen akıllı görevleri yerine getirebilen yazılım sistemlerinin öğrenilmesi ve geliştirilmesindeki ilerlemeler genellikle büyük veri kümelerinin makine öğrenme algoritmalarıyla birleştirilmesinin sonucudur (Desouza, et all., 2020). Büyük veri terimi, geleneksel yöntemlerle işlenemeyecek kadar büyük, hızlı veya karmaşık verileri ifade eder (SAS, 2021). Büyük verinin hacim, hız ve çeşitlilik gibi çeşitli boyutları vardır. Hacim; ticari işlemler, internet cihazları, videolar ve sosyal medya gibi kaynaklardan üretilen bilgilerin boyutunu veya miktarını ifade eder. Hız, birlikte bir döngü oluşturan verilerin üretilme, kullanılma ve yönetilme hızıdır. Son olarak çeşitlilik, verilerin genellikle yapılandırılmış ve yapılandırılmamış olarak ulaştığı farklı formatları ifade eder. Yapılandırılmış veriler, geleneksel veri tabanlarında kayıtlı sayısal verilerle ilgilidir; yapılandırılmamış veriler ise e postaları, sesleri, videoları, finansal işlemleri ve metin belgelerini ifade eder. Şu anda makinelerin öğrenebilmesi (makine öğrenimi) için makineye verilen verilerin resim, ses dosyaları ve metin gibi yalnızca aynı formatta olması gerekmektedir (SAS, 2021). Yeterli veri verildiğinde makine öğrenimi algoritmaları aslında verilerdeki kalıpları keşfederek yüksek tahmine sahip modellerin oluşturulmasına olanak sağlayabilmektedir (Preece, vd., 2018: 1-6). Mevcut yazılım ve/veya donanımın birleştirildiğinde, makinenin tavsiyelerde bulunmasına, sonraki adımları tahmin etmesine ve hatta çok az insan denetimiyle kendi başına kararlar almasına izin vermek giderek daha mümkün hale gelmektedir.

Bu kavramsal zeminden hareketle yapay zekâ, insanların kendi zihin yapılarını çalışma şeklini, tarzını, özelliklerini inceleyerek buna benzer bir zihin meydana getirme çabası olarak görülebilmektedir. Bu süreç, insan zekâsına azami seviyede benzer şekilde düşünebilen, konuşabilen, problem çözebilen, bir bilgisayar, bilgisayar kontrolünde robot ya da bir yazılım şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Önder ve Saygılı, 2018: 635).

2. KAMU SEKTÖRÜNDE YAPAY ZEKÂ VE UYGULAMALARI

Yapay zekâ, makine öğrenimi, tahmine dayalı analitik ve otomatik karar verme gibi fonksiyonların tümü pek çok sektörde önemli gelişmelerin yaşanmasına katkı sağlamaktadır. Özel ya da kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın bir ülkenin belirli teknolojileri uygulama kararı diğer ülkelerin takip edeceği bir örnek

oluşturabilmektedir (Molnar, 2018a). Nitekim dünyada meydana gelen gelişmelere ve yeniliklere kayıtsız kalamayan yönetimlerin diğer ülkelerdeki uygulamaları inceleyerek öykünme, ders alma ve uyum sağlama gibi farklı dereceleri ile sentezleyerek kendi ülkelerine uyarlayabilmeleri oldukça yaygındır (Çankaya Kurnaz, 2024). Bu sayede yönetimler diğer ülkelerdeki uygulamaları inceleyerek hem kendi sorunlarına çözüm aramakta hem de diğer ülkelerin sorunlarından ders çıkarmaktadır (Çankaya, 2019: 129). Bu kapsamda yapay zekânın hemen hemen tüm alanlarda yarattığı paradigma değişimi, kamu sektöründe de yönetimlerin dikkatini çekmektedir (Jimenez-Gomez vd., 2020). Bu değişim sürecinde yönetimleri ve hizmet alanları; yapay zekânın kırtasiyecilik, bürokrasi, hızlı sonuç alamama, zaman, masraf, emek kaybı gibi istenmeyen durumlara pozitif etki edeceğine yönelik beklenti içerisinde sokmaktadır (Tanrıverdi, 2021: 311).

Toplumdaki genel faaliyetlerin düzenleyicisi olan yönetimler, her zaman ortak iyiyi, kamu ve kolektif çıkarların ilerlemesini ilke edinmektedir. Bu ilke doğrultusunda kamu sektörünün güncel gelişmelerin kapsamı dışında kalması da söz konusu olamamaktadır. Bilgisayar teknolojilerinin gelişmesinin doğal bir sonucu olarak hizmet sunumunda geleneksel yol ve yöntemlerin ötesinde yeni uygulamaların gelişmesi, üretilen kamu politikalarının çeşitliliğini de arttırmıştır. Özellikle yapay zekâ uygulamaları sayesinde eski e-devlet kavramsallaştırmasının sınırlarının aşıldığı ve sürekli daha akıllı sistemlerin geliştirildiği bir döneme girilmiştir (Jimenez-Gomez, vd., 2020).

Kamu hizmetlerinin sunumunda en iyi yöntemi arayan hükümetler, kamu sektörünün doğası gereği ek zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Bir yandan kamu sektörünün kendine öz doğasını dikkate alarak, diğer yandan da özellikle “dijital yönetim” perspektifiyle, yapay zekâ teknolojilerini benimsemeye çalışmak hükümetlerin anahtar rolleri üstlenmesini gerektirmektedir. Bu anahtar rol, hükümetlerin modernizasyon stratejilerinin entegre bir parçası olarak dijital teknolojilerin sürekli olarak kamusal değer yaratmak amacıyla kullanılmasının hedeflenmesi olarak ifade edilebilmektedir (OECD, 2014). Bu kapsamda, yapay zekâ, yerel hizmetlerin sunumunda hizmet verimliliği açısından oldukça önemli bir potansiyele sahiptir. Yerel yönetimler, yeteri kadar kaynağa sahip olmadığından kısıtlı bütçelerle kendilerinden beklenen hizmet sunumunu gerçekleştirmekte zorlanmaktadır. Dahası yerel yönetimlerin personel sayısı ve nitelikli personel eksikliği konusunda sorun yaşadıkları da bilinmektedir. Bu nedenle yapay zekâ,

hizmetlerin hızlı sunulmasında, kalitesinde, verimliliğinde ve etkinliğinde önemli iyileştirmeler yapabilme etkisine sahip olabilmektedir. Bunların yanında yapay zekânın vatandaş beklentilerinin kolayca tespit edilmesine yapacağı katkı, vatandaş memnuniyetinin sağlanması ve yöre halkının özel ihtiyaçlarının tespit edilmesine olanak sağlayabilmektedir (Akyol ve Özkan, 2023: 129).

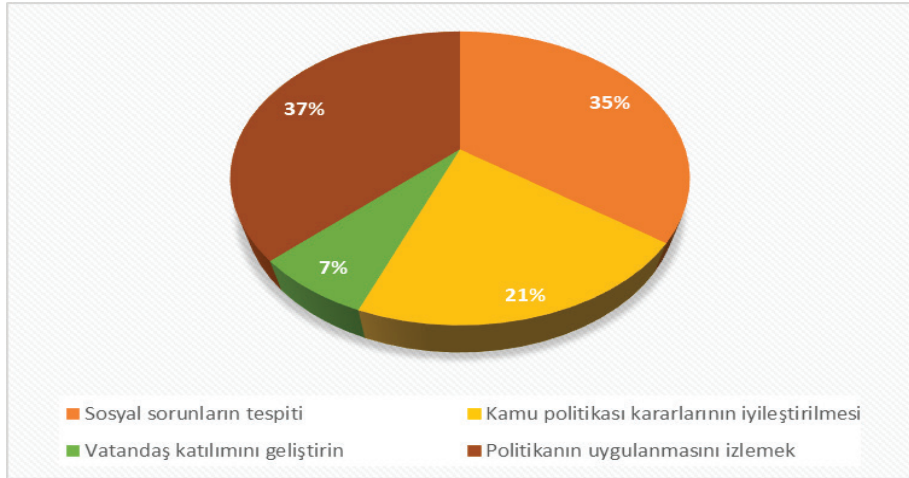
Kamu sektöründe yapay zekâ üzerine yapılan araştırmalar yeni değildir. Nitekim Dreyfus (1994), yapay zekâyâ ilişkin öngörülerini Bilgisayarlar hâlâ neleri yapamaz? isimli kitabında “*Artık dünyada düşünen, öğrenen ve yaratan makineler var. Dahası, bu şeyleri yapma yetenekleri hızla artacak ve görünür bir gelecekte baş edebilecekleri sorunların kapsamı, insan zihninin uygulama alanıyla aynı kapsama sahip olacak*” şeklinde belirtmiştir (Dreyfus, 1994). Kamu yönetiminde yapay zekânın rolüne ilişkin ilk makale ise 1989 yılında yayınlanmış ve kamu kurumlarının verimliliği için uzman sistemlerin gerekli olduğu fikri vurgulanmıştır (Hadden, 1989). Kamu yönetiminde yapay zekânın rolüne ilişkin bir diğer çalışma Barth ve Arnold (1999) tarafından yapılmıştır. Çalışmada yapay zekânın otonom bir aracı olarak hareket edeceği yeni bir bilgi işlem düzeyine yol açtığını ve hükümetin karar alma süreçlerine en büyük faydayı sağlayacağı belirtilmiştir.

Yapay zekânın kamu sektöründeki etkinliğine ilişkin alanyazın, genel olarak yapay zekânın politika oluşturma, politikaları daha dinamik ve veri odaklı hale getirme (Valle-Cruz vd., 2020), kamu hizmeti sunumunu iyileştirme (Aoki, 2020), kamu kurumlarını daha verimli hale getirme, kamu görevlilerinin iş tatminini artırma ve sunulan hizmetlerin kalitesini artırma (Martinho-Truswell, 2018) gibi birtakım faydalarına odaklanmaktadır. Bu kapsamda yapay zekâ, genellikle politika yapıcılarının yeni sosyal sorunları tespit etmek veya mevcut politikanın uygulanmasının izlenmesine yardımcı olmak ve uygulamaların muhtemel etkilerini ölçmek için kullanılmaktadır (Mikalef vd., 2021).

2019-2020 yılları arasında, Avrupa Birliği (AB) ülkeleri, Norveç, İsviçre ve Birleşik Krallık dahil olmak üzere 30 Avrupa ülkesinde yapay zekânın kamu hizmetlerinde kullanımının ve etkisinin incelenmesi amacı doğrultusunda bir çalışma yapılmıştır. Çalışmada politika belgeleri, yapay zekâ stratejileri, AB Yapay Zekâ İttifakı, akademik kaynaklar ve yapay zekâ kullanımına ilişkin uygulayıcı raporları detaylı bir şekilde incelenmiştir (Van Noordt ve Misuraca,

2022). Araştırma sonucunda yapay zekânın kamu politikalarında kullanım alanlarına ilişkin veriler Grafik 1’de verilmiştir. Elde edilen verilere göre, yapay zekânın kamu politikası sürecinde en fazla kamu politikalarını izlenmesi (%37) ve kamu politikası kararlarının iyileştirilmesi (%35) amacıyla kullanıldığı tespit edilmiştir. Araştırmadan elde edilen bulgular, yapay zekânın doğrudan veya dolaylı olarak politika kararlarına yardımcı olduğunu göstermektedir (Van Noordt ve Misuraca, 2022).

Grafik 1: Yapay Zekânın Kamu Politikalarında Kullanımı



Kaynak: Van Noordt ve Misuraca, 2022

Dünya genelinde pek çok ülke, genellikle yapay zekâ alanında liderlik konumunu sağlamayı amaçlayan ulusal yapay zekâ stratejilerini ve politika girişimlerini duyurmuştur. Bu çerçevede Kanada, Çin, Fransa, Almanya, Hindistan, İsveç, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri yapay zekâ stratejilerini belirlemişlerdir. Danimarka, Japonya ve Kore gibi bazı ülkeler yapay zekâ ile ilgili eylemleri daha geniş planlara dahil etmiştir. Avustralya, Estonya, Finlandiya, İsrail, İtalya ve İspanya başta olmak üzere diğer birçok ülke belirledikleri stratejiler çerçevesinde hareket etmektedir. Tüm stratejiler, yapay zekâ araştırmacılarını ve yetenekli mezunları artırmayı; ulusal yapay zekâ araştırma kapasitesini güçlendirmeyi ve yapay zekâ araştırmalarını kamu ve özel sektör uygulamalarına dönüştürmeyi amaçlamaktadır (OECD, 2019).

Bu kapsamda dünya genelinde yapay zekâ kullanılarak gerçekleştirilen bazı uygulamalardan bahsetmek mümkündür. Örneğin; Tallin'de şehir yönetimi, şehirde dolaşan farklı araçları tespit etmek amacıyla trafik kameralarından gelen verilerin analizi için bir yapay zekâ sistemi kurmuştur (Van Noordt ve Misuraca, 2022). Malta, eczane platformları aracılığı ile toplumun sağlık sonuçlarını iyileştirmek ve yeni koruyucu bakım modelleri tasarlamak amacıyla yapay zekâyı kullanmaya başlamıştır. Bu uygulamanın, 10 yıllık bir süre boyunca 143.000'den fazla farklı vatandaşın verilerini kullanabilmesi beklenmekte ve bu modellerin kullanımının sağlık hizmetlerini daha etkin hale getireceği varsayılmaktadır (Van Noordt ve Misuraca, 2022).

Danimarka, acil servisleri arayan kişinin sesini incelemek için sağlık sorunu ile ilgili teşhis yapabilen bir sistem kullanmakta ve insanların hayatlarını kurtarmalarına yardımcı olmaktadır (European Commission, 2018). Hollanda ve Belçika'da, sürücülerin arabalarını kullanırken cep telefonu tutup tutmadıklarını tespit etmek için *Görüntü İşleme Kameraları* kullanılmaktadır. Bu sistemler, araç kullanırken cep telefonu kullanımına ilişkin mevcut düzenlemenin uygulanmasında polise yardımcı olmak amacıyla uygulanmaktadır (Openbaar Ministerie, 2020). Kıbrıs'ta, sosyal koruma hizmetlerinin etkinliğini sistematik olarak değerlendirmek amacıyla bir yapay zekâ sistemi geliştirilmiştir (Van Noordt ve Misuraca, 2022). Barselona'da robotlar, yeni kamu hizmetlerinin sunulmasında başarıyla kullanılmaktadır. Yapay zekâ teknolojisi ile geliştirilen Robot Misty II, yaşlı vatandaşların yaşam kalitesinin teknoloji yoluyla iyileştirilmesi hedefi için oluşturulan projenin bir parçası olarak kurgulanmıştır (Info Barcelona, 2020).

Dubai'de ilk olarak 2017'de yapay zekâ uygulamalarının polis hizmetlerinde kullanılması amacı ile Akıllı Polis Karakolu (APK), kurulmuştur. Polis teşkilatının yapay zekâ kullanıma yönelik ortaya koyduğu stratejik planın bir parçası olarak kurulan APK, bir polis memurunun fiziksel varlığı olmadan sistem üzerinden şikâyetle bulunabilen veya listelenen herhangi bir hizmeti sunan dünyadaki tek insansız polis karakollarıdır (Gulfnews, 2023; Roman, 2022). APK'ler emniyet işlemlerinde dijital dönüşüm ve akıllı polis hizmetlerinin başarılı bir şekilde uygulandığını gösteren türünün ilk örneğidir. Vatandaş katılımını geliştirerek hükümetlerin karar alma süreçlerinin etkinliğini ve meşruiyetini artırmalarına yardımcı olmak için tasarlanan CitizenLab 500'den fazla yerel yönetim tarafından kullanılmaktadır. Şehirlerin ve belediyelerin istişare süreçlerini kolayca

oluşturmasına olanak tanıyan geniş kapsamlı katılımcı araçlara sahiptir. CitizenLab sayesinde vatandaşlar, fikirlerini sunarak ve tartışarak, bütçelere oy vererek veya siyasi gündemin belirlenmesine yardımcı olmak için kendi girişimlerini başlatarak seslerini duyurabilmektedir (Cuau, 2019).

Son olarak çalışma kapsamında detaylarına yer verilecek olan IRCC, 2018 yılından itibaren GİV başvurularının alımında yapay zekâ uygulamalarını kullanarak üç analitik tabanlı sistemi yürütmektedir.

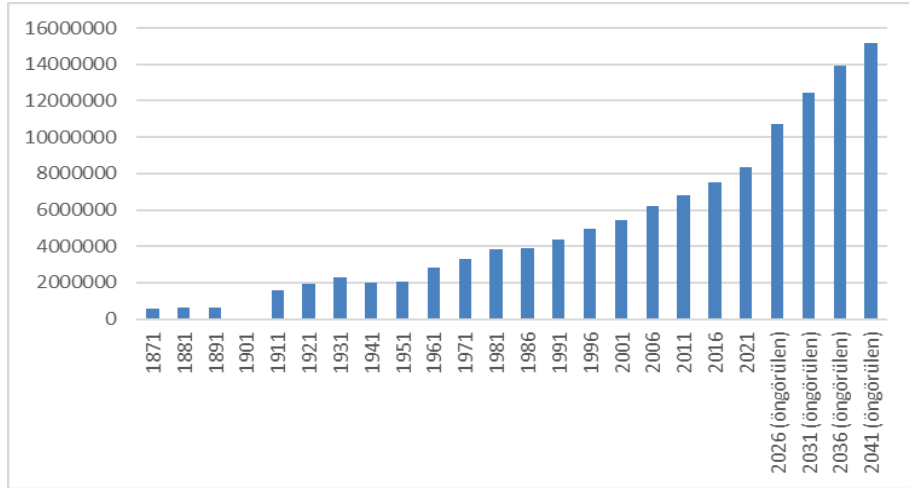
3. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Kamu politikalarında yapay zekâ uygulamalarına ilişkin bir analiz ortaya koymak ve IRCC'nin GİV alımında yapay zekâ uygulamalarını kullanarak yürüttüğü üç analitik tabanlı sistemin detaylarına yer vermek amacı ile hazırlanana bu çalışmada nitel bir yaklaşım kullanılmıştır. Çalışmada veriler, resmi hükümet kaynakları, çevrimiçi haberler kullanılarak ve dergi makaleleri ve kitaplardan alanyazın taraması yapılarak elde edilmiştir. Belirlenen araştırma sorularına cevap bulmak amacı doğrultusunda ilk olarak, ulusal ve uluslararası alanyazında kamu politikalarında yapay zekâ kullanımına ilişkin çalışmalar incelenmiştir. Bu kapsamda çalışmada bulgular, ikincil veriler detaylı bir şekilde incelendikten sonra elde edilmiştir. Akabinde çalışma kapsamında Kanada göçmenlik sistemi ile ilgili en güvenilir verilere Kanada Hükümetinin resmî web sitesinden ulaşılacağı düşünülerek Göç ve Vatandaşlık ile ilgili tüm bilgi belge ve ampirik verilerin yer aldığı veri tabanı taranmıştır. Yapılan inceleme sonucunda 1871-2023 yılları arasında Kanada'ya gelen göçmen sayılarına ilişkin bir analiz ortaya konulmuştur. 2020-2023 yılları arasında yapay zekâ kullanılarak alınan GİV başvuru verileri incelenerek ilk 5 ülkeye göre ampirik verilerin dağılımı listelenmiştir. Çalışma kapsamında 2012-2022 yılları arasında Kanada GİV başvurularının dağılımı ve son üç yılda GİV işlem sayıları (giriş yapılan, işleme alınan ve onaylanan) karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir. Yapay zekâyı dayalı GİV başvurularının değerlendirme sürecinde işletilen modelin detayları ele alınmıştır. Son olarak, Kanada göçmenlik sisteminde yapay zekâ kullanımının riskleri ve fırsatları ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuştur. Bu sayede Kanada göçmenlik sisteminin resmi kaynaklarına dayanarak yapay zekâyı dayalı GİV başvuruları ampirik veriler üzerinden tartışılmıştır.

3.1. Kanada Göçmenlik Sisteminin Genel Görünümü ve Geçici İkamet Vizesi

Sahip olduğu coğrafyası ve tarihi ile Kanada'nın yapısal bir karakteri haline gelen göç, ülkenin ekonomisini büyütmek, çeşitliliği desteklemek ve topluluğu güçlendirmek için ihtiyaç duyulan insan gücünü çekmek amacı doğrultusunda politika üretilen ve ülkenin ekonomisine ve toplumuna uzun süredir katkıda bulunan önemli bir alandır. Özellikle göçmen becerileri ve yeteneklerinin, hâlihazırda ülkede bulunan yetenekli insan kaynağıyla birlikte birleşimi, şimdiki ve gelecekteki işgücü piyasası ihtiyaçlarının karşılanmasına, inovasyonun teşvik edilmesine ve ekonomisinin desteklenmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. 2021 nüfus sayımına göre göçmenler, Kanada halkının toplamda %23'ünü oluşturmakta olup, bu oran son 150 yılın en yüksek seviyesini temsil etmektedir (Government of Canada, 2023b). Grafik 2'de 1981-2021 yılları arası gerçekleşen ve 2026-2046 yılları öngörülen göçmen sayılarına yer verilmiştir.

Grafik 2: Kanada'daki Göçmenlerin Sayısı (1871-2041 Yılları Arası)



Kaynak: Government of Canada, 2023b

Genel itibarı ile IRCC, Kanada'ya geçici olarak gelmek isteyen göçmenlerin giriş işlemlerini kolaylaştırmakta, ülkede kalıcı olarak kalmayı planlayan göçmenlerin ve mültecilerin seçimini ve entegrasyon sürecini yönetmekte ve vatandaşlık ve pasaport işlemlerini yürütmektedir. IRCC'nin yürüttüğü

bu işlemler, göçmenlerin ülkeye katkısını en üst düzeye çıkarmak, Kanada halkının sağlık, emniyet ve güvenliğini koruma stratejisinin bir parçası olarak yürütülmektedir (McEvenue ve Mann, 2021). IRCC'nin temel fonksiyonu, yurtiçi ve uluslararası operasyonlarının merkezinde yer alan idari karar alma sürecinin yürütülmesi, daimî ve Geçici İkamet Vizeleri (GİV)'nin verilmesi, elektronik seyahat izinlerinin düzenlenmesi, çalışma izinlerinin işlenmesi, sığınma hakkı verilmesi ve Kanada vatandaşlığının verilmesine kadar olan tüm işlemleri yürütmeyi kapsamaktadır. Tüm sayılan bu idari karar alma süreçlerini işleten Kanada'nın göçmenlik sistemi, yüzlerce göçmen taleplerini yönetme becerisiyle dünya standartlarında kabul edilmektedir. Ancak dünya değişmekte; nüfus eğilimleri, göç kalıpları ve uluslararası zorluklar gelişmekte ve kitlesel ölçekli uluslararası hareketlilik ve teknolojik değişim sürdürülebilirliğini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle ülkenin kültürel canlılığını, dayanıklılığını, yenilikçi ve ekonomik kapasitesini korumak için baskılara yanıt verecek şekilde uyum sağlayacak politikalar geliştirmek zorunlu hale gelmiştir. Dahası tüm dünyanın üstesinden gelmesi gereken ulusötesi bir sorun olan Covid-19 salgını (Çankaya Kurnaz ve Kurnaz, 2022: 83). Dünya çapında kapanmalara ve operasyonel gecikmelere neden olmuş, önemli miktarda başvurularda birikme ve işlemde gecikmelere yol açmış ve IRCC'nin kapasitesini sürekli genişletmesini gerektirmiştir. Bu çerçevede Kanada'nın geleneksel göçmenlik sistemi yaklaşımında yeni dijital çözümlerin araştırılması ve inovatif yaklaşımların geliştirilmesi elzem haline gelmiştir. Göçmen başvurularının yönetilmesi sürecinde özellikle yapay zekâ uygulamalarının kullanılması, IRCC'nin günlük işlerini geliştirmesi ve göç alanında artan baskılara yanıt vermesi konusunda yapılacak düzenlemeler için uygun bir araç olarak görülmüştür (Government of Canada, 2023b). Nitekim Kanada göçmenlik sisteminin bu denli uzun gecikmelere ve belirsiz sonuçlara neden olması, hükümeti ve göçmenleri yeni teknolojilerin getireceği olumlu düzenlemeler konusunda umutlandırmıştır (Molnar, 2018a). Bu kapsamda Kanada hükümeti 2014 yılından itibaren göçmenlerin bürokratik işlemlerini yürütmek amacı doğrultusunda yapay zekânın kullanımı üzerine denemeler yapmaktadır. Hâlihazırda göçmenlik yetkilileri tarafından yürütülen belirli faaliyetleri otomatikleştirmek ve bazı göçmen ve ziyaretçi başvurularının değerlendirilmesini desteklemek için bir *tahminsel analitik* sistemi geliştirmiştir. Hükümet ayrıca insani gerekçelerle yapılan başvurular ve göçle

ilgili karar verme ve değerlendirmelerde bir *Yapay Zekâ Çözümü* için 2018 pilot projesinde özel sektörden destek istemiştir. Bu iki başvuru kategorisi, genellikle şiddetten ve savaştan kaçıp Kanada'da kalmak isteyen kişiler tarafından son çare olarak kullanılmaktadır. Yapılan bu başvurular aynı zamanda takdire bağlıdır ve reddedilme nedenleri genellikle belirsizdir. Bu çerçevede IRCC, pilot projeyi 2018'de ilk olarak Çin ve Hindistan'dan gelen göçmenlerin GİV başvurularına yönelik iş akış sürecinin bir bölümünü otomatikleştirme amacı doğrultusunda yürütmeye başlamıştır (CBC radio, 2018). Tablo 1'de görüldüğü üzere Çin ve Hindistan 2020 yılından bu yana en fazla GİV'e başvuran ülkelere aittir. Bu nedenle IRCC'nin Hindistan ve Çin'den gelen uygunluk başvurularını önceliklendirmek için GİV pilot uygulamasını devreye sokma politikası, oldukça tutarlı görülmektedir. Nitekim son yıllarda artan başvuruların değerlendirilmesi sürecinde bu pilot uygulamanın önemli bir kolaylık sağladığı tespit edilmiştir.

Tablo 1: GİV Başvurularının Ükelere Göre Dağılımı (İlk 5 ülke)

	2020		2021		2022		2023	
1	Hindistan	590.063	Hindistan	813.110	Hindistan	1.365.648	Hindistan	1.650.915
2	Çin	237.673	Çin	189.553	Ukrayna	1.00.425	Çin	450.447
3	Filipinler	75.596	Filipinler	101.028	Çin	257.926	Ukrayna	446.302
4	Nijerya	69.105	Nijerya	85.279	Filipinler	178.907	Nijerya	305.815
5	Meksika	64.056	Iran	81.589	Nijerya	143.906	Filipinler	236.882

Kaynak: Government of Canada, 2023a

Bu kapsamda IRCC veri bilimcileri, deneyimli bir vize memurunun uzmanlığını gerektirmeyen çok basit vakaları tespit edecek bir sistem tasarlamıştır. Buradaki temel amaç, yalnızca memurların onaylarını gerektiren standart başvuruları yönetmek ve bu sayede memurların zamanlarını ve enerjilerini daha fazla inceleme gerektiren başvurulara odaklayabilmelerini sağlamaktır. IRCC'nin proje ekibi, Çin'den gelen başvurulardan başlayarak vize memurlarının neredeyse oybirliğiyle onay vermesine yol açan faktörleri belirlemek amacıyla önceki kararları incelemiştir. Bu inceleme, Ocak 2015 ile Aralık 2017 arasında Pekin ofisinden alınan nihai kararlar ile 180.000'den fazla GİV başvurusundan elde edilen veriler kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

Bu süreçte, denetimli makine öğrenimi yaklaşımını aracılığı ile bir model geliştirilmiş ve eğitilmiştir (McEvenue ve Mann, 2021). Çalışma kapsamında Kanada göçmen başvurularının yapay zekâ ile değerlendirilme süreci detaylı bir şekilde bir sonraki bölümde incelenmiştir.

3.2. Kanada Göçmen Başvurularının Yapay Zekâ ile Değerlendirme Süreci

Yapay zekânın nasıl bir işlem gerçekleştirdiğini anlamak için, matematik, istatistik ve bilgisayar bilimini kullanan ve dolayısıyla etkili bir şekilde tahminler yapan yapay zekânın bir alt alanı olan makine öğrenimini anlamak gerekmektedir (Schmidt ve Stephens, 2019). Makine öğrenimi analitik modellemeyi otomatikleştirir. Bir makineye veya bilgisayara tamamlanması gereken bir görev veya çözülmesi gereken bir sorun atanır. Daha sonra makineye, görevi tamamlamak veya sorunu çözmek için kullandığı bir algoritma (veya matematiksel denklem) verilir. Makine daha sonra aynı görevi tekrarlar veya aynı sorunu çözer. Zamanla bu tekrar, makinenin yapmayı öğrendiği şeyi pekiştirir ve makine, görevi tamamlamada veya sorunu çözmede daha profesyonel hale gelir (Nalbandian, 2021). Kanada çoğunlukla ziyaretçi vizesi olarak Kanada'ya göç etmenin yollarından biri olan GİV başvurularının alımında 2018'den bu yana söz konusu bu teknolojiyi kullanmaya başlamıştır. IRCC tarafından verilen resmi bir belge olan GİV'e ilişkin başvurular hem uygunluk hem de kabul edilebilirlik açısından incelenmektedir. Uygunluk, başvuru sahibinin başvurduğu göçmenlik programının gerekliliklerini (yaş, iş deneyimi ve eğitim, dil yeterliliği, uyum yeteneği ve düzenlenmiş istihdam gibi) karşılayıp karşılamadığını ifade eder (Government of Canada, 2001). Aynı zamanda uygunluk, başvuru sahibinin Kanada'yı GİV'in sona ermesinden önce veya sonra terk etme ihtimalinin olup olmadığı gibi birtakım şartlara bağlıdır (McEvenue ve Mann, 2021). Kabul edilebilirlik, başvuru sahibinin güvenlik, insan hakları veya uluslararası hak ihlalleri, cezai, tıbbi ve mali bilgileri, sağlık nedenleri veya yanlış beyan ile ilgili durumuna ilişkindir (Government of Canada, 2001). Yapılan başvurunun uygun görülmediği durumlarda başvurunun reddedilmesi kararı, başvuru sahibiyle şahsen görüşme yapılmadan yazılı başvurunun incelenmesinden sonra veya başvuru sahibiyle yapılan görüşme sonrasında verilebilmektedir. Başvurunun incelenmesi sonucunda başvurunun uygun olmadığı anlaşılırsa ve ek bilgiler ret kararını değiştirmeyecekse, başvuru sahibiyle görüşmeye davet

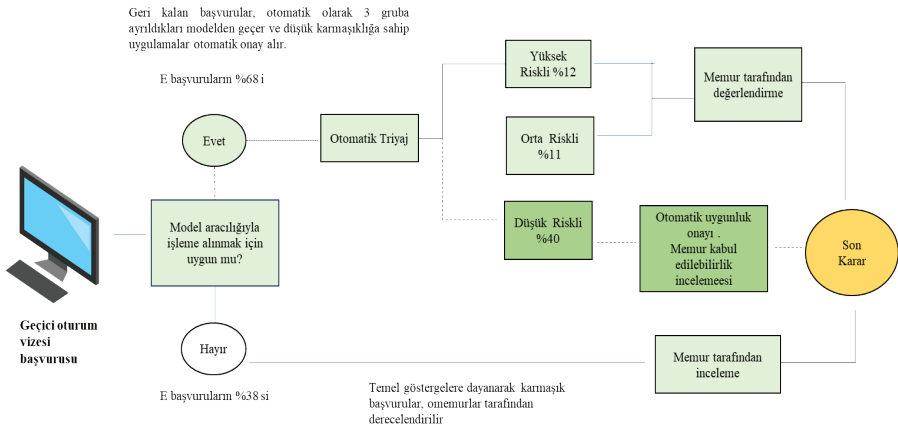
edilmemektedir. Reddedilen başvuru sahipleri, Kanada Federal Mahkemesi ve Kanada İnsan Hakları Komisyonu'ndan tazminat talebinde bulunabilmektedir (Government of Canada, 2018).

Şekil 1'de, GİV başvurularında yapay zekânın kullanımına ilişkin izlenen süreç gösterilmektedir. Bu süreç kapsamında yapay zekâ, başvuruların özelliklerine göre farklı IRCC memurlarına yönlendirilmesinde kullanılmaktadır. Algoritma, karar verme sürecini yönlendiren bir dizi çıktı değişken ile başvuruları gruplamak için eğitilmiştir. Bütün GİV başvuruları yapay zekâ modeli üzerinden değerlendirilmemektedir. Bir başvuru gönderildiğinde belirlenen kurallara dayanan yapay zekâ modeli, bir başvurunun karmaşık olup olmadığını ve manuel olarak mı yoksa başka şekilde mi işlenmesi gerektiğini belirlemektedir (Nalbandian, 2021). Eğer yapılan başvuru, karmaşıklık göstergelerinden veya kurallarından birini tetiklerse, o zaman manuel olarak işleme alınmaktadır (Heron Law Offices, 2022). Başvurular, belirlenen kurallardan herhangi birini tetiklemezse, bazı değişkenlere bağlı olarak Kademe 1, 2 veya 3'e aktarılmak üzere yapay zekâ modelinden geçer. Bu değişkenler, başvuru sahiplerinin uyruğu, önceki seyahat geçmişleri (özellikle Kanada veya başka yerler, özellikle küresel güney ülkeleri), medeni durum, bakmakla yükümlü olunan kişi sayısı, ziyaretin amacı, önceki başvurusunun ret olması, yaş veya IRCC 27. maddesinde yer alan diğer bazı gereklilikler¹ gibi unsurları içerebilmektedir (Awotula, 2023: 12). Belirlenen algoritmaya göre sistem, GİV'ler için gelen başvuruları ilk olarak öncelik sırasına göre ayırmaktadır. Sistem reşit olmayan biriyle seyahat etmek gibi bazı özel durumlar içeren başvuruları diskalifiye etmekte ve ardından geri kalanları da kendi içerisinde karmaşıklık derecesine göre düşük, orta ve daha yüksek karmaşıklık içeren başvurular olmak üzere üç bölüme ayırmaktadır (McEvenue ve Mann, 2021; Tao, 2022). Düşük karmaşıklık içeren 1. aşama başvurular, değerlendirme süreci en basit olan başvurulardır. Örneğin; olumlu bir seyahat geçmişi olan ve ziyaret sonrasında geri dönen bir başvuru sahibinin başvurusu bu kategoride değerlendirilebilmektedir. Bu nedenle uygunluk, vize memurunun incelemesine gerek kalmadan yalnızca modelin tespitine dayanarak sistem tarafından otomatik olarak onaylanır. Vize memuru bu dosyaları yalnızca kabul edilebilirlik esasına göre inceler. Sistem üzerinden yapılan 2. ve 3. aşama başvuruları sırasıyla orta ve yüksek karmaşıklığa sahiptir. Bu nedenle model tarafından daha fazla işleme tabi

¹ Detaylı bilgi için: Government of Canada (2001), "Immigration and refugee protection act" (IRPA), <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/>. (Erişim Tarihi: 06.03.2023)

tutulmadan hem uygunluk hem de kabul edilebilirlik konusunda karar vermeleri için vize memurlarına yönlendirilir. Vize memurları daha sonra tüm başvuruları kabul edilebilirlik açısından inceler ve nihai kararı verir (Nalbandian, 2021: Awotula, 2023: 12).

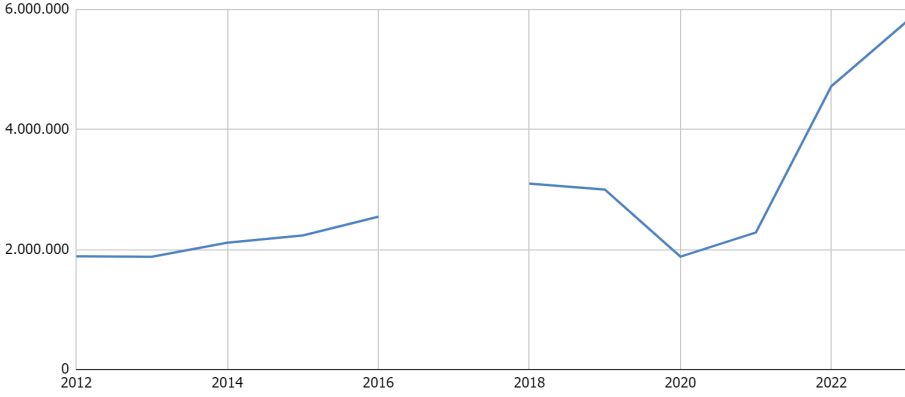
Şekil 1: Yapay Zekâya Dayalı GİV Başvurularının Değerlendirme Süreci



Kaynak: McEvenue ve Mann, 2021

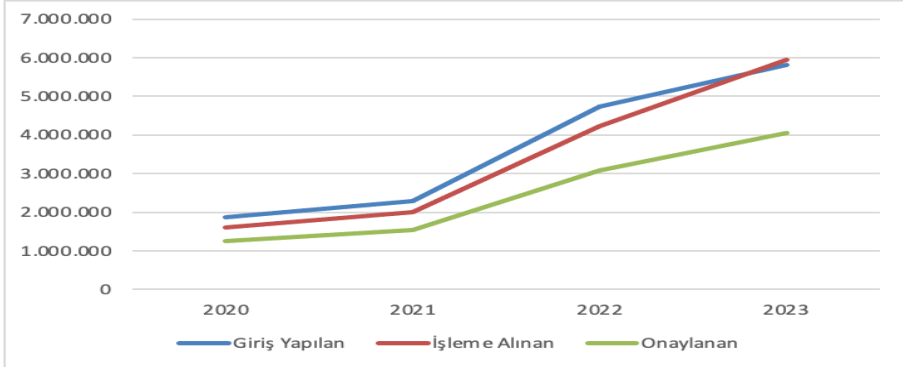
IRCC, sistemden kaynaklı hataların önüne geçebilmek için GİV başvurularında geliştirilen modele yönelik kalite güvence sistemi oluşturmuştur. Buna göre uygunluk açısından değerlendirilen 1. aşama başvurularının %10'u, her gün rastgele seçilmekte ve başvuru sahibinin uygunluğunu ve kabul edilebilirliğini belirlemek için vize memurlarına verilmektedir. Vize memurlarının başvuru sahiplerine ilişkin verdikleri kararlar model tarafından verilen kararlarla karşılaştırılmakta ve %99'luk bir uyum oranının yakalanması beklenmektedir. Modelin devreye alındığı tarihten 19 Şubat 2020'ye kadar %99'luk bir uyum oranına ulaştığı tespit edilmiştir. Kalite güvence sistemi ile yakalanan bu oran, modelin tutarlılığına yönelik önemli kanıt sunmaktadır (McEvenue ve Mann, 2021; Nalbandian, 2021).

Grafik 3'te GİV başvurularının 2012-2023 yılları arasındaki dağılımı verilmiştir. Covid-19'un etkisi ile düşüş gösteren GİV başvurularının 2020 yılından sonra tekrar yükselişe geçtiği görülmektedir. Bu yükselişte salgının ardından göçmen başvuruları taleplerinin yeniden alınmaya başlanmasının etkili olduğu söylenebilmektedir.

Grafik 3: Kanada GİV Başvurularının Yıllara Göre Dağılımı

Kaynak: Government of Canada, 2018; Government of Canada 2023a

Grafik 4'te 2020-2023 yılları arası giriş yapılan, işleme alınan ve onaylanan GİV başvuru istatistikleri verilmiştir. 2020 yılından sonra GİV'lere başvuran göçmen sayılarında artış görülürken; onaylanma oranlarındaki makasın da arttığı görülmektedir.

Grafik 4: 2020-2023 Yılları Arası GİV İşlem Sayıları

Kaynak: Government of Canada, 2023a

4. BULGULAR VE TARTIŞMA

Yapay zekâ uygulamaları, dünyanın birçok yerinde özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılmasına rağmen etkisi ve getireceği sorun alanları ile ilgili bilinmeyişi oldukça fazla olan bir alandır. Özellikle yapay zekânın kamu sektöründe uygulanmasının karar vericinin takdir yetkisini kısıtlaması, karar verme şeffaflığını azaltması, ayrımcılığın ve mahremiyetin korunmasının zayıflaması, özel yaşamın gizliliği, ifade özgürlüğü ve ayrımcılık yasağının ihlal edilmesi ile işsizliğin artması gibi bir takım riskleri beraberinde getirmektedir (Longo, 2022: 3; Yılmaz, 2019). Yasal ve etik tedbirlerin alınabilmesi için yasal zekâya ilişkin risklerin açıkça ve eksiksiz bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Bu kapsamda Tablo 2’de yapay zekânın getirebileceği muhtemel ve riskler ve fırsatlar listelenmiştir (TİDE, 2007):

Tablo 2: Yapay Zekânın Getirebileceği Risk ve Fırsatlar

RİSKLER	FIRSATLAR
Yapay zekâ teknolojisinin doğasında, insanlardan kaynaklanan ön yargıların var olması riski.	Veri işleme döngüsünü kısaltarak etkinliği ve verimliliği sağlama.
Yapay zekâ teknolojisinin doğasında insanlardan kaynaklanan mantık hatalarının bulunması riski.	Kusursuz ve hatasız şekilde tekrarlanabilen makine hareketleriyle insan kaynaklı hataları minimize etme.
Yapay zekânın etik açıdan sorgulamalara neden olacak nitelikte sonuçlar doğurma riski.	Süreç otomasyonu sayesinde iş gücü süresi ve zaman tasarrufu sağlama.
Yapay zekâ kaynakları ürün ve hizmetlerinin mali ve/veya itibar zararlarına yol açma riski.	Tehlike arz eden durumlarda insanların yerine robot veya dronlarla ikame edilmesini sağlayabilme.
Yapay zekâ projelerini müşteriler ve paydaşların tarafından kabul etmeme veya benimsenmemesi riski.	Belirli pazarlarda, bazı ürünleri piyasaya sürmek ve satmaktan, salgın hastalıkları ve doğal felaketleri önceden tespit etmek gibi konularda daha iyi tahminlerde bulunma.
Yapay zekâya yeterli yatırımın yapılmaması sonucunda rakiplerin gerisinde kalma riski.	Yapay zekâ projeleri sayesinde kurumun gelirlerini arttırabilme, yönetebilme ve kurumun pazar payını arttırabilme imkânına sahip olma.

Tablo 2’den de anlaşılacağı üzere, yapay zekâ iş süreçlerinde verimlilik ve hız artışı sağlarken, aynı zamanda kurumları önyargı, mantık hataları gibi etik sorunlar ve finansal problemler gibi risklerle de karşı karşıya bırakabilmektedir. Bu nedenle kurumların, uygulayabilecekleri yapay zekâ teknolojilerini dikkatli bir şekilde

analiz etmeleri, etkin stratejiler belirlemeleri ve uygun denetim mekanizmalarının etkin bir şekilde faaliyet göstermeleri gerekmektedir (Şentürk, 2022: 69).

Kanada özelinde bakıldığında bir önceki bölümde detaylı bir şekilde ele alınan GİV başvurularının kabulüne ilişkin otomatik karar verme sisteminin pilot olarak ilk uygulanmaya başladığı 2018'den bu yana çok sayıda eleştirinin yöneltildiği görülmektedir. Uygulamaya yönelik endişelerin kaynağını sistemin savunmasız nüfuslara yönelik ayrımcılığa yol açma potansiyeli taşıması oluşturmakta ve bu durumun Kanada'nın göçmen yanlısı bir ülke olarak imajının zayıflatabileceğini düşündürmektedir (Ahmetova, 2020). Dahası yapay zekâ algoritmalarının ve makine öğrenimi modellerinin mevcut önyargıları veya kalıp yargıları devam ettirebileceği konusunda eleştirilmektedir (Karas ve Goel, 2023; Awotula, 2023: 12). Bir yapay zekâ modelinin, ayrımcılık veya önyargı içeren geçmiş veriler üzerine eğitildiği durumda, kasıtsız olsa bile bu önyargıları yansıtan kararlar almaya devam edebileceği düşünülmektedir. IRCC ise, eleştirilere cevap olarak yapay zekâ tarafından incelenen bir başvuruda bir sorun olması durumunda sorunun belirlenmesi için her zaman bir görevliye gideceğinden dolayı tehlike arz etmediğini belirtmiştir. Ancak memurun, yapay zekânın başvuruyu sorunlu bulması durumunda bu kararın etkisinde kalabileceğini ve terazinin her zaman yapay zekânın kararlılığı lehine olacağı fıkri hala savunulmaktadır (Karas ve Goel, 2023). Esasında meselenin temelini bir taraftan yeni teknolojilerin bilinmezliği oluştururken diğer taraftan da bu teknolojilerin kullanımına yönelik yeterli incelemelerin, veri güvenliğinin ve hesap verilebilirlik önlemlerinin alınmamasından kaynaklanabilecek riskler oluşturmaktadır. Nitekim yapay zekânın yeteri kadar incelenmeden ve yeterli koruma sağlanmadan kullanılması, göçmenlerin ve sığınmacıların kendi haklarını savunma yeteneklerini büyük ölçüde sınırlayabilecektir. Berryhill vd'nin (2019) belirttiği gibi, *"Her yapay zekâ projesi aynı noktadan başlar: veri."* Bu nedenle hükümetlerin yapay zekâ tekniklerinden yararlanmadan önce yeterli tarafsız veri kalitesine ve miktarına erişime sahip olduklarını garanti etmelerinin önemi oldukça fazladır.

Toronto Üniversitesi öğretim üyelerinden Petro Molnar da otomatik karar verme sisteminin, insan hakları üzerindeki etkisi konusundaki endişeleri arttırdığını öne sürmüştür. Molnar; makinelerin, önceki veri analizlerine dayanan talimatlara

göre karar verdiğini ve verilen kararlara yönelik bir düşünme yeteneği olmadığı için hiçbir zaman tarafsız olmadığını savunmaktadır. Dahası Molnar, otomatik bir sistemi tasarlayan veya onu eğiten verileri seçen bireylerin hataları, şeffaf bir süreç olmadığı için sorgulanması zor olan ayrımcı sonuçlara yol açabileceğini ifade etmiştir (Setzer Immigration Law, 2023). Genel olarak bakıldığında makine öğrenimini kullanan sistemlerin şeffaf olmadığı; bu nedenle de karar verme aşamasının nasıl gerçekleştiğine ilişkin sürecin belirsiz olduğu bilinen bir gerçektir. Örneğin; kredileri onaylamak veya reddetmek için kullanılan tahmine dayalı yapay zekâ araçları üzerinde yapılan bir araştırmada, bazı sosyal gruplar için daha az doğru sonuçlar verildiği ortaya konulmuştur. Bu noktada şeffaf olmayan bir teknoloji ile verilen bir karar, kredileri reddedilen başvuru sahipleri için “açıklama hakkını” ihlal etmektedir. Bu nedenle sürecin şeffaf olması açısından başvuru yapanlara verilen olumsuz kararlar ilgili tam bir açıklama yapılması önem arz etmektedir (Innova, 2023).

Bir diğer eleştiri yapay zekânın gizlilik ihlali potansiyeli taşıdığına ilişkindir. Özellikle yüz tanımada kullanılan yapay zekâ, gizlilik ve gözetleme konusunda bir takım etik kaygıları da beraberinde getirmektedir. Örneğin bu teknoloji aracılığı ile şirketler kullanıcıların hareketlerini ve duygularını kendilerinin izinleri olmadan izleyebilme olanağına sahip olabilmektedir (Innova, 2023). Dahası yapay zekâ sistemleri daha karmaşık hale geldikçe, siber saldırılar başlatmak ve şifrelerin veya finansal veriler gibi kişisel bilgilerin çalınması sorunlarının ortaya çıkması mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle kullanıcılara kullanılan verilerin içeriğini bildirmesi ve bunun izin alması gerekmektedir. Aynı zamanda veri sızıntılarını ve doğabilecek güvenlik açıklarını önlemek için veri setlerinin düzenlenmesi ve uygulanması oldukça önem taşımaktadır. Örneğin, kötü niyetli kişilerin oluşturdukları sahte biyometrik veriler ile önemli bilgilere ulaşılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu nedenle yapay zekâyı verilen izinlerin detaylı bir şekilde denetlenmesi ve ihtiyaç olduğu takdirde eylemleri durdurma veya geçersiz hale getirme gibi bir takım seçeneklerin harekete geçirilmesi ve kişisel verilerin korunması için güçlü güvenlik önlemlerinin alınması önem taşımaktadır (Innova, 2023; Karas ve Goel, 2023).

Bu çerçevede uygun gözetim mekanizmaları ve hesap verebilirlik önlemleri olmadan yapay zekânın kullanımı; gizlilik ihlalleri, adil ve tarafsız bir karar vericiye sahip olma ve karara itiraz edebilme hakkı gibi konularda önyargıya veya ayrımcılığa neden olabilmekte ve uluslararası ve ulusal düzeyde korunan insan

haklarında ciddi ihlallere yol açabilmektedir (Molnar, 2018b). Dahası istenmeyen bir sonuç ortaya çıktığı durumda, bunun sorumlusu kim ya da kimler olur? Bu sonuçlar tüm kullanıcıları eşit şekilde mi etkiler, yoksa sadece belirli bir grubu mu etkiler? gibi soruları akla getirmektedir (Innova, 2023). Kanada'ya yapılan vize başvuruları her geçen gün artmaktadır. Bu nedenle otomasyon sırasında bir hata yapılması durumunda birçok başvuru sahibini etkileyebilecektir (Huggins, 2016). Veri kaynağında veya algoritmik programlamada bir hata, herhangi bir insan karar vericinin yapacağından daha büyük ölçekli bir hatayı çoğaltacaktır (Huggins, 2016). Nitekim algoritmaların hata yaptığına ilişkin birtakım örneklerin söz konusu olması bu konudaki endişeleri artırmaktadır. Örneğin; Tesla'nın otopilot özelliğindeki bir sorun nedeniyle araba kazası geçirmesi (McFarland, 2023), Amazon'un yapay zekâyla yürütülen işe alım aracının kadınlara karşı önyargı göstermesi (Dastin, 2018) ve Microsoft'un yapay zekâ sohbet robotu Tay'in kullanıcılar tarafından cinsiyetçi ve ırkçı açıklamalar yapmak üzere manipüle edilmesi (Tennery, Chelarus, 2016) gibi olumsuz örnekler yapay zekânın başarısızlıkları ile sosyal medyada oldukça tepki yaratmıştır. İngiltere'de 7.000 öğrenci, bir algoritmanın onları yanlışlıkla dil sınavında kopya çekmekle suçlaması nedeniyle haksız yere sınır dışı edilmiştir (Molnar, 2018b). Diğer bir örnek Hollanda'da yaşanan bir durumla ilgili verilebilir. Hollanda vergi yetkilileri, yanlışlıkla kendilerini etiketleyen algoritmalarından dolayı çoğu göçmen olan yaklaşık 26.000 ebeveyni, çocuk bakım yardımları için hükümeti dolandırmakla suçlamıştır. Bu bulgu nedeniyle büyük meblağlar ödemeleri istenen aileler, ciddi maddi sıkıntı yaşamıştır (European Union Agency for Fundamental Rights, 2007). Dolayısıyla otomatik sistemlerin bireylerin fiziksel güvenliği, insan hakları ve geçim kaynakları üzerindeki potansiyel etkisi oldukça geniş kapsamlıdır. Önyargı, hata veya sistem arızası bireylere ve ailelerine onarılamaz zararlar verebilir. Göçmenlik sisteminde de insanlar uzun süreli gecikme, mali yük, işin veya öğreniminin kesintiye uğraması, gözaltı, uzun süreli aile ayrılığı ve sınır dışı edilme gibi olasılıklarla mağdur olabilmektedir (Ahmetova, 2018). Mültecilik talebinin, Birleşmiş Milletler (BM) mülteci sözleşmesinde tanımlandığı gibi ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağından korktuğu için menşei ülkesine dönemeyen veya dönmek istemeyen kişilerin talebinin (UNHCR, 2023), hatalı bir gerekçeyle reddedilmesi, onlar için zulüm olabilecektir. Koruma başvurularına karar verirken yapılan hata veya önyargı, onları işkenceye, zalimce ve insanlık dışı muameleye veya hayati

tehlikelere maruz bırakabilir. Otomatik karar sistemi söz konusu olduğunda mahkemelerin doğal adalet, usulü adalet ve inceleme standardı gibi idare hukuku ilkelerini nasıl yorumlayacağı konusunda da netlik bulunmamaktadır (Molnar, 2018b). Yapay zekâya dayalı sistemlerde önyargılı sonuçların çıkıp çıkmadığını anlamak için geçmiş verilerin yakından incelemesi önem arz etmektedir. Ayrıca yapay zekâyı geliştiren ekiplerin çeşitliliğe sahip olması genellikle daha adil süreç ve sonuçların ortaya çıkması noktasında başarılı olabilmektedir. Yapay zekân ürünlerini, geliştirme, denetleme ve yönetme ekibinde yer alanlar, uygulama ilkelerini, değerlerini ve kontrol planlarını tam olarak kavramalıdır. Ayrıca tarafsız bir değerlendirme yapmak amacıyla bağımsız bir kuruluşun görevlendirilmesi, kimsenin zarar görmemesini ya da sonuçlardan doğacak zararların minimize edilmesine katkı sağlayacak etkili yollardan biridir (Innova, 2023).

Yapay zekâya yönelik sistemler giderek normalleştikçe ve bütünleşmiş hale geldikçe, bunların benimsenmesine ilişkin seçimlerin şeffaf, hesap verebilir, adil, etik ilkelere uygun, hizmet bilincine dayalı ve insan haklarına saygılı bir şekilde yapılması büyük önem taşımaktadır. Kanada'da akademisyenlerin ve sivil toplumunun bu konuyla ilgilenmesi oldukça önemlidir (Molnar, 2018b; Ulaşan, 2023: 119). Kanada, yerel ve uluslararası insan hakları yükümlülüklerine uygun olarak dijital teknolojilerin kullanımını düzenleyen uluslararası standartlar geliştirme konusunda eşsiz bir fırsata sahiptir. Etik standartların yeterli olmaması ve insan haklarına etkilerinin dikkate alınmadığı durumlar, uluslararası alanda kaygan bir zemin oluşturabileceğinden, insan hakları sicili daha sorunlu ve hukukun üstünlüğü daha zayıf olan ülkeler için net bir örnek oluşturmak çok önemlidir. O halde zorluk, yapay zekâya ilişkin doğan fırsatları daha şeffaf, eşitlikçi ve adil sistemleri tasarlamak için nasıl kullanabileceğinin anlaşılmasıdır. Kanada hükümeti, federal hükümet tarafından kullanılan tüm otomatik karar alma sistemlerinin gözetimi ve incelemesinin tüm yönleriyle ilgilenmek ve yapay zekânın mevcut ve gelecekteki tüm kullanımını kamuya açık hale getirmek için bağımsız, herkese açık bir organ oluşturmalıdır (Molnar, 2018b). Kanada, bu teknolojilerin kullanımı söz konusu olduğunda insan haklarına saygı göstermek ve bunları korumak konusunda açık yerel ve uluslararası yasal yükümlülüklerle sahiptir ve politika yapıcılarının, hükümet yetkililerinin, teknoloji uzmanlarının, mühendislerin, avukatların, sivil toplumun ve akademisyenlerin geniş ve kapsamlı bir yaklaşım sergilemeleri gerekmektedir (Molnar, 2018b).

Yapay zekâ temelli politikalarda yönetimler, insan-yapay zekâ etkileşimlerinin mevcut sınırlamalarını anlayarak yapay zekâ risk yönetimini geliştirebilir. Yapay zekâ sistemlerinin karar verme uygulamalarını dönüştürmek veya temsil etmek için kullandığı veri odaklı yaklaşımların çoğunun sürekli olarak anlaşılması ve yönetilmesi gerektiğinin farkına varmak önemlidir. Risk yönetimi çerçevesi, yapay zekânın yenilikçiliğini ve verimliliğini azaltmadan yapay zekâ uygulamalarının riskini dengelemek için gerekli yapıyı ve rehberliği sağlamaya yönelik yararlı bir yol haritası olabilecektir (Chan, 2023). Dahası, güvenilir, şeffaf, adil ve sürdürülebilir bir yapay zekâ için yönetimlerin bazı politikaları yapay zekâ stratejilerine adapte etmeleri riskin azaltılmasında ve olumsuz sonuçların ortadan kaldırılmasında kritik etki ve öneme sahip olabilecekti. Bunlar; yapay zekânın araştırma ve geliştirmesine daha fazla yatırım yapmak, güvenilir bir yapay zekâ için dijital bir ekosistemi desteklemek, yapay zekâ için olanak sağlayan bir politika ortamını şekillendirmek, insan kapasitesini geliştirmek ve işgücü piyasası dönüşümüne hazırlanmak ve güvenilir yapay zekâ için uluslararası işbirliğini geliştirmek şeklinde ifade edilebilir (OECD, 2023).

SONUÇ

Son zamanlarda bilgi işlem teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, kamu kurumlarında daha önce eşi benzeri görülmemiş bir dijital hareket başlatmıştır. Özellikle yapay zekâ, kamu hizmetlerinin sunumu, kamu politikalarının oluşturulması ve kamu kurumlarını daha verimli hale getirme stratejisinin önemli bir parçası olarak kamu sektöründe tartışılmaya başlanmıştır. Kamu sektörü, yapay zekâ uygulamaları sayesinde e-devlet kavramının ötesinde bir sürecin içerisine girmiştir. Teknolojik dönüşümün avantajları yanında dezavantajlarının da olması, diğer tüm sektörler gibi kamu sektörünün de bu değişim sürecini dikkate alması, güçlü ve zayıf yanlarının farkında olarak fırsat ve tehditleri göz önünde bulundurmasını gerektirmektedir. Nitekim ulusal alanyazın incelendiğinde, kamu sektörünün daha çok yapay zekânın olası faydalarına odaklanmış durumda olduğu ve getirebileceği risk ve tehditler üzerinde çok fazla durmadığı görülmektedir.

Bu çalışma, bilgi yoğun sektörlerden biri olan kamu sektörünün dijitalleşme serüveninin önemli bir ürünü olan yapay zekânın kamu politikalarında uygulanmasına ilişkin analiz çerçevesini, IRCC'nin GİV başvurularının alım politikası üzerinden detaylı bir şekilde ortaya koyma amacı ile hazırlanmıştır. Nitel araştırma ile yürütülen çalışmada veriler elde edilirken resmi hükümet kaynakları, çevrimiçi haberler dergi makaleleri ve kitaplardan faydalanılmıştır. Çalışma kapsamında Kanada Hükümetinin veri tabanı detaylı bir şekilde incelenmiştir. Yapılan incelemede 1871-2023 yılları arasında Kanada hükümetine gelen göçmen başvuruları istatistiksel olarak ortaya konulmuştur. 2020-2023 yılları arasında yapay zekâ kullanılarak alınan GİV başvuru verileri incelenerek ilk 5 ülkeye göre ampirik verilerin dağılımı listelenmiştir. Çalışma kapsamında 2012-2022 yılları arasında Kanada GİV başvurularının dağılımı ve son üç yılda GİV işlem sayıları karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir. Yapay zekâyâ dayalı GİV başvurularının değerlendirme sürecinde işletilen modelin detayları incelenmiştir. Bu sayede Kanada göçmenlik sisteminin resmi kaynaklarına dayanarak yapay zekâyâ dayalı GİV başvuruları ampirik veriler üzerinden değerlendirilerek başvurularda izlenen süreç detaylı bir şekilde ortaya konulmuştur. Çalışma sonucunda Kanada nüfusunun önemli bir kısmını etkileyen göçmenlerin 1950'li yıllardan bu yana kademeli olarak arttığı ortaya konulmuştur. Kanada'daki göçmen sayılarındaki bu artışın gelecekte daha da artacağı öngörülmektedir. Özellikle GİV başvurularının

2020’li yıllardan itibaren artması, başvuruların değerlendirilmesine yönelik politikaların üretilmesini zorunlu hale getirmiştir. Nitekim 2020 yılında 590.63 ile en fazla GİV başvurusu yapan Hindistan, 2021 yılında 813 110, 2022 yılında 1.365.648, 2023 yılında ise 1.650.915 başvuru ile en fazla başvuru yapan ülke sıralamasını korumuştur. Hindistan’ı, 2023 yılında Çin, Ukrayna, Filipinler ve Nijerya takip etmektedir. Başvuruların bu denli yoğun olması, gecikmelere sebebiyet vermekte ve mağduriyet doğurabilmektedir. Bu kapsamda Kanada, 2018 yılından bu yana Çin ve Hindistan’dan gelen yoğun GİV başvurularını değerlendirmek üzere üç analitik tabanlı sistemi uygulamaya başlamıştır. Formüle edilen sistemin, değerlendirilmesinde tecrübe isteyen durumlar dışında basit vakaları onaylayacak bir uygulama tasarlanmış ve yığılmalar engellenmeye çalışılmıştır. Sistem, öncelikle gelen başvuruları düşük, orta ve daha yüksek karmaşıklık olmak üzere üç kademeli bir şekilde kategorileştirmektedir. Düşük karmaşıklık taşıyan 1. kademe başvurular, vize memurunun incelemesine gerek kalmadan sistem tarafından otomatik onaylanmaktadır. Orta ve yüksek karmaşıklığa sahip başvurular söz konusu olduğunda ise değerlendirilmek üzere model tarafından vize memuruna yönlendirilmektedir. Tüm kademelerdeki nihai kararlar vize memuru tarafından verilmektedir. Bu uygulama ile Kanada, yapay zekâyı kamu hizmetlerinde aktif bir şekilde kullanmakta ve önemli bir iş akış sürecini başarılı bir şekilde yürütmeye çalışmaktadır. 2012 yıllarından itibaren kademeli artış gösteren GİV başvuruları Covid-19’un etkisi ile ciddi düşüş göstermiş, 2020 yılı itibarı ile tekrar yükselişe geçmiştir. 2018 yılından itibaren GİV başvurularının değerlendirilmesinde %87 oranında hız kazanıldığı tespit edilmiştir.

Yapay zekâ uygulamaları, kamu hizmetleri sunumunda yaygın olarak kullanılmaya başlanmasına rağmen etkisi ve getireceği sorun alanları ile ilgili bilinmeyi oldukça fazla olan bir alandır. Bu kapsamda Kanada’nın yapay zekâyı GİV başvurularında uygulaması, göçmen bürolarını bürokratik işlem yığılmaları önlemesi konusunda oldukça rahatlatmış olsa da sistemin pilot olarak ilk uygulanmaya başladığı 2018 yılından bu yana çok sayıda eleştirinin yöneltildiği de görülmektedir. Eleştiriler genel olarak otomatik sistemin, savunmasız nüfuslara yönelik ayrımcılığa yol açabileceği, insan hakları ihlali doğurabileceği, sistemin ön yargılı kararlar verebileceği, veri güvenliğinin sağlanamaması ve hesap verilebilirlik önlemlerinin alınmaması durumunda birtakım riskler getirebileceğine yoğunlaşmaktadır. Aslında meselenin özünü, yeni teknolojilerin bilinmezliği oluşturmaktadır. Yapay zekâ uygulamalarının yalnızca getireceği faydalara

odaklanarak veri güvenliğinin ve hesap verilebilirlik önlemlerinin göz ardı edilmesi ve yapay zekâ uygulamalarının insan hakları ihlallerini doğurabileceği üzerinde düşünülmemesi, ilerleyen süreçlerde geri dönülmesi zor sonuçlar doğurabilecektir. Yeni teknolojilere geçiş sürecinde her zaman itirazlar olabilecektir; ancak bu noktada politika yapıcılarının, hükümet yetkililerinin, teknoloji uzmanlarının, mühendislerin, avukatların, sivil toplumun, akademisyenlerin ve diğer paydaşların ortak akıl ile geniş ve kapsamlı bir yaklaşım sergilemeleri gerekmektedir. Elbette yeni teknolojileri yok saymak ve dünyada yaşanan gelişmelerin dışında kalmak ilerlemenin önündeki en büyük engeldir. Ancak yapay zekânın kullanımına ilişkin doğan fırsatları daha şeffaf, eşitlikçi ve adil sistemleri tasarlamak için nasıl kullanabileceğinin tartışılması, yeni teknolojinin tüm sosyal ve politik sonuçları öncesinden düşünülmesi ve bilinmezlikler üzerinde araştırılma yapılması gerekmektedir. Ancak bu şekilde öngörülemeyen olumsuz sonuçlar üzerinde sorumluluk azaltılabilecektir. Son olarak Boden (1990: 450) yapay zekânın azami ciddiye alınması gereken bir olgu olduğunu şu cümleler ile net bir şekilde ifade etmektedir:

İnsanlıkta yapay zekâ ütopyik bir rüya mı yoksa bir kâbus mu? . . . Gelecek nesillerin bizi lanetlemek yerine teşekkür etmek için nedenleri olacaksa, bugünün politikacılarının yapay zekânın iyi ya da kötü potansiyel etkileri hakkında mümkün olduğunca çok şey bilmesi önemlidir.

KAYNAKÇA

- AHMETOVA, Roxana (2020). "How AI Is Being Used In Canada's Immigration Decision-Making", <https://www.compas.ox.ac.uk/2020/how-ai-is-being-used-in-canadas-immigration-decision-making/> (Erişim Tarihi: 04.01.2024).
- AKYOL, İbrahim Tanju, ve Nefise Ayşe Şenay Özkan (2023), "Yapay Zekâ Uygulamalarının Yerel Hizmet Sunumuna Etkisi", **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, ss. 120-134.
- AOKI, Naomi (2020). "An Experimental Study Of Public Trust In Ai Chatbots In The Public Sector", **Government Information Quarterly**, Volume: 37, Number:4, pp. 1-10.
- AWOTULA, Damilola (2023), "Automated Immigration And Administrative Law In Canada: Assessing The Immigration, Refugee Citizenship Canadas' Trvs Advanced Analytics Program", https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4617773 (Erişim Tarihi: 02.01.2024).
- BAILEY, Diane and Stephen Barley (2020). Beyond Design And Use: How Scholars Should Study Intelligent Technologies", **Information and Organization**, Volume: 30, Number: 2, pp. 1-10.
- BARTH, Thomas J., and Eddy Arnold (1999). "Artificial Intelligence And Administrative Discretion: Implications For Public Administration", **American Review of Public Administration**, Volume: 29, Number: 4, pp. 332–351.
- BERRYHILL, Jamie, et all (2019). **Hello World: Artificial Intelligence And Its Use In The Public Sector**, OECD Working Paper.
- BERUBE Mathieu, Tanya Gieannelia and Gregory Vial (2021), "Barriers To The Implementation Of Ai In Organizations: Findings From A Delphi Study". Hawaii International Conference on System Sciences.
- BRITANNICA (2023). "What Is Artificial Intelligence", <https://www.britannica.com/question/What-is-artificial-intelligence> (Erişim Tarihi: 01.01.2024).
- BODEN, A. Margaret (1990). **The Social Impact Of Artificial Intelligence**, Editör: **Ray Kurzweil**, The Age of Intelligent Machines. MIT Press.
- CBC RADIO (2018). "How Artificial Intelligence Could Change Canada's Immigration And Refugee System", <https://www.cbc.ca/radio/sunday/november-18-2018-the-sunday-edition-1.4907270/how-artificial-intelligence-could-change-canada-s-immigration-and-refugee-system-1.490858> (Erişim Tarihi: 01.01.2024).

CHEN, Adaline (2023). “The EU AI Act: Adoption Through A Risk Management Framework”, https://www.isaca.org/resources/news-and-trends/industry-news/2023/the-eu-ai-act-adoption-through-a-risk-management-framework?gad_source=1&gclid=CjwKCAjwuJ2xBhA3EiwAMVjkVCAHyZzZAIDIn-HeXHNwfflq9GTILgJTtPjYdYElSDYJ090uGL-2ChoCkIgQAvD_BwE (Erişim Tarihi: 01.03.2024).

CUAU, Coline (2019). “Citizenlab Raises 2.1 Million Euros To Develop Its E-Democracy Platform Across Europe”, <https://www.citizenlab.co/blog/announcements/citizenlab-raises-2-1-million-euros-to-install-its-e-democracy-platform-across-europe%E2%BB%BF/> (Erişim Tarihi: 13.02.2024).

ÇANKAYA, S. (2019). “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Politika Transferinde Psiko-Sosyal Boyutun Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, 91(489), ss. 129-151.

ÇANKAYA KURNAZ, Seda ve Kurnaz, A. (2022). “Major Challenges For Eu Tourism Policy”, **Acta Universitatis Danubius Relationes Internationales**, 15(1), ss. 68-86.

ÇANKAYA KURNAZ, Seda (2024). “Bir Politika Transferi Örneği Olarak Dünyada Süt Bankası Politikasının İnşası”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 60, ss. 281-294.

DASTIN, Jeffrey (2018). “Amazon Scraps Secret Ai Recruiting Tool That Showed Bias Against Women”, <https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-jobs-automation-insight-idUSKCN1MK08G/> (Erişim Tarihi: 24.01.2024).

DESOUZA, Kevin C., Gregory S. Dawson , Daniel Chenok (2020). “Designing, Developing, And Deploying Artificial Intelligence Systems: Lessons From And For The Public Sector”, **Business Horizons**, Volume: 63, Number: 2, pp. 205–213.

DREYFUS, Hubert L. (1994). **What Computers Still Can't Do**, Cambridge, MA: MIT Press.

EUROPEAN COMMISSION (2018, 25 Nisan). “Artificial Intelligence For Europe”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0237> (Erişim Tarihi: 11.03.2024).

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (2007). “Supra note 63 at 7”, <https://fra.europa.eu/en> (Erişim Tarihi: 19.03.2024).

- GOVERNMENT OF CANADA (2018). “Temporary Residents: Refusals Overview. Government Of Canada”, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/visitors/refusals-overview.html> (Erişim Tarihi: 15.01.2024).
- GOVERNMENT OF CANADA (2001). “Immigration and refugee protection act (IRPA)”.<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/> (Erişim Tarihi: 11.03.2024).
- GOVERNMENT OF CANADA (2023a). “Operational Processing – Monthly Ircc Updates - Source Countries-Applications Received For Temporary Residents (In Persons) By Month”, <https://open.canada.ca/data/en/dataset/9b34e712-513f44e9babf9df4f7256550/resource/c318fdbd-0463-454c-b4d9-3155dbdc69a5> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- GOVERNMENT OF CANADA (2023b). “An Immigration System For Canada’s Future”<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/campaigns/canada-future-immigration-system/context.html> (Erişim Tarihi: 15.12.2023).
- GOVERNMENT OF CANADA (2023c). “Responsible use of artificial intelligence (AI)”, <https://www.canada.ca/en/government/system/digital-government/digital-government-innovations/responsible-use-ai.html> (Erişim Tarihi: 10.03.2024).
- GULFNEWS (2023). “Unmanned Dubai Smart Police Stations Process 107, 719 transactions”, <https://gulfnews.com/uae/crime/unmanned-dubai-smart-police-stations-process-107719-transactions-1> (Erişim Tarihi: 15.12.2023).
- HADDEN, Susan G. (1989). “The Future Of Expert Systems In Government”, **Journal of Policy Analysis and Management**, Volume: 8, Number: 2, pp. 203-208.
- HERON LAW OFFICES (2022). “Three Ways Our Atip’d Chinooks Processing Manual Sheds Lights On How Your Temporary Resident Applications Is Being Processed”, <https://heronlaw.ca/three-ways-our-atipd-chinookprocessing-manual-sheds-light-on-how-your-temporary-resident-application-is-being-processed/> (Erişim Tarihi: 15.02.2024).
- HUGGINS, Anna (2016). “Addressing Disconnection: Automated Decision-Making, Administrative Law And Regulatory Reform”, **University of New South Wales Law Journal**, Volume: 44, Number: 3, pp. 1048-1077.
- INFO BARCELONA (2020). “Misty Ii The Social Robot Becomes Part The Lives Of Twenty Senior Citizens”, https://www.barcelona.cat/infobarcelona/en/tema/senior-citizens/misty-ii-the-social-robot-becomes-part-of-the-lives-of-twenty-senior-citizens_907645.html (Erişim Tarihi: 10.03.2024).

- INNOVA (2023). “Yapay Zekâ İle İlgili 3 Büyük Risk Ve Alınabilecek Önlemler”, <https://www.innova.com.tr/blog/yapay-zekâ-ile-ilgili-3-buyuk-risk-ve-alinabilecek-onlemler> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- JIMENEZ-GOMEZ, Carlos E., Jesus Cano-Carrillo, and Francisco Falcone Lanas (2020). “Artificial Intelligence In Government”, **Computer**, Volume: 53, Number: 10, pp. 23–27.
- KARAS, Sergio R. and Reeva Goel (2023). “Artificial Intelligence And Canada’s Immigration System”, <https://www.ibanet.org/artificial-intelligence-in-immigration> (Erişim Tarihi: 12.02.2024).
- LONGO, Justin (2022). “When Artificial Intelligence Meets Real Public Administration”, **Canadian Public Administration**, Volume: 65, Number: 2, pp.384-388.
- MARTINHO-TRUSWEL, Emma (2018). “How AI Could Help The Public Sector”, <https://hbr.org/2018/01/how-ai-could-help-the-public-sector> 26 Ocak (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- MCEVENUE, Patrick, Michelle Mann (2021). **Case Study: Developing Guidance For The Responsible Use Of Artificial Intelligence In Decision-Making At Immigration, Refugees And Citizenship Canada**, Law Society of Ontario program Special Lectures: Innovation, Technology, and the Practice of Law, University of Edinburgh.
- MCFARLAND, Matt (2023). “Tesla-Induced Pileup Involved Driver-Assist Tech, Government Data Reveals”, <https://edition.cnn.com/2023/01/17/business/tesla-8-car-crash-autopilot/index.html> (Erişim Tarihi: 15.01.2024).
- MIKALEF, Patrick vd. (2021). “Enabling AI Capabilities In Government Agencies: A Study Of Determinants For European Municipalities”, **Government Information Quarterly**, Volume: 39, Number: 4, pp. 1-15.
- MOLNAR, Petra (2018a). “Governments’ Use Of Ai In Immigration And Refugee System Needs Oversight”. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/october-2018/governments-use-of-ai-in-immigration-and-refugee-system-needs-oversight/> (Erişim Tarihi: 13.03.2024).
- MOLNAR, Petra (2018b). “Using Ai In Immigration Decisions Could Jeopardize Human Rights”, <https://www.cigionline.org/articles/using-ai-immigration-decisions-could-jeopardize-human-rights/> (Erişim Tarihi: 10.11.2023).

- NALBANDIAN, Lucia (2021). "Using Machine-Learning To Triage Canada's Temporary Resident Visa Applications", Ryerson Centre for Immigration and Settlement (RCIS) and the CERC in Migration and Integration.
- OPENBAAR MINISTERIE (2020). "Openbaar Ministerie Start Digitale Handhaving Op Handheld Telefoongebruik Achter Het Stuur", <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/11/12/openbaar-ministerie-start-digitale-handhaving-op-handheld-telefoongebruik-achter-het-stuur> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- OECD (2014). "Recommendation of The Council On Digital Government Strategies", <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- OECD (2019). **Artificial Intelligence In Society**. Paris, France: OECD Publishing.
- OECD (2023). "Recommendation Of The Council On Artificial Intelligence", <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449> (Erişim Tarihi: 15.03.2024).
- ÖNDER, Murat ve Hilal Saygılı (2018). "Yapay Zekâ Ve Kamu Yönetimine Yansımaları", **Türk İdare Dergisi**, Cilt: 2, Sayı:487, ss. 629-670.
- PEDROI, Ricardo (2023). "Artificial Intelligence On Public Sector In Portugal: First Legal Approach", **Juridical Tribune**, Volume: 13, Issue: 2, pp.149-170.
- PREECE, Alun, vd., (2018). "Hows and whys of artificial intelligence for public sector decisions. Explanation and Evaluation" **ArXiv Preprint**, ss.1-6.
- ROMAN, Jorge (2022). "**Smart Police Station: A Journey Towards Excellence, Dubai Police Case Study**", Proceedings of the 5th ICQEM Conference, University of Minho, Portugal.
- SAS (2021). "Big Data: What It Is And Why It Matters", https://www.sas.com/en_ca/insights/big-data/what-is-big-data.html#history (Erişim Tarihi: 10.12.2023).
- SCHMIDT, Nicholas, and Bryce Stephens (2019). "An Introduction to Artificial Intelligence and Solutions to the Problems of Algorithmic Discrimination", **Cornell University: Computers and Society**, Number: 130, pp. 144.
- SETZER IMMIGRATION LAW (2023). "Immigration Decision-Making: Artificial Intelligence May Violate Human Rights", <https://www.setzerimmigration.com/articles/immigration-decision-making-artificial-intelligence-may-violate-human-rights/bane> (Erişim Tarihi: 15.03.2024)

- STONE, Peter et al. (2022). “Artificial Intelligence And Life In 2030: The One Hundred Year Study On Artificial Intelligence”, ArXiv, abs/2211.06318 (Erişim Tarihi: 10.12.2023).
- SUN, Tara Qian and Rony Medaglia (2019). “Mapping The Challenges Of Artificial Intelligence In The Public Sector: Evidence From Public Healthcare”, **Government Information Quarterly**, Number: 36, pp. 368-383.
- ŞENTÜRK, Özden (2023). “İç Denetim Faaliyetlerinde Yapay Zekâdan Beklentiler: Chatgpt Uygulaması Örneği”, **TIDE Academia Research**, 4(2), ss. 51-82.
- TANRIVERDI, Ayşe (2021). “Yapay Zekânın Kamu Hizmetinin Sunumuna Etkileri”, **Adalet Dergisi**, Sayı: 66, ss. 293-314.
- TAO, Will (2022). “A Closer Look At How Ircc’s Officer And Model Rules Advanced Analytics Triage Work”, <https://vancouverimmigrationblog.com/a-closer-look-at-how-irccs-officer-andmodel-rules-advanced-analytics-triage-works/> (Erişim Tarihi: 09.12.2023).
- TENNERY, Amy and Gina Cherelus (2016). “Microsoft’s AI Twitter Bot Goes Dark After Racist, Sexist Tweets”, <https://www.reuters.com/article/us-microsoft-twitter-bot/microsofts-ai-twitter-bot-goes-dark-after-racist-sexist-tweets-idUSKCN0WQ2LA/> (Erişim Tarihi: 10.12.2023).
- TİDE (2017). “Küresel Bakış Açıları Ve Anlayışlar Yapay Zekâ- İç Denetim Mesleğine İlişkin Dikkate Alınması Gerekenler”, AI PART I.
- TURING, Alan Mathison (1950). Computing Machinery And Intelligence, **Mind**, Volume LIX, Number: 236, pp. 433–460.
- UNHCR (2023). “1951 Refugee Convention”, <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention> (Erişim Tarihi: 10.02.2024).
- UNITED NATIONS (2022). “How Artificial Intelligence Is Helping Tackle Environmental Challenges”, <https://www.unep.org/news-and-stories/story/how-artificial-intelligence-helping-tackle-environmental-challenges> (Erişim Tarihi: 21.09.2024).
- ULAŞAN, Fatih (2023). **Koronavirüsle Mücadelede Yapay Zekânın Yerinin Kamu Yönetimi Temelinde Değerlendirilmesi**, Editörler: **B. Arslan and M. Erdoğan**, International Mediterranean Congress, Mersin: İksad Global.

- VALLE-CRUZ, David et all (2020). "Assessing The Public Policy-Cycle Framework In The Age Of Artificial Intelligence: From Agenda-Setting To Policy Evaluation", **Government Information Quarterly**, Volume: 37, Number: 4, pp. 1-12.
- VAN, North Colin and Misuraca Gianluca (2022). "Artificial Intelligence For The Public Sector: Results Of Landscaping The Use Of AI In Government Across The European Union", **Government Information Quarterly**, Volume: 39, Number: 3, 101714.
- YEZDANI, Mesud and Ajit Narayanan, (1984). **Artificial Intelligence: Human Effects**. Chichester, UK: Ellis Horwood.
- YILMAZ, Güler Hülya (2019). "Yapay Zekâ Etik Olabilir Mi?", **The Deloitte Times**, December.
- ZUIDERWIJK, Anneke, Yu Che Chen, and Fadi Selam (2021). "Implications Of The Use Of Artificial Intelligence In Public Governance: A Systematic Literature Review And A Research Agenda", **Government Information Quarterly**, Volume: 38, Number: 3, pp. 1-19.

VAKIFLARIN BANKASINDAN KAMU BANKASINA: TÜRKİYE VAKIFLAR BANKASI

From Bank of Foundations to Public Bank:
Türkiye Vakıflar Bankası

Mesut BABUR*

Geliş Tarihi: 17.09.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Kuruluş sermayesi Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) tarafından idare edilen vakıflara dayanan, bu yapısını da 2019 yılına kadar koruyan Türkiye Vakıflar Bankası özgün tarihi ve hukuki yapısıyla diğer kamu bankalarından ayrılmaktaydı. Gerçekleştirilen yasal değişiklikler, 2019 yılında sermayesinin Hazineye devri ve sonrasında Türkiye Varlık Fonuna (TVF) tahsisli sermaye satışıyla birlikte Banka kamu mülkiyetine geçmiştir. Çalışmada Vakıflar Bankasının özgün yapısı ve yaşadığı dönüşüm tarihi, hukuki ve idari bakış açısıyla ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Vakıf, Kamu Hizmeti, Para Vakıfları, Kamu Bankası.

Abstract

Türkiye Vakıflar Bankası, whose founding capital was based on foundations managed by the Directorate General of Foundations (DGF) and maintained this structure until 2019, was distinguished from other public banks with its unique history and legal structure. With the legal changes made, the transfer of its capital to the Treasury in 2019 and the subsequent sale of allocated capital to the Türkiye Wealth Fund (TWF), the Bank became public ownership. In the study, the original structure of the Bank and its transformation are discussed from a historical, legal and administrative perspective.

Key words: Foundation, Public Service, Cash Foundations, Public Bank.

* T.C. Cumhurbaşkanlığı, mesutbabur@gmail.com.tr, ORCID: 0009-0005-7193-0496

GİRİŞ

Türkiye Vakıflar Bankası, 11.01.1954 tarihli ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu ile kurulmuştur. Ancak 1914 yılında da devlet idaresindeki vakıfların mülkiyetinde bir bankanın kurulmasına ilişkin kanun çıkarılmış, savaş koşulları nedeniyle bankanın kurulması sağlanamamıştır. Bankanın tarihi bununla da sınırlı değildir. Banka, vakıfların tarihi ile özellikle para vakıflarının tarihi ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü Vakıflar Bankasının kuruluş sermayesi mazbut ve mülhak vakıfların malvarlığından gelen gelirlere ve para vakıflarının gelirlerine, kuruluş iradesi ise kanunla kurulmasından anlaşılacağı üzere devlete dayanmaktadır. Vakıfların mülkü ile devletin bir banka kurmasını anlayabilmek için vakıfları, vakıfların idare tarihini, işlevini, devletle olan ilişkisini, vakıfların ve bu ilişkinin dönüşümünü de incelemek gerekir. Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu döneminde var olan uygulamada para vakıfları toplumun kredi ihtiyaçlarını karşılayan banka benzeri bir mekanizma olarak işlev görmüştür. Dolayısıyla Banka ile vakıflar arasında Banka Hazineye devredilene kadar, hem sermaye sahipliği kaynaklı mülkiyet bağlantısı, hem vakıfların devlet kurumu vasıtasıyla idaresi kaynaklı ve Bankanın da kurumsal öncüllerini oluşturan idareler vasıtasıyla kurumsal bağlantı, hem de kuruluş sermayesi kaynağının da bir kısmını karşılayan para vakıfları dolayısıyla işlevsel bir bağlantı söz konusudur. Makalede sırasıyla vakıf mefhumu, vakıf mülkünün ve işlevinin kamusal niteliği, vakıf-devlet ilişkisi ve bu ilişkinin dönüşümü, Vakıflar Bankasının işlevsel ve kurumsal öncülleri olarak para vakıfları ile vakıf paraların idare teşkilatlarına yer verilecektir. Daha sonra bu perspektiften Bankanın kuruluşu ve dönüşümü sermaye yapısı, personel yapısı, organlarının yapısı açısından değerlendirilerek geçmişten günümüze Bankanın devlet teşkilatındaki yeri ve statüsü tartışılacaktır.

1. VAKIF

Vakıf kelimesi Arapça bekleme, durma anlamına gelen “vakf” köküne dayanmaktadır (Eyuboğlu, 1991: 706). “Vakf” fiil olarak hapsedmek ve alıkoymak anlamlarında kullanılmaktadır. Bunlara ek olarak kelime Arapçada “durdurmak” anlamında da kullanılmaktadır (Akgündüz, 2013: 80). Kâmûs-ı Türkî’de söz anlamıyla vakfa duruş, durma, hareketten kalma ve tevkif manaları karşılığı verilmiştir (Ş.Sami, 1317: 1495). Vakfın bu anlamlarından, mülkiyetin ya da bu mülkiyeti kullanma hakkının kamu veya toplum yararına tahsis edilmesi ile bu

tahsisin aynı zamanda başkalarına devrini engelleme ve durdurmanın devamlılığının varlığı olmak üzere iki çıkarım yapılmaktadır (Akgündüz, 2013: 80-81).

Günümüzde vakıf daha çok bir tesisi, müesseseyi, kuruluşu çağrıştırmaktadır. Türk Dil Kurumu tarafından yayımlanan Güncel Türkçe Sözlük vakfı; vakfedilen mülk ve para, bunların idare edildiği yer ve toplum yararına çalışmayı ilke edinen kuruluş olmak üzere üç şekilde tanımlanmıştır (TDK, 2024). İlk tanım doğrudan vakfedilen nesneyi ifade ederken, sonraki iki tanım tesis olarak vakfa işaret etmektedir. 17.2.1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nde, yeni vakıflar tesis olarak düzenlenmiş ve "bir malın muayyen bir maksada tahsisi" şeklinde tanımlanmıştır. 22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda vakıf, "gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluğu" olarak tanımlanmıştır. 1926 tarihli Türk Kanunu Medenisi öncesinde İslami bir müessese olan vakıf, bu tarihten sonra farklı bir özde düzenlenerek eski vakıfların yönetim ve denetimleri, yeni tesislerin kuruluş usulleri ve denetimlerinden ayrılmıştır. Bankanın sermayesini eski vakıfların malvarlığı oluşturmuş, işlevsel anlamda da eski vakıfların bir türü olan para vakıfları Vakıflar Bankasına kaynaklık etmiştir.

1.1. Vakıf Mülkünün ve İşlevinin Kamusal Niteliği

Vakıf, sözcük anlamında da görüldüğü üzere mülkiyet açısından bir kısıtlamayı, durdurmayı, hapsedmeyi içerir. Gerek doğrudan vakfedilen, gerekse de gelirleri vakfedilen taşınır ve taşınmaz mallar özel mülkiyetten çıkarak alım-satıma, ipotège konu olamaz (Karahanoğulları, 2004: 110). Vakfın tekemmülüyle birlikte tahsis edilen mallar artık kamuya intikal eder ve vakfedenin o mal üzerindeki hakkı ortadan kalkar (Berki, 1968: 51). Vakıf faydası insanlara olur niyetiyle bir malı Allah'ın mülkü hükmünde kalmak üzere mülkiyeti alım ve satım konusu olmaktan çıkarmak, yasaklamaktır (Berki, 1940: 40). Vakıf, Allah'ın mülkü hükmünde olmak üzere, kamu yararına hayır amacıyla tahsis edildiğinden vakfedilen malın tasarruf yetkisi kısıtlanırken hatta sona ererken bu tahsis Allah'ın mülkü hükmünde olma durumu itibarıyla devlet müdahalesine karşı korunaklı bir statü sağlamaktadır. Vakıf mülkü tanımdan da görüleceği üzere bir kutsiyet içermektedir. Vakfetmek, vakfedenin niyetlendiği bir hayra ebediyete kadar ve sürekli bir şekilde bir malın, mülkün hapsedilmesidir. Dolayısıyla bu mülkiyet devlet mülkiyetinden de özel mülkiyetten de ayrı bir nitelik arz etmektedir. Vakıf mülkünün özellikle

devlet müdahalesine karşı bu korunaklı doğası, Osmanlı İmparatorluğu devlet görevlilerinin müsaderelere karşı vakıf kurarak kendilerini koruma çabalarında da görülebilir (Karahanoğulları, 2004: 111).

İkinci olarak vakıf, hapsedilen mülkiyetin bir hayra, umumun menfaatine, kamu yararına tahsisini ifade etmektedir. Dolayısıyla vakıflar Osmanlı İmparatorluğu uygulamasında toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında önemli rol oynamıştır. Öncelikle vakıflar, Osmanlı şehirlerinin gerekli altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ve toplumun ihtiyaç duyduğu temel hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir fonksiyon icra etmiştir (Özcan, 2003: 3). Günümüzde devletin icra ettiği okul, hastane, hamam, aşhane, kitaplık ve benzeri ihtiyaçların bir arada karşılandığı imarethaneler gibi çoğu hizmeti Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar icra etmiştir (Üçok ve Mumcu, 1987: 269). Vakıflar esas itibariyle; altyapı ve bayındırlık, dini ve kültürel, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve dayanışma hizmetleri ve hayır hizmetleri gören müesseseler olmuşlardır. Bunların içinden de özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri Osmanlı uygulamasında doğrudan vakıflar tarafından sağlanmıştır. Vakıflar bu hizmetlerin yanı sıra asayiş ve emniyeti teminle çeşitli kolluk vazifelerini de yürütmüş, hatta devletin donanmasına barış veya savaş anlarında yardım eden, orduya hizmeti amaçlayan vakıflar da kurulmuştur (Berki, 1968: 45).

18. yüzyıl vakıflarının iktisadi boyutu ele alındığında, vakıf gelirlerinin devlet bütçesinin üçte birine veya yarısına denk olduğu belirtilmektedir (Yediyıldız, 1984: 26). 19. yüzyılda ise vakıfların genel bütçe içindeki payının %15,77 olduğu iddia edilmektedir (Öztürk, 1995b: 25). Çoğu vakfın gelirlerinin, özellikle de vakıf idaresinin merkezileştirilmesinden önce merkezi bütçe dışında gerçekleşmesi gibi hususlar da dikkate alındığında, vakıfların iktisadi boyutunun belirtilen rakamların çok üzerinde olması gerektiği söylenebilir (Özcan, 2003: 6).

İslam hukukunda ve Osmanlı uygulamasında vakıfları, günümüzdeki vakıflar gibi ve bu manada sivil-özel alanın kurumları olarak değerlendirmek mümkün değildir (Karahanoğulları, 2004: 109). Yukarıda aktarıldığı üzere vakıf mülkü özel mülkten farklıdır. Ayrıca vakıflar toplum yaşamını kuşatıcı boyutta yayılmış, yaygınlaşmış ve modern devlet örgütlenmesinin söz konusu olmadığı dönemin toplumsal ihtiyaçlarını karşılayan asli müesseseler olmuşlardır. Ayrıca vakıfları özel-sivil alandan uzaklaştıran, kamuya yakınlaştıran başka bir husus da vakfedenlerin kimliğidir. Osmanlı uygulamasında tebaa tarafından vakıf kurulması yaygın olduğu gibi, esas büyük vakıflar sultanlar ve aileleri tarafından

kurulmuştur. Sultanlar ve bunlara mensup kimseler, yani hanedan mensupları tarafından kurulan bu vakıflara, “selatîn vakıfları” denir (Kazıcı, 2003: 141). Selatîn vakıflarının tevliyeti, yönetimi üst düzey devlet görevlilerine verilmiş, devlet teşkilatı ile bu vakıflar arasında kurulan doğrudan bağ ve kamu yararı müesseseleri olmaları hasebiyle devletin tüm vakıflar üzerinde sahip olduğu murakabe yetkisi zamanla vakıfları özel hukuk müessesesi mahiyetinden çıkararak, vakıfların devlet teşkilatına dahil ve görmüş olduğu hizmetlerin devletin işlevleri arasına girmesi neticesini doğurmuştur (Onar, 1956: 264).

Toplumsal ihtiyaçların görülmesinde kapsadıkları yerin büyüklüğü nedeniyle vakıflar, bazı yazarlar tarafından devletin kamu hizmetine yardımcı kuruluşları olarak addedilmiş, kamu hizmetine doğrudan katılan, katkı sağlayan özel teşebbüsler olarak tanımlanmıştır (Berki, 1968: 46). Vakıflar aynı zamanda kamu hizmeti gören kamu kurumları olarak da ifade edilmektedir (Köprülü, 1942: 15). Vakıflar müstakil hukuki müesseseler olmaları ve hususi bir amaca tahsis edilmeleri açısından, mali ve teknik işlerde kurulan kamu kurumlarına benzemekte olup vakıf kurucularının özel kişiler olmasına bakılarak vakıfların özel menfaat müesseseleri olduğu çıkarımında bulunulması doğru değildir (Barkan, 1942: 357-358). Bugün kamu hizmeti sayılan ve merkezi idare veya mahalli idareler tarafından yerine getirilen eğitim, sağlık, sosyal yardım, nafia işleri gibi birçok işleri Osmanlı İmparatorluğu’nda ifa eden vakıfların, daha ziyade “özel hukuk teşebbüsü” sayılacağını ifade eden görüşler de vardır (Onar, 1966: 59). Ancak vakıf müessesesi yalnız dini ve sınırlı bir sahada, bir medeni hukuk müessesesi olarak kalmamış, toplumsal olarak büyük bir önem kazanmış ve bugünkü anlam ve ölçüde vakıflar birer kamu hizmeti teşkilatı haline gelmiş, eski vakıf müessesesi bugünkü hukukumuzda medeni hukuktaki yeni vakıflardan ve aile vakıflarından farklı ve ayrı olarak bir kamu kurumu olan VGM’nin idaresinde eski şeklinde yaşamaya devam etmiştir (Onar, 1966: 663). VGM ve eski vakıflar arasında kurulan bu ilişki halen varlığını sürdürmektedir.

Vakıfların gördüğü fonksiyon, yerine getirilen hizmetlerin, şahıs iradesinin üzerinderyasyonel bir teşkilatlanmanın faaliyetleri olmaması sebebiyle günümüzdeki anlamıyla bir kamu hizmeti teşkil etmemesine rağmen tam anlamıyla özel alanda gerçekleşen, devletten bağımsız faaliyetler değildir (Karahanoğulları, 2004: 109). Osmanlı İmparatorluğu’nda padişahlar günümüzde kamu hizmeti mahiyetinde olan su tesisatı, köprü gibi bayındırlık eserlerini devlet reisi sıfatıyla değil, hayırsever

bir fert olarak ve vakıf suretiyle vücuda getirerek kamusal iradeleri ile hayırsever şahsi iradelerini birbirinden ayırmış, vakıfları şahsi iradelerinin mahsulleri olarak kurmuşlardır (Onar, 1966: 663).

1.2. Vakıf İdaresi ve Devlet-Vakıf İlişkisi

İslam geleneğinde vakıfların idare ve murakabe sistemleri benzer özellikler göstermiştir. Vakfın idaresinde vakfedenin arzu ve iradesi, yani vakfiyelerde yer alan hükümler belirleyici olup gözetilmesi gereken temel amaç vakfın menfaatidir. Vakfın mütevellisi (idarecisi) tayin edilmemişse vakfedenin kendisi olmakta, tayin edilmişse atanan kişi, eğer böyle bir tayin yoksa da devlet görevlisi (kadı) tarafından çeşitli şartlara göre tayin edilen kişi müteveli olmaktadır. Vakfedenin şarta bağlı olmaksızın vakfi idare etme hakkı asli, dolayısıyla atanmış mütevellinin vakfi idare yetkisi feridir (Genca, 2014: 534). Osmanlı İmparatorluğu'nda pek rastlanmasa da bazı mezheplere göre vakıftan yararlananların da çeşitli şartlarda mütevelliyi tayin yetkisi mevcuttur. Normal şartlarda devlet otoritesi vakıflar üzerinde genel bir kontrol, teftiş veya murakabe hakkına sahip olup bu hak genellikle kadılar veya hususi müfettişler eliyle kullanılmıştır.

Mütevellilerin teftişini yapacak ve vakıfların muhasebesini yürütecek yani idari ve mali denetimini yapacak makam genellikle kadı olmuşken devletin vakıflar üzerindeki mali denetimi ise her sene mutat olarak büyük vakıflarda (selatin vakıfları) ayrıntılı defterler üzerinden, küçük vakıflarda vakfın gelir-giderini gösteren icmalî hesapları üzerinden kadıların yanı sıra hesap müfettişleri tarafından yapılmıştır (Akgündüz, 2013: 331-332, 335). Padişah ise vakıflar üzerinde Emirü'l Mü'minin olarak murakabe hakkından daha geniş yetkilere sahiptir. Vakıflara ilişkin İslam hukukçuları tarafından ayrıntısı ile verilen nazari bilginin özeti budur (Köprülü, 2005: 314). Vakıf müessesesinin esası, vakfedenin iradesi doğrultusunda vakfiyelerde yer alan hükümlere uygun ve müstakil bir hukuki varlık olarak idaresidir ve devletin bu müstakil hukuki varlığı murakabe yani denetim yetkisi sadece vakıf hukukuna uygun olarak vakfedilmesini, vakfedildikten sonra da bu hukuka ve vakfedenin iradesine uygun olarak idare edilip edilmediğini idari ve mali yönden kontrolden ibarettir. Devlet ancak kadılar vasıtasıyla vakfın idaresine ilişkin suistimallerin olduğuna dair emareler görürse, teftiş ve muhasebe incelemesi neticesinde de bunun gerçek olduğuna kani olursa vakfın tasarruflarına müdahil olabilecek, müteveli vakfedenin kendisi olsa dahi onu azledebilecektir.

Vakfiyelerde yer alan şartlara göre öz yönetimin esas olduğu, devletin kontrolünün bulunduğu yapıdan merkezi vakıf idare teşkilatlarına doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Benzeri merkezi vakıf teşkilatı ilk olarak vakıflar için müstakil bir divan teşekkül eden Emeviler tarafından kurulmuş, bu idare şeklini Abbasiler, Gazneliler, Selçuklular, Karahanlılar, Memlukler ve Anadolu beylikleri de uygulamıştır (Akgündüz, 2013: 361). Osmanlı İmparatorluğu da benzer bir yol takip etmiş öncelikle sultan ve hanedan vakıfları ile devlet adamları tarafından kurulan vakıflar için devlet görevlilerinin yetkili kılındığı merkezi teşkilatlar oluşturulmuştur. Reaya vakıflarında ise vakıf şartnamesinde tayin edilen mütevellinin küçüklüğü veya acziyeti gibi arızı durumlarda padişah tarafından yetkili kılınan kadılar tarafından mütevellî kaim makamı tayin edilerek merkezileşme sağlanmıştır. Nihayetinde 14 Ekim 1826 tarihinde vakıf idare teşkilatlarında yaşanan karışıklıkların giderilmesi, vakıf mülklerinin yaygınlığı nedeniyle bu dağınık yapının neden olduğu suistimallerin giderilmesi, devletin geniş vakıf kaynağına duyarsız kalmaması, teşkil edilecek evkaf hazinesi kanalıyla vakıflar arası kaynak aktarımını gerçekleştirerek geliri giderini karşılamayan vakıflara destek sağlanması gibi sebeplerle Evkaf-ı Hümayun Nezareti adıyla müstakil bir nezaret kurularak vakıfların yönetimi tek elde toplanmıştır. (Akgündüz, 2013: 366; Kazıcı, 2003: 116-117; Öztürk, 1995a: 522; Genca, 2014: 531).

3 Mart 1924 tarihli ve 429 sayılı Kanun ile Şeriye ve Evkaf Vekâleti ilga edilerek vakıf idaresi genel müdürlük olarak düzenlenmiş ve Başbakanlığa tevdi edilmiştir. 2762 sayılı Kanun ile Türk Kanunu Medenisi öncesi vakıflar ve VGM birlikte ele alınmıştır. Genel Müdürlüğün dışında bir de İdare Meclisi teşkil edilmiştir. Genel Müdürlük mazbut vakıfları idare ve temsil eder, mütevellilerini tayin ve icabında azleder; mülhak vakıfların mütevellilerini ve seçilmiş heyetlerini kontrol eder. Genel Müdürlük de İdari Meclisinin kontrolü altındadır.

VGM teşkilatında, vakıf-devlet ilişkisinin analizinde önemli organ Vakıflar Meclisidir. 1912 tarihli Nizamnamede Şurayı Evkaf olarak yer alan Meclis, 2762 sayılı Kanun'da İdare Meclisi, 227 sayılı KHK, 5737 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Vakıflar Meclisi olarak yer almıştır. 5737 sayılı Kanun'a kadar sadece atanmış üyelerden oluşan Meclisin bu Kanun ile birlikte kamusal niteliği artmış, üye sayısı artırılan Mecliste 15 üyenin 5'i vakıf temsilcilerinden oluşturularak vakıflar tarafından da üye seçimine imkân tanınmıştır. Meclis vakıfların idaresine yönelik esaslı kararların alındığı en üst seviyedeki karar organıdır. 5737 sayılı Kanun ile Meclise; mülhak vakıflara vakfiye

şartlarına göre yönetici atamak, mazbut vakıflara ait akar mallar ile hakların değiştirilmesine, paraya çevrilmesine veya değerlendirilmesine kısacası tasarrufuna karar vermek, mazbut, mülhak, cemaat ve esnaf vakıflarında hukuki ve fiili imkânsızlık halinde vakfiyelerdeki şartları değiştirmeye karar vermek, mazbut ve mülhak vakıflarda tahsis amaçlarına uygun kullanılmaları kanunlara veya kamu düzenine aykırı olan veya tahsis amacını kaybetmiş hayrat taşınmazların tahsis amacı yakın başka bir hayrata dönüştürülmesine, paraya çevrilmesine, akara devredilmesine karar vermek, geliri yetersiz mazbut vakıfların kültür varlığı niteliğindeki taşınmazlarının yaşatılması için benzer amaçlı vakıf gelirlerini tahsis etmek gibi yetkiler tanınmıştır.

Vakıflar Bankasının sermaye kaynağını oluşturan mazbut ve mülhak vakıflar, yukarıda aktarılan sürecin nihayetinde devletin vakıfları idarelerine göre sınıflandırmalarının neticesinde, fıkhi bir dayanak olmaksızın 1826 yılından sonra ortaya çıkmıştır (Akgündüz, 2013: 370). Evkaf-ı Hümayun Nezaretinin ortaya çıkışı ve sonraki merkezi devlet teşkilatının vakıflara müdahale edip etmemesi ve müdahale derecesi göz önüne alınarak bu sınıflandırma yapılmaktadır (Kazıcı, 2003: 140). Osmanlı uygulamasında, idaresine göre vakıflar üçe ayrılarak ele alınmaktaydı; mazbut vakıflar, mülhak vakıflar ve müstesna vakıflar. Yürürlükteki Vakıflar Kanunu ise bu sınıflandırmaya cemaat, esnaf ve yeni vakıfları da eklemiştir.

Mazbut vakıflar tevliyet ve idaresi veya tevliyeti vakıf tarafından şart koşulan şahsın uhdesinde bulunduğu halde sadece idaresi mazbut olan ve doğrudan doğruya devlet idaresi tarafından idare olunan vakıflardır. Bu vakıflar; Osmanlı dönemi selatin vakıfları, mütevellisi kalmayan vakıflar ve idaresi mazbut (mütevellisi mevcut olduğu halde, bunlara maaş bağlanarak devlet idaresine alınan) vakıflardan oluşmaktadır (Kazıcı, 2003: 141-142; Akgündüz, 2013: 371-372). Mülhak vakıflar Osmanlı uygulamasında; Evkaf Nezaretinin nezaret ve kontrolü altında, mütevellileri tarafından idare olunan vakıflar şeklinde tanımlanmaktadır (Akgündüz, 2013: 372). 2762 sayılı Kanun'a göre ise mülhak vakıflar; mütevelliliği vakfedenlerin ferilerine şart edilmiş vakıflar, cemaatlerce idare olunan vakıflar ve bazı sanat sahiplerine mahsus vakıflar olup mütevellileri veya seçilmiş heyetleri tarafından idare olunan vakıflardır. Yürürlükteki Vakıflar Kanunu'nda cemaat vakıfları ve bazı sanat sahiplerine ait esnaf vakıfları ayrı olarak ele alınmış; mülhak vakıflar ise 743 sayılı Kanun öncesi kurulmuş ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflar şeklinde tanımlanmıştır.

1.3. İşlevsel ve Kurumsal Devamlılık: Para Vakıfları ve İdare Teşkilatları

Vakıflarda amaç, vakfedilen malın ya aynından ya da gelirinden, vakıfta şart koşulanların yararlanmasıdır. Para vakıflarında ise mevkufun yani paranın aynından yararlanmak mümkün olmadığı için sadece gelirden yararlanılmaktadır. Para vakıflarında vakfedilen sermaye, borç alanlara kullandırılmakta ve kesin bir vade sonunda anapara üzerine eklenen bir miktar kârla birlikte vakfa geri ödenmekte, geri ödenen bu para vakfın amaçları için kullanılmakta ve harcanmaktadır (Özdemir ve Özdemir, 2017: 77). Para vakıflarından faydalananlar yani uygun bir geri ödeme karşılığı borç alanlar toplumun belli bir kesimden olmamış, sermaye belli bir kesimin elinde birikmemiş toplumun geneline yayılmıştır (Çizakça, 1998: 59). Bu vakıflardan daha çok tüketiciler yararlanmışken, yüklü miktarda borç veren para vakıflarından esnafın da yararlandığı olmuştur. Para vakıfları hayır müesseselerinden çok, Osmanlı finans kurumları olarak işlev görmüş, para vakfına ilişkin Osmanlı dönemindeki tartışmalar da pragmatist bir tutumla İslam toplumuna faydalı olan bir şeyin İslam için de yararlı olacağı görüşüyle aşılmıştır (Pamuk, 2004: 232-233).

Vakıf paralar üç şekilde işletilerek elde edilen gelir vakfın amacı için kullanılmaktadır: mudarebe, bidâ ve muameleyi şeriye. Mudarebe emek-sermaye ortaklığı olup sermaye sahibinin verdiği sermaye, emek sahibi tarafından işletilmekte ve elde edilen kâr da aralarında anlaştıkları oranlarda paylaşılmaktadır. Mudarebe Osmanlı uygulamasında çok fazla tercih edilen bir yöntem olmamıştır (Özcan, 2003: 74). Modern hukukçular tarafından faizsiz bankacılığın kaynağı olarak görülmüştür (Akgündüz, 2013: 228). Bidâ yöntemini Akgündüz fakir kimselere tamamen kârsız ve faizsiz olarak, kredi yani ticari sermaye verme yolu olarak tanımlamıştır (Akgündüz, 2013: 228). Oysa Özcan bidâ yöntemini vakıf paraların işletilerek elde edilen kârın tamamının vakfa verilmesi olarak tanımlamıştır (Özcan, 2003: 75).

Muameleyi Şeriye para vakıflarına ilişkin en çok tartışılan, en çok kullanılan ve günümüz bankacılığına en çok benzeyen usuldür. Bu usul fıkıh kitaplarında bey'ul ine olarak adlandırılan işleme Osmanlıların verdiği isimdir. Bu yönteme riba yani faizden kaçınmak için başvurulmaktadır. Bu nedenle hileyi şeriye olarak da adlandırılmaktadır. Bu yönteme başvurulma sebebi İslam'ın karşılık beklenerek borç vermeyi yani faizi yasaklaması nedeniyle, insanların karşılıksız borç vermek istemediği bir iktisadi düzen içerisinde kredi ihtiyacının karşılanmasıdır. Bu

işlemede doğrudan yasaklanmış olan riba işleminin neticesine birkaç alt işleme başvurulmak suretiyle dolaylı bir şekilde ulaşılmakta dolayısıyla bir yandan borçlanma ihtiyacı karşılanmakta diğer yandan da esas maksadı verdiği ödünç yoluyla gelir elde etmek olan kişi, riba yasağı nedeniyle doğrudan ulaşamadığı sonuca dolaylı yoldan ulaşmaktadır (Özcan, 2003: 54).

Para vakıflarının kuruluşu gerçekleştikten sonra, vakfın sermayesi zikredilen usullerden birisi ile işletilmekte bunun karşılığında belli bir gelir elde edilmektedir. Ana sermaye korunurken elde edilen gelir tahsis edilen amaç için kullanılır. Harcamalar esas itibarıyla vakfın şartının belirttiği yere yapılmaktadır. Ancak vakfın işlemesi için vakıfta bulunan görevlilerin ücretleri de bu gelirin harcama kalemleri arasında yer almaktadır. Para vakıflarında da diğer vakıflar gibi elde edilen gelirler; altyapı ve bayındırlık hizmetleri, dini ve kültürel hizmetler, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve dayanışma hizmetleri ve hayri hizmetler için kullanılmıştır (Özcan, 2003: 76). Bu fonksiyonların dışında para vakıflarının icra ettiği kendine has fonksiyonları da bulunmaktadır. İlk olarak para vakıfları bir kredi kuruluşudur. Tek amaç işleme verilen paradan elde edilen gelir olmayıp, ihtiyaç sahiplerine de uygun faiz imkânlarıyla kredi sağlanmaktadır. Para vakıfları bu yönüyle piyasada yüksek faiz oranları ile yapılan ribahorluk işlemlerine bir alternatif olmuştur (Özcan, 2003: 77). Para vakıfları tespit edilen muamele oranları ile piyasa faiz oranlarını makul seviyelere çekme görevini gören iktisat politikası aracı olarak kullanılmıştır (Özcan, 2003: 64). Para vakıfların başka bir fonksiyonu da hayır yapmak isteyen ancak yeterli mali gücü olmayan insanlara hayır yapma imkânı sağlamasıdır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda 15. yüzyılın başlarında ortaya çıkmaya başlayan para vakıfları, Anadolu ve Rumeli coğrafyalarında yaygınlaşmış, 16. yüzyıl İstanbul tahrir kayıtlarına göre toplam faal vakıfların yarısını para vakıfları oluşturmuştur (Özdemir ve Özdemir, 2017: s.77). Osmanlı icadı olan para vakıflarının (bkz. Mandaville, 1979:289; Kafadar, 1995: 153; Pamuk, 2004: 232-233) uygulama alanı zamanla genişlemiş, buna bağlı olarak fonksiyonlarında da artış meydana gelmiştir. Avarız vakıfları, esnaf sandıkları ve yeniçerilere ait orta sandıklar buna örnektir. Bu uygulamalar gösteriyor ki para vakıfları, özellikle aynı yaşam ve faaliyet alanına sahip olan ve benzer risklere maruz kalan grupların fertleri arasında bir dayanışma ve sosyal güvenlik müessesesi olarak geliştirilmiştir (Özcan, 2003: 79). Yetimler için oluşturulan eytam sandıkları da benzeri özellikler göstermektedir.

Klasik, öz yönetim esaslı vakıf idare sistemi 19. yüzyılda vakıfların merkezi idarenin yönetimine verilmesiyle değişmiş, Evkaf Nezareti vakıfların idaresini üzerine almıştır. Tanzimat döneminden sonra vakıf paralarla ilgili olarak da Hazine-i Evkaf-ı Hümayunda bir komisyon teşkil olunmuş, hayır sahipleri kâr getirmek amacıyla muameleye vermek için vakfettikleri paraları Hazineye teslim etmeye ve onlar namına Hazine bu işi yürütmeye başlamış ancak başarılı olamamış, vakıf paralar atıl hale gelmiştir. Bunun üzerine 1268 yılında Nukud-i Mevkufenin Suret-i İstirbahı Hakkında İrade-i Seniyyeyi Mübeyyin İlan Resmi çıkarılarak tekrar vakıf paraların işletilmesi, mütevellilere veya müteveli kaim makamlarına terk edilmiştir (Karakoç, 2006: 248). Ancak bu adem-i merkeziyetçi devir kaynaklı suistimallerin önüne geçebilmek için ayrıntılı düzenlemeler yapılmış, vakıf paralardan borcu olup da ifasında bahaneler ileri sürenler için hapis cezası getirilmiş, vakıf paralar ve avarız akçelerinin miktarını ve adetlerini gösteren her vilayet ve livaya mahsus defter ve cetvellerin, daha sıkı kontrol edilmesine dair Evkaf Nezareti tarafından Tahrirat-ı Umumiyeler çıkarılmıştır (Akgündüz, 2013: 235).

Nezaret bünyesinde vakıf paralara ilişkin teşkilat kurma ve kaldırma tartışmaları 20. yüzyılın başlarında da devam etmiş, 1911 yılında Meclis-i Mebusanda yaşanan bütçe tartışmalarında, 1909 tarihinde Nükud-u Mevkufe İdaresinin kaldırıldığı, 1910 tarihinde ise tekrar tesis edildiği belirtilmiştir (Meclis-i Mebusan, 1326: 637). Bu İdarenin görevi Bursa Mebusu Ömer Fevzi Efendi tarafından; “Bu idare nukud-u mevkufeye ait sandıkları senetleri, paraları birer birer tadat ediyor. Mevcut nakit ne kadardır? Senet olarak ne kadardır? Bunları tebessütü defter ediyor. Bir taraftan medyun olanlardan tahsiline ve bir taraftan da mevcut paranın irbabına gayret ediyor.” şeklinde izah edilmiş ve bir banka kurularak İdarenin ona devredilmesi önerilmiştir (Meclis-i Mebusan, 1326: 562). Bu tartışmalar sırasında Nukud-u Mevkufe İdaresinin kaldırılması teklif edilmiş ancak kabul olunmamıştır (Meclis-i Mebusan, 1326: 644). Yine 1912 yılında çıkarılan Nizamnameyle vakıf paralar için Muhasebat Müdüriyet-i Umumiyesine bağlı Terekat ve Nukud-u Mevkufe Müdüriyeti teşkil olunmuştur (Akgündüz, 2013: 369).

28 Haziran 1330 tarihli Meclis tutanaklarından anlaşıldığı üzere bu tarihte Evkaf Bankasının kuruluş kanunu görüşülmüştür. Yapılan tartışmalar nihayetinde Evkaf Nezaretinin banka kurması, zaten İslam dininde var olan bir müesseseyi, devrin şartlarına uydurmaktan ve buna göre bir intizam teşkil etmekten ibaret olarak görülmüştür (Meclis-i Mebusan, 1330: 127-130). Böylece nukud-u mevkufenin işletilme yöntemlerinden muameleyi şeriye gibi dolaylı yollardan faizli

borç verme yolu terk edilerek açık faizle paraların işletilmesi meşru görülerek banka kurulmuştur. Bunda Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bankaların teşkil olunmasının, yabancı bankaların İmparatorlukta faaliyet göstermesinin de etkisi olduğu muhakkaktır. Çünkü Osmanlı finans kurumlarından olan para vakıfları ile işlemlerin takibi, borcun takibi, her vakfa ayrı nazırın tayini, bunların yapısındaki dağınıklıklar modern banka finans kurumlarıyla rekabet edecek durumda değildi. Meclis tartışmalarında da gördüğümüz üzere, para vakıflarının mütevellileri vasıtasıyla idare olunması uygulamasından, yani klasik vakıf hukuku uygulamasından merkezileşme yoluyla vazgeçilerek Nezarete oluşturulan bir idarenin vasıtasıyla vakıf paralar idare edilmeye çalışılmış ancak para vakıflarına ilişkin merkezi idarenin teşkil olunması yetmemiş ayrıca bu idarenin modern bir şekilde idaresi ve Batı finans kurumlarıyla rekabet edecek iktisadi, hukuki yapıyla donatılması gerekmiştir. Bu amaçla Evkaf Nezaretinin himayesinde kurulan Evkaf Bankasına, rakipleriyle rekabetinde avantaj sağlaması için Ziraat Bankasında olduğu gibi çeşitli muafiyet ve istisnalar tanınmıştır. Ayrıca Bankaya diğer bankaların yapabileceği tüm bankacılık işlemlerini yapma yetki ve görevleri tanınmış, işlevsel anlamda herhangi bir kısıtlama yapılmamıştır.

Meclis-i Âyandaki tartışmalarda Meclis-i Âyan Üyesi Yorgiyadis Efendi, liberal bir görüşle devletin banka açmasının diğer bankaları rekabet açısından zor duruma düşüreceği ve bankanın iflası durumunda bunun devletin itibarına halel getireceğini savunmuştur. Hükümet adına söz alan Nail Bey ise Rusya, Almanya ve İsveç'ten örnekler vererek devletin banka kurabildiğini belirtmiştir. Ona göre Evkaf Nezareti de devlet dairelerindendir ve onun nukudu Hazineye ait olmasa da bu banka tesis etmesine mani değildir. Üyelerden Hulusi Bey'e göre, Bankanın herhangi bir Osmanlı anonim şirketinden tek farkı, Evkaf Nezaretinin nukudu mevkufe ve avarız akçeleriyle istediği kadar hisse senedi alabilmesi ve Bankaya tanınan istisna ve muafiyetlerdir (Meclis-i Âyan, 1330: 443, 444).

Evkaf Bankasının teşkiline ilişkin Kanun hem Meclis-i Mebusandan hem de Meclis-i Âyandan geçmiş fakat savaş şartlarında Bankanın kuruluşu gerçekleştirilememiş, devr-i şeri yoluyla vakıf paralardan rıbh-ı mülzem veya sadece rıbh denilen kâr temini usulü Nukud-u Mevkufe Müdürlüğü idaresinde 1921 yılına kadar devam etmiştir (Akgündüz, 2013: 236). 1924 yılında Evkaf Nezareti kaldırılıp yerine Evkaf Umum Müdürlüğü kurulunca bu Müdürlüğün bünyesinde bir Vakıf Paralar İdaresi teşekkül edilerek para vakıflarının idaresi

buraya verilmiştir. 1938 yılında 3461 sayılı Vakıflar Umum Müdürlüğü Teşkilatı Hakkında Kanun ile Vakıf Paralar Müdürlüğü, Umum Müdürlüğün bir dairesi olarak düzenlenmiş, İstanbul ve Ankara Vakıf Paralar Müdürlüklerinden teşekkül etmiştir. Daha sonra bu Müdürlük Banka kurulunca kaldırılmış, Bankayı kuran 6219 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesine göre, Vakıf Paralar Müdürlüğünün mevcut ve matlupları, halen ikraz yoluyla işletmekte bulunduğu bütün hak ve menfaatleri, bil cümle taahhüt ve borçlarıyla birlikte Bankaya intikal etmiştir.

1935 yılında 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nda, Umum Müdürlüğün görevlerinden birisi de vakıf paralarını nemalandırmadır. 1936 tarihli Vakıflar Nizamnamesi'nde "Vakıf Paraların Nemalandırılması" dördüncü bölüm olarak ele alınmış ve vakıf paraların Umum Müdürlük şubesi olarak İstanbul'da bir Müdürlük vasıtasıyla idare ve tenmiye olacağı düzenlenmiştir. Vakıf paraların çoğalması halinde, Umum Müdürlüğün teklifi ve İdare Meclisinin kararı ile önemli diğer vilayet merkezlerinde de şubeler açılabilir. Nizamname'nin 30. maddesinde vakıf paralarının işletilmesine dair usul ve esasların bir talimatname ile düzenleneceği, bu talimatname çıkana kadar mevcut talimatnamenin uygulanmasına devam edileceği düzenlenmiştir. Bu da demek oluyor ki Vakıf Paralar Müdürlüğü bir banka gibi çalışacak ayrıntılı düzenlemelere konu olmuştur. 1943 yılında bu Nizamname değiştirilerek vakıf paraların ödünç verilmesine dair yeni usuller getirilmiş, yine bu tarihte Nizamname'nin 30. maddesine dayanarak Müdürlüğün yapacağı ikraz ve ödünç para verme işlemlerinin nasıl yapılacağına dair ayrıntılı bir Talimatname çıkarılmıştır.

2. VAKIFLAR BANKASI

2.1. Kuruluşu

Daha önce 1914 yılında kanunlaşan fakat savaş şartlarında uygulanamayan ve bu sebeple kurulamayan Evkaf Bankası ve yine 1938 yılında savaş şartları nedeniyle akim kalan vakıf gelirlerinin işletilmesi için bir bankanın kurulması fikri 1940'lı yılların sonunda tekrar gündeme gelmiştir (Yazıcı, 2020: 105). 1949 yılında vakıf sermayesi ile bir bankanın kurulması için etüt çalışması yapılarak ana sözleşme projesi hazırlanmış, yürütülen çalışmalarda banka kurulmasının gerçekleştirilebilir bir hedef olduğu ve kârlı bir yatırım olacağı ortaya çıkmış, 1950 yılında banka kurulması fikri Bakanlar Kuruluna taşınmış, yeni bir etüt çalışması için bir komisyon oluşturulmuştur (Yazıcı, 2020: 105, 106). Bankanın

kurulması 25.10.1952 tarihli Bakanlar Kurulu toplantısında tekrar gündeme gelmiş (Yazıcı, 2020: 106), 22.12.1952 tarihinde Başbakan Adnan Menderes imzasıyla Bankanın kuruluşuna ilişkin kanun tasarısı TBMM'ye gönderilmiş ve nihayet halen yürürlükte bulunan 11.01.1954 tarihli ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu ile Banka kurulmuştur. Kanun'un 1. maddesinde Bankayı kurmak üzere Vakıflar Umum Müdürlüğüne yetki verildiği belirtilmiştir. Dolayısıyla Bankanın kurucusu Genel Müdürlüktür. Kanun'un gerekçesi, Cumhuriyet Dönemi uygulamalarının takibi açısından oldukça önemlidir. Gerekçede Vakıf Paralar Müdürlüğü banka hüviyetini haiz olmayan, faaliyet konusu ve sahası çok dar bir daire olarak tanımlanmıştır. Faiz hadlerinin inmesinden sonra elde edilen hasılatın da düşeceği, daha verimli ve istifadeli bir faaliyet tarzı takibine Vakıf Paralar Müdürlüğü teşekkülünün kuruluş ve bünyesinin müsait bulunmadığı, bürokratik devlet dairesi hüviyeti dışında kalınarak iktisadi icaplara uyulmak suretiyle eldeki varlıktan azami istifadeyi temin için iktisadi icaplara uygun olarak yetki ve serbestiyi temin maksadıyla anonim ortaklık şeklinde bir Vakıflar Bankası kurulmasının uygun olacağı ve bu maksatla kanun tasarısının tanzim olunduğu belirtilmiştir (BASS, 2001: 105, 106).

Kanun'un 22. maddesi ile İstanbul ve Ankara Vakıf Paralar Müdürlüğü kadrolarının VGM teşkilatına ilişkin cetvellerden kaldırılması düzenlenmiştir. Kanun'un intikal hükümleri başlıklı geçici 1. maddesinde de görüleceği üzere Banka Vakıf Paralar Müdürlüğünün mevcutlarıyla, alacaklarıyla, bütün hak ve menfaatleriyle, bilcümle taahhüt ve borçlarıyla birlikte intikali ile kurulmuştur. Geçici 2. maddede ise Bankanın kadrolarına alınmayan personelin nakli ve ödenecek tazminat hükümleri düzenlenmiştir. Banka ve VGM teşkilatının bir parçası olan Vakıf Paralar Müdürlüğü arasında sermaye, işlev, mal varlığı, alacak, borç, hak ve menfaat, personel yönlerinden süreklilik, devir söz konusudur. Özetle Banka bu Müdürlüğün banka şeklinde yeniden kurulmasından, bankaya dönüştürülmesinden ibarettir.

İslami finansman müesseseleri olarak yüzyıllarca işlev gören para vakıflarından devlet idaresinde ticari bir bankaya dönüşüm süreci, yapı ve amaçlar açısından farklılıklar arz etmeleri nedeniyle sorunlu olmuştur (Özdemir ve Özdemir, 2017: 84). 20. yüzyıl başında Evkaf Bankasının kuruluş kanununa ilişkin Meclis-i Âyan ve Meclis-i Mebusan görüşmelerinde ve 1954 yılında Vakıflar Bankasının kuruluşuna ilişkin kanun görüşmelerinde yaşanan tartışmalar da bu sorunlu sürecin bir göstergesidir. Bankanın VGM'nin idare ve temsil ettiği vakıflara ait

sermayesinin 2019 yılında Hazineye devri ve buradan gelen sermayenin İslami katılım bankası olarak kurulan Vakıf Katılım Bankasına tahsisi bu sorunlu sürecin nihayetine ilişkin bir çaba olarak değerlendirilebilir. Böylece İslami finans müesseseleri ile Vakıflar Bankası arasındaki yapısal ve gayeye ilişkin devamlılık sorunu, vakıfların sermayesi ile ancak yine devletin idare ve kontrolünde bir katılım bankası kurulmasıyla çözüme kavuşturulmuştur (Özdemir ve Özdemir, 2017: 89).¹ 1914 yılında Evkâf Bankası, 1954 yılında Türkiye Vakıflar Bankası ve 2015 yılında Vakıf Katılım Bankası vakıf sermayesi ile vakıflar adına devlet tarafından kurulmuş ve devletin kontrol ve idaresindeki bankalardır (Özsaraç, 2019: 346).

2.2. Sermayesi

Kanun'a göre Banka 50 milyon lira sermaye ile kurulmuştur. Hisse senetleri de (A), (B) ve (C) grubuna ayrılmış olup; (A) grubu hisseler Vakıflar Umum Müdürlüğüne, (B) grubu hisseler mühlhak vakıflara ve son olarak (C) grubu hisseler gerçek ve tüzel kişilere ayrılmıştır. (A) grubu hisseler sermayenin %55'ini, (B) grubu hisseler %20'sini ve (C) grubu hisseler %25'ini teşkil etmiştir. Yani Bankanın %55'i Vakıflar Umum Müdürlüğü'nün idare ettiği mazbut vakıfların, %20'si yine Umum Müdürlüğü'nün kontrol ve nezaret ettiği mühlhak vakıflarındır. Kısacası kuruluşunda Bankanın %75'i Vakıflar Umum Müdürlüğü'nün, dolayısıyla da devletin kontrol ve idaresindedir. Ayrıca sermaye yapısını düzenleyen hüküm gereğince %75'lik kısım mazbut ve mühlhak vakıflar vasıtasıyla VGM'ye tahsis edilmiş olup bu yapının değiştirilmesi ancak kanun değişikliği ile mümkün kılınmıştır.

Bankanın kuruluşundaki bu sermaye yapısı 1990'lı yıllara kadar varlığını sürdürmüş, bu tarihlerde Bankanın özelleştirilmesine yönelik tartışmalarla gündeme gelmiştir. Bankanın özelleştirilmesi tartışmaları, statüsünün de tartışılmasına sebep olmuş, özelleştirilmesini isteyenler Bankayı hukuki statüsü açısından özel hukuk hükümlerine tabi ancak sermaye yapısı açısından bir kamu bankası olarak görürken bu teze karşı çıkanlar Bankanın tarihi köklerine, sermaye yapısındaki VGM'nin idare ettiği vakıfların payına, Bankanın Kanun'da yer alan özel hukuk hükümlerine tabi olduğuna ilişkin hususa dayanarak özel banka statüsünde olduğunu savunmuşlardır. 6.7.2000 tarihli ve 606 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK ile 6219 sayılı Kanun'un vakıflara sermaye tahsisine ilişkin 6.

¹ Katılım bankacılığına kaynaklık eden İslami finans müesseseleri olan para vakıfları ile Vakıf Katılım Bankası arasında mevcut ve kurulabilecek bağlara ilişkin bkz. (Özdemir ve Özdemir, 2017).

maddesi değiştirilerek sermaye tahsisi kaldırılmış, kuruluş Kanunu ile getirilen mazbut ve mülhak vakıflarla Banka arasındaki sermaye bağı koparılmış, bu gruba giren hisselerin satışını yasaklayan ve kısıtlayan hususlar kaldırılmış, vakıfların sermayeleri ve sermaye artırımlarını nasıl karşılayacaklarını düzenleyen 7. madde hükmü kaldırılmış, Kanun'a eklenen ek 2. maddesi ile VGM'ye ait (B) grubu hisselerin halka arz suretiyle satılabileceği, bu hisselerin satışı gerçekleşmeden (A) grubu hisselerin satışına karar alınamayacağı ve (A) grubu hisselerin satışına Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu düzenlenmiştir.

606 sayılı KHK'nın iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesi bu KHK'nın dayanağı olan 4588 sayılı Yetki Kanunu'nu iptal ettiğinden, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalan KHK'yı da iptal etmiştir. Bu iptal hükmü üzerine içeriği yukarıda aktarılan KHK hükümleri ile aynı hükümleri içeren 16.11.2000 tarihli 4604 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Kanun'un genel gerekçesi, özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulan ve personeli de özel hukuk hükümlerine tabi olan Bankanın, ticari anlamda tam olarak özel banka koşullarında çalışmasını, rekabet etmesini temin ve her türlü siyasi baskıdan uzak, özerk bir ticari ve yönetsel yapıya kavuşturulmasıdır.

19.7.2001 tarihli ve 2001/2788 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Bankanın VGM'nin kontrolünde olan mazbut vakıflara ait %74.75'ine denk gelen (A) ve (B) grubu hisselerinin satışına ilişkin usul ve esaslar yayımlanmıştır. Ancak bu Karar gereğince hisselerin blok olarak satışına ilişkin çıkılan ihalelerden bir netice alınamamıştır. Bankanın vakıflara ait hisselerinin satışı, özelleştirilmesi hususu 2004 yılı Şubat ayından itibaren yeni boyut kazanmış, Banka yöneticileri özelleştirme kararının yanlış ve hukuksuz olduğunu savunmuştur. Dönemin Banka Genel Müdürü Ahmet Kacar, VGM'nin kontrol ve idaresinde bulunan vakıfların Bankadaki hisselerinin VGM tarafından satılmasının vakıf kavramının doğasına aykırı olduğunu savunmuş, Bankanın halka arz edilip sermaye tabanını genişleterek yoluna devam etmesini önermiş ve VGM'nin özerkleştirilmesinin sorunu çözeceğini iddia etmiştir (Toker, 2004). Dönemin Vakıflar Genel Müdürü Yusuf Beyazıt da Bankanın hisselerinin kamuya ait olmayıp çok sayıda vakıf tüzel kişiliğine ait olmasına dayanarak Bankanın özelleştirilemeyeceğini ifade etmiştir (Turan, 2020: 239).

2005 yılında halka arzı kolaylaştırmak için (D) grubu hisselerin oluşturulması kararı verilmiş, halka arzda rekor derecede talep oluşmuştur. Halka arz sonrasında;

VGM'nin Bankadaki %74,76 olan payı %58,45'e, Vakıfbank Emekli Sandığının %24,89 olan payı %16,10'a gerilemiş, halka açık bölüm ise Banka sermayesinin %25,18'ini oluşturmuştur. 2019 yılına kadar bu sermaye yapısı korunmuş, 24.12.2017 tarihinde yayımlanan 696 sayılı KHK ile VGM'nin idare ve temsil ettiği (A) ve (B) grubu hisselerin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen değer üzerinden Hazineye devredileceği düzenlenmiştir. (C) grubu hissedarlardan Sandık2 ve diğer gerçek ve tüzel kişiler ile (B) grubu hissedarlardan diğer mülhak vakıfların da başvurmaları halinde bu hisselerin de devralınmasına Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. 696 sayılı KHK, 1.2.2018 tarihli ve 7079 sayılı Kanun ile kanunlaşmıştır. Bankanın Hazineye devri süreci 3.12.2019 tarihli ve 1814 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile tamamlanmış, VGM'nin idare ve temsil ettiği Banka sermayesinin %58,51'lik kısmına tekabül eden (A) ve (B) grubu hisseleri beher hisse değeri 9,4956 TL üzerinden Hazineye devredilmiştir. 20.5.2020, 21.3.2022 ve 19.4.2023 tarihlerinde yeni pay ihraç edilerek ve tamamının halka arz edilmeksizin tahsisli satış yöntemiyle Türkiye Varlık Fonuna (TVF) satılmasıyla Bankanın sermaye artırım süreci tamamlanmış ve Tablo 1'de aktarılan güncel ortaklık yapısı oluşmuştur. 2017 yılı sonu itibarıyla gerçekleştirilen devir ve sermaye artırımları sonucunda Bankanın statüsü tartışmalı olmaktan çıkmış, Vakıfbank %74,79'u TVF'ye, %14,75'i Hazine ve Maliye Bakanlığına olmak üzere toplam %89,54'ü kamuya ait bir kamu bankasına dönüşmüştür.

Tablo 1: Türkiye Vakıflar Bankasının Güncel Ortaklık Yapısı (Vakıfbank, 2024a)

Grubu	Ortak Adı	Sermaye	Yüzde %
A	T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı	1.075.058.639,56	%10,84
B	T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı	387.673.328,18	%3,91
B	Diğer Mülhak Vakıflar	2.588.471,10	%0,03
C	Vakıfbank Mem. ve Hizm. Em. ve Sağ. Yard. San. Vakfı	402.552.666,42	%4,06
C	Diğer Gerçek ve Tüzel Kişiler	1.519.263,94	%0,02
D	Türkiye Varlık Fonu	7.415.921.522,54	%74,79
D	Halka Açık	630.607.630,80	%6,35
Toplam		9.915.921.522,54	%100,00

² Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Memur ve Hizmetlileri Emekli ve Sağlık Yardım Sandığı Vakfı

2024 yılı Ocak-Haziran dönemi verilerine göre Vakıflar Bankası Türkiye'nin; 3,2 trilyon liralık aktif büyüklüğü ile aktif büyüklükte en büyük ikinci bankası, 191,2 milyar liralık öz kaynağı ile öz kaynak yönünden en büyük beşinci bankası, 2,15 trilyon liralık mevduatla mevduat yönünden en büyük üçüncü bankası, 19,1 milyar lira net kârla kârlılık bazında en kârlı altıncı bankası konumundadır (Anadolu Ajansı, 2024). Bankanın yurtiçinde 940, yurtdışında 4 şubesi ve 26 iştirak ve bağlı ortaklığı vardır (Vakıfbank, 2024b: s.18).

2.3. Organlarının Yapısı

6219 sayılı Kanun'a göre Bankanın organları Umumi Heyet, Yönetim Kurulu ve Umum Müdürlüktür. Kanunun ilk halinde murakıplar da organlar arasında yer almış ancak 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Bu KHK'ya kadar Bankanın organlarında bir değişiklik olmamış, sadece Banka Genel Müdürünün atanma usulü 2000 yılında 4604 sayılı Kanun ile değişmiştir. Değişiklik öncesinde Genel Müdür Vakıflar Genel Müdürünün inhası üzerine Başbakan tarafından atanırken değişiklikle Genel Müdürün doğrudan Başbakan tarafından atanması hüküm altına alınmış ancak yukarıda sermaye yapısı açıklanırken belirtildiği üzere vakıflara tahsisli sermaye yapısı ve satış yasağı kaldırıldığından VGM hisseleri %50'nin altına düşünceye kadar bu usulün uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un gerekçesinde Bankanın özerk olarak yapılanabilmesi için Genel Müdür atanmasına ilişkin belli bölümlerden lisans mezuniyeti, 10 yıllık bankacılık ve işletmecilik alanlarında mesleki deneyim şartları getirilmiş, bu görev için görev süresi 4 yılla sınırlanmış, süresi dolmadan Genel Müdürün görevden alınması ise atanma şartlarını kaybetme ve göreviyle ilgili mahkûmiyet haliyle kısıtlanmıştır. 696 sayılı KHK ile Genel Müdürün, Başbakan tarafından atanması usulü ve görev süresi kaldırılmış ancak atanma şartları korunmuştur.

696 sayılı KHK ile VGM ve Genel Kurul tarafından atanan murakıplarca denetim usulü kaldırılmış ayrıca Bankanın bir kamu iktisadi teşebbüsü gibi Umumi Murakabe Heyeti tarafından tetkiki hususu kaldırılmıştır. Gerçi bu düzenlemeye dayanarak çıkarılan Cumhurbaşkanı Kararı ile kamu payı tesis edildiğinden, Banka doğrudan Sayıştay denetimi kapsamına girmiştir.

Banka hisse sahiplerinden teşekkül eden Umumi Heyette, her on hisse bir reye tekabül etmektedir. Kanun'da Umumi Heyeti düzenleyen hüküm aynen korunmuş, değiştirilmemiştir. Banka Ana Sözleşmesi'nde Genel Kurulun Türk

Ticaret Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu, Bankacılık Kanunu hükümlerine göre yani özel hukuk hükümlerine göre işleyeceği düzenlenmiş, Kanun ile özel bir hüküm getirilmemiştir. 696 KHK ile İdare Meclisi, Yönetim Kurulu olarak değiştirilmiş, Kanun'da yer alan hisse gruplarına tahsisli yönetim kurulu üyesi seçme usulü kaldırılarak yönetim kurulunun teşkili ana sözleşmeye bırakılmıştır. 2019 yılında VGM hisselerinin Hazineye devrine kadar kurulun teşkilinde hisselerin ekseriyeti VGM elinde bulunduğu ve bu tahsisli hisseler kanunla kurul üyelikleri tahsis edildiğinden VGM belirleyici olmuş, bu tarihte hisseler göre kurul üyelerinin seçimi usulü Kanun'dan kaldırılmıştır. Mevcut durumda Ana Sözleşmeye bakıldığında Kurul üyelerinin hisse gruplarına göre tahsisi esası korunmakta olup dokuz üyenin dördü Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın göstereceği adaylar arasından, ikisi Sandığın göstereceği adaylar arasından, bir üye TVF'nin tercihleri öncelikli olarak dikkate alınarak ortakların önereceği adaylar arasından, iki üye de ortakların önereceği adaylar arasından genel kurul tarafından seçilmektedir. Genel kurulda hisselerin %74,79'luk kısmına sahip TVF belirleyici olduğundan önerilen adaylar arasından tercihi TVF'nin yapacağı aşikârdır. Dolayısıyla dokuz üyenin dördünde Bakanlık, üçünde TVF, ikisinde ise Sandığın belirleyici olduğu söylenebilir. Neticede Bakanlık ve TVF'nin belirlediği 7 üye ile genel kurulun çoğunluğu kamu tarafından teşkil edilmektedir.

2.4. Personeli

Vakıf Paralar Müdürlüğü memur ve hizmetli istihdam eden bir devlet dairesiydi. Banka kurulduğunda, kuruluş Kanunu'nun muvakkat 2. maddesiyle personelin devri düzenlenmiş, Vakıf Paralar Müdürlüğü tarafından istihdam edilen personelden Bankada istihdamı uygun görülmeyen maaşlı memurların yeni bir memuriyete atanana kadar alacakları maaş ve ücretli memurlara ise ödenecek tazminat düzenlenmiştir. Banka kuruluşundan bu yana statü hukukuna tabi memur veya idari hizmet sözleşmeli personel istihdam etmemiş, özel hukuk hükümlerine göre personel istihdam etmiştir. 2017 yılında 696 sayılı KHK ile Kanun'a eklenen hükümle İş Kanunu'na tabi olarak çalışanlarla Banka arasında çıkabilecek ihtilafların çözümünde iş mahkemelerinin, yani adli yargı mercilerinin görevli olduğu düzenlenmiştir.

Banka personelinin statüsü, Bankanın statüsü ile doğrudan bağlantılıdır. 2019 yılına kadar vakıflara dayanan ve VGM tarafından idare edilen sermaye yapısı nedeniyle Banka gerek uygulayıcı kurumlar gerekse yargı mercileri tarafından

kamu tüzel kişisi, kamu kurumu olarak görülmemiş dolayısıyla personeli de kamu görevlisi, kamu personeli kapsamına alınmamış, Bankada geçen hizmet süreleri kamu hizmetinden sayılmamıştır. Devlet Personel Başkanlığı 11.8.2015 tarihli ve 5230 sayılı Görüşünde (DPB, 2017: 303, 304), Bankayı sermayesinin kamu fonu niteliğinde olmaması sebebiyle 217 sayılı KHK kapsamında görmemiş, Banka personelinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu hükmünü de dayanak göstererek, Bankada çalışan personeli kamu personeli olarak mütalaa etmemiştir. Yargıtay 4. Ceza Dairesi de Bankanın yaptığı işi kamu görevi olarak kabul etmemiş ve Bankada çalışan personeli de kamu personeli saymamıştır (10.9.1996 tarihli ve 3128-4213 sayılı Karar).

Kamu istihdamı kapsamında yer almanın ilk şartı, istihdam şekline bağlı olarak kamu hizmetlerini görmek üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında belli bir ücret karşılığında çalıştırılmaktır (Ayman Güler, 2005: 106). Kamu personeli teriminin kapsamına seçilmişlerin dışında, hukuki tartışmalardan bağımsız olarak kamu hukuku ve iş hukukuna göre istihdam edilenlerin tamamı girmektedir (Ayman Güler, 2005: 63, 64). Strateji ve Bütçe Başkanlığı vermiş olduğu kamu istihdamı verilerinde, Vakıflar Bankasının sermayesinin Hazineye devrinin gerçekleştiği 2019 yılı öncesinde Banka personelinin kamu sektörü istihdamına dâhil etmemiş, bu tarihten sonra diğer kamu bankalarında olduğu gibi kamu istihdamına dâhil etmiştir (SBB, 2024). Dolayısıyla Bankanın sermayesinin Hazineye devri öncesinde en geniş anlamda kamu istihdamı kapsamına dahi Banka personeli dâhil edilmemiştir.

Banka sermayesinin Hazineye devri ve sonrasında TVF'ye tahsisli hisse satışıyla Bankanın çoğunluk hissesinin kamuya geçişiyle birlikte Banka personelinin statüsünde herhangi bir değişiklik olmasa da Banka personeli kamu istihdamı istatistiklerinde yer almaya başlamıştır. Sermayenin kamuya geçişiyle birlikte Bankada çalışan süreler mülga 217 sayılı KHK'nın kapsamına girdiğinden kamu hizmetinden sayılmaya başlamış, eş durumundan kaynaklı aylıksız izin taleplerinde Banka personeli kamu personeli olduğundan eşine aylıksız izin verilebilir hale gelmiş ve teknik hizmetler sınıfında memuriyete başlayan birisinin daha önce Bankada teknik hizmetlerde geçen süresinin tamamı kazanılmış hak aylık ve derecesinde değerlendirilir hale gelmiştir. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Mevzuatta yer alan hükümlerin kapsamı belirlenirken yani kamunun tabi olacağı hükümler yazılırken, iktisadi kamu kurumları için genellikle kamunun sermaye

sahipliği oranı üzerinden belirleme yapılmakta sermaye sahipliği kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamının tespitinde önemli bir işlev görmektedir. Ancak idare hukukunda statü hukuku esas alınarak dar anlamda kamu görevlisi tanımına iş akdine göre istihdam edilen personel dâhil edilmemektedir. Dolayısıyla Banka personeli statü hukukuna tabi olmadığından yani memur veya idari hizmet sözleşmeli personel olmadığından ve iş akdiyle iş hukukuna göre istihdam edildiğinden dar anlamda kamu görevlisi tanımı kapsamına girmemektedir.

Özetle Banka personeli, para vakıflarının cihetlerin tevcih edildiği müstakil görevlilerinden, evkaf memurluklarına, buradan devlet memurluklarına ve son olarak da Banka personeli olarak özel istihdama doğru evrilmiştir. Banka personeli statü hukukuna tabi olmadıklarından hiçbir zaman dar anlamda kamu görevlileri kapsamında yer almamış olsalar da 2019 yılında kamuya sermaye devrinin gerçekleşmesiyle birlikte, geniş anlamda kamu görevlileri kapsamında yer alır hale gelmiştir. Bankanın güncel personel sayısı 17.263'tür (Vakıfbank, 2024b: 18).

2.5. Devlet Teşkilatı İçindeki Yeri

1963 tarihinde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu idaresinde hazırlanan Devlet Teşkilatı Rehberinde Banka, iktisadi devlet teşekkülü başlığı altında tanımlanmıştır (TODAİE, 1963: 339). Bankanın iktisadi devlet teşekkülleri gibi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu tarafından denetlenmesinin, yani denetim açısından İDT kapsamında yer almasının bu kapsama alınmasında etkili olduğu değerlendirilmektedir. 1988 tarihli mülga Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Rehberde ise Vakıflar Bankası içindekiler kısmında ayrı bir başlık olarak ele alınmamış, Başbakana bağlı kuruluşlar kısmında yer alan VGM'nin bir iştiraki olarak tanımlanmıştır. (TODAİE, 1988: 283). 2016 yılında yine TODAİE tarafından hazırlanan Devlet Teşkilatı Rehberinde, Vakıflar Bankası Vakıflar Genel Müdürlüğü kısmında Genel Müdürlüğün bir iştiraki olarak zikredilmiş (TODAİE, 2016: 58) ancak ayrı bir başlık altında da ele alınmıştır. Burada Vakıflar Bankasına "Özerk, Tarafsız, Öteki Kurum ve Kuruluşlar" başlığı altında yer verilmiştir. Bankanın statüsü, "Özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip ve Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kurulmuş bir kamu kuruluşudur. Bankanın merkezi Ankara'dadır. Başbakanlığın ilgili kuruluşudur." şeklinde tanımlanmıştır (TODAİE, 2016: 195).

Banka 2017 yılında Hazineye devrinin ve 2018 yılında Başbakanlığın mülga edilmesinin ardından 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Aynı Genelge ile diğer kamu bankaları da Bakanlıkla ilgilendirilmiştir. Dolayısıyla KİT’ler için öngörölmüş olan ilgili kuruluş statüsünün, KİT statüsü dışında teşkilatlandırılmış ve farklı, istisnai nitelikte hukuki düzenlemelere konu olmuş kamu bankaları için halen geçerli olduğu sonucuna varılabilir. Mülga Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından oluşturulan daha sonra Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi tarafından devralınan Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sisteminde (DETSİS, 2024) Banka, tüzel kişilik olarak özel hukuk tüzel kişisi, statü olarak koordine kuruluş³ statüsünde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olarak tanımlanmıştır. Literatürde bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlara ilişkin tanımlamalar yer almakla birlikte koordine kurum ve kuruluş kategorisinin henüz yer almadığını, fiili bir kategori (Aydın, 2022: 279) olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

1982 Anayasası’nın 123. maddesinde idarenin bütönlüğü düzenlenmiş olup yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının bu ilke gereği devlet tüzelkişiliği ile bağının kurulması ve idari vesayet denetimine tabi tutulmaları gerekmektedir. Kamu tüzel kişiliğini haiz hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, devletle olan bağı da mevzuatta ve literatürde bağın yoğunluğuna göre sırasıyla bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş olarak yer almıştır. Mevzuatta bağlı ve ilgili kuruluşların tanımlarına ilişkin olarak bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanun’da hükümler yer almaktayken 2018 yılında 703 sayılı KHK ile bu hükümler mülga edilmiştir. Bağlı kuruluşlar bakanlığın ana hizmetlerini yürütmek üzere kurulan kuruluşlarken ilgili kuruluşlar esasında KİT’leri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını ifade ediyordu. Kanun’da ilişkili kuruluşlar tanımı yer almasa da mevzuatta ve literatürde düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade etmek için kullanılmıştır. Vakıflar Bankası her ne kadar mevzuatta tanımı yer almasa da kanunla özel hukuki, mali ve idari statüde kurulmuş olması ve Cumhurbaşkanlığı genelgeyle bir bakanlıkla ilgilendirilmesi nedeniyle “ilgili kuruluş” kapsamında yer almaktadır.

Koordine kuruluş kategorisi DETSİS sistemi ile tanımlanmadan, kategorize etme ölçütleri, kriterleri belirlenmeden torba bir grup olarak teşkil edilmiş, bir

³ Mevzuatta sadece Seferberlik ve Savaş Hâli Yönetmeliğinde “faaliyet gösterdiği sektör itibarıyla ilgili bakanlığın görev ve sorumluluk alanında bulunan kurum ve kuruluşlar” şeklinde tanımlanmıştır.

kuruluşun bu gruba dahil edilebilmesi için hangi hukuki, idari, mali özelliklerin gerektiği belirtilmemiş (Ayman Güler, 2021: 238), aslında diğer kategorilere giren ilgili (kamu bankaları) veya ilişkili (bazı üst kurullar) kimi kuruluşlar da bu gruba dahil edilmiştir. Kategorinin atipik, istisnai, geleneksel devlet teşkilatlanmasından ayrıksı nitelikteki farklı tipte teşkilatları, hukuki yapıları toplulaştırmak için kullanılmasının işlevsizlik tehlikesi içerdiği belirtilmektedir (Aydın, 2022: 291).

2.6. Statüsü ve İşlevi

DETSİS'de Banka özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Bu nitelendirmenin temelinde Bankanın, Kanun'a göre özel hukuk hükümlerine tabi olması yatmaktadır. 2019 yılında Bankanın Hazineye devri öncesinde vakıflara dayanan mülkiyet yapısı ile bu nitelendirmeyi desteklemek mümkündü. Ancak bu tarihten sonra Bankanın diğer kamu bankalarından bir farkının kalmadığını ve nitelendirmenin de yeni duruma göre yapılması gerektiği açıktır. Literatürde bu kadar net bir nitelendirme yapılamamakta karma hukuki rejime ve sermaye yapısına sahip iktisadi kuruluşların tüzel kişiliklerinin nitelendirilmesi tartışmalara yol açmaktadır. Sadece Banka özelinde bakıldığında, Gözler'in belirlediği kanunla veya kanunun açıkça verdiye yetkiye dayanarak kurulma ve bazı kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri ile donatılma kriterlerine göre (Gözler, 2020: 482, 483) Banka hem geçmişteki, hem de mevcut sermaye yapısına bakılmaksızın kamu tüzel kişisidir. Çünkü kanunla kurulmuştur ve 6219 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belirtildiği üzere yapım işlerinde Kamu İhale Kanunu'na ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4/1/a maddesi hükmü gereğince Sayıştay denetimine tabiiyet gibi çeşitli kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri ile donatılmıştır. Gözler kamu hizmetini, tüzel kişiliğinin niteliğinin tespitinde bir ölçüt olarak görmemektedir.

Günday bu ölçütlere, diğer ölçütlerle kesin sonuca ulaşılamaması halinde yardımcı ölçütler olarak tüzel kişinin mal ve gelirlerinin statüsü ile personelinin statüsünü eklemiştir (Günday, 2011: 79). Kanun'da Bankanın mallarına ve gelirlerine ilişkin herhangi bir saptama yapılmamış, personelinin ise özel hukuk hükümlerine tabi olduğu, Banka ile çalışanlar arasında çıkacak ihtilaflarda iş mahkemelerinin görevli olduğu belirtilmiştir. Mal, gelir ve personel statüsü açısından özel hukuk tüzel kişiliğine yakınsa da Banka denetim ve harcama usulü açısından kamu tüzel kişiliğine yakınsamaktadır. Bu ihtilaflı hususlar literatürde atipik kamu tüzel kişiliği, sui generis tüzel kişi, melez tüzel kişi gibi yeni tiplerin doğmasına sebep olmuştur.

İsbir, Vakıflar Bankasını 2017 öncesi sermaye yapısı ile değerlendirmiş ve atipik kamu tüzel kişisi olarak nitelendirmiştir. Karma ortaklık olması nedeniyle özel hukuk tüzel kişisi gibi hareket etmesini kısmen doğru bulmuş ancak mülga Başbakanlıkla ilgili statüde bulunması, dolayısıyla idari vesayet denetimine tabi olmasını kamu tüzel kişiliğine işaret olarak görmüş ve kamu tüzel kişiliğinin özel hukuka tabi faaliyetlerinden ötürü Bankayı atipik kamu tüzel kişisi olarak nitelendirmiştir (İsbir, 2017: 549). Gözler asıl olanın tüzel kişilik olduğunu, kamu olarak sıfatlandırmanın tüzel kişiliği doğrudan kamusal yetkilerle donatmayacağını ancak kanunlarla yetkilendirmenin mümkün olduğunu dolayısıyla kamu tüzel kişiliği nitelendirmesini; tüzel kişinin personelinin, mallarının, işlemlerinin, sözleşmelerinin vasıflandırılmasında, hangi yargı merci ile muhatap olunacağı noktalarında önem arz eden bir etiket olarak tanımlamıştır (Gözler, 2020: 491). Dolayısıyla Gözler'e göre kamu tüzel kişiliği kuruluş usulü ve biçimsel ölçüt olarak tanımlanabilecek kamu gücü ve ayrıcalıkları ile tespit edilmekte daha sonra Bankanın personeline, mallarına, işlemlerine, sözleşmelerine, tabi olunan yargı merciinin tayinine yönelik tespitler bu kimlik üzerine oturmaktadır. Ancak mülkiyet ve konu özelinde bu mülkiyetin dayandığı vakıfların kimliği ve tabi oldukları hukuk, yürütülen faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı da tüzel kişiliğin nitelendirilmesinde önemlidir.

Vakıflar Bankası özelinde, özellikle 2019 öncesi sermaye yapısıyla sadece iki kriterle statünün tespiti ve ona çeşitli sonuçlar bağlanması, özel mülkiyet olan bir tüzel kişilik kamu tüzel kişiliği olabilir mi sorusunu akla getirmektedir. Anayasa ve kanunlarda iktisadi kamu kuruluşlarının tanımında sermayenin esas alınması, bunların tüzel kişiliklerinin tespitinde sermayenin önemini göstermektedir. Anayasa'nın 165. maddesinde KİT'lerin tanımında sermaye esas alınmış ve yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait kuruluşlar bu kapsama alınmıştır. Yine Anayasa'nın 108. maddesinde Devlet Denetleme Kurulunun denetim yetkisinin kapsamı belirlenirken sermayesinin yarısından fazlasına kamu kurum ve kuruluşlarının katıldığı her türlü kuruluş kapsama alınmıştır. Aynı şekilde anayasal bir diğer kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim kapsamında yer alan idarelerin tespitinde, sermaye sahipliğinin esas alındığı bir tanım yer almaktadır.

Devlet Personel Başkanlığı (DPB) düzenleyen mülga 217 sayılı KHK'nın kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarını düzenleyen 2. maddesi kamunun en belirsiz yüzüne ilişkin olarak sermayenin en az yarısından fazlasına sahiplik

üzerinden bir tanımlama yapmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68/B maddesi de ilk dört dereceye atama yapılabilmesi için gerekli hizmet sürelerinin hesabında bu hükme atıfla kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamını tespit etmiştir. Nitekim 2012 yılında DPB kendisine yöneltilen Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Vakıflar Bankasının 217 sayılı KHK kapsamına girip girmediğine yönelik görüş talebine, 03.06.2012 tarihli ve 12784 sayılı Görüş yazısıyla diğer iki bankanın kamu sermaye sahipliği nedeniyle kapsamda olduğuna ilişkin görüş verirken, kanunun verdiği yetkiye dayanarak VGM tarafından kurulan ve mazbut ve mülhak vakıflar üzerine tescilli ve kayıtlı sermayesi VGM tarafından idare edilen Vakıflar Bankasının sermayesinin kamu fonu niteliğinde olmaması nedeniyle kapsamda olmadığına yönelik görüş vermiştir (DPB, 2013: 409, 410). 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştay Başkanlığının denetim kapsamını belirlerken sermayesinde kamu payı olan kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıklar ve bunların ortak oldukları işletme ve şirketler bu kapsama alınmış ancak kamunun sermaye payının % 50'den az olduğu durumlar için ayrı ve kısıtlı bir denetim usulü belirlemiştir. Yine aynı şekilde Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı da kamu sahipliğinin sermayenin yarısından fazlalığına göre çizilmiştir.

DPB, EGO Genel Müdürlüğüne vermiş olduğu görüşünde, Vakıflar Bankasının her ne kadar özel kanunun vermiş olduğu yetkiye dayanarak VGM tarafından kurulmuş olsa da mazbut ve mülhak vakıflara kayıtlı ve tescilli sermayesinin idare ve temsiline VGM tarafından yürütülmesinin, bu vakıf malvarlığını kamu malına dönüştürmeyeceği, Bankanın 657 sayılı Kanun'un 87. maddesi kapsamında olmadığı, nihayetinde bir teknikerin kamu fonu niteliğine haiz olmayan Bankada geçen hizmetinin tamamının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilemeyeceği sonucuna varmıştır (02.02.2015 tarihli ve 777 sayılı Görüş). Görüşte vakıf-VGM ilişkisine yönelik tespitte AYM'nin eski vakıfları temsil ve idareleri, hukuki statülerinin korunarak yaşatılmaları amacıyla VGM'nin vesayeti altına alınan özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler olarak tanımladığı ve kendine özgü bu vesayet ilişkisinin, vakıfların hukuki statülerinde bir değişikliğe sebebiyet vermediği ve vakıf malvarlığını kamu malına dönüştürmediğine yönelik kararlarına dayandırmıştır (E.1967/47, K.1969/9; E.1969/35, K.1969/70; E.2010/57, K.2012/14). Öncelikle Bankanın sermaye kaynağını oluşturan vakıfların hukuki statüleri tespit edilmiş sonrasında bu statüye dayanılarak Banka kamu kuruluşu, kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmemiştir.

Özel sektörle, teşebbüslerle sınırları belirsiz olan iktisadi kamu kuruluşlarının nitelendirilmesinde sermaye sahipliği, mülkiyet de önemli bir kriter olarak tanımlanmakta; kamunun denetim kapsamı, ihale sürecine tabiiyet, kamu personelinin kapsamının çizilmesi, hizmet sürelerinin hesabı gibi kamusal sınırların belirlenmesinde önemli bir dayanak olarak işlev görmektedir. Yarıdan fazla sermaye sahipliğinin kamu tüzel kişiliği nitelendirmesi için yeterli olmadığı açıkken, kamunun pay sahibi olmadığı veya yarıdan azına sahip olduğu bir tüzel kişiliğin, kanunla kurulma ve kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri ile donatılma kriterleri baz alınarak 2018 yılına ait TODAİE Rehberi'nde olduğu gibi kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi (TODAİE, 2016: 195) yukarıda yer verilen görüşlerden de görüldüğü üzere tartışmalıdır. Anayasa Mahkemesi de 4604 sayılı Kanun'un iptali istemiyle açılan davaya ilişkin kararında (E.2001/24, K.2001/356) Bankanın statüsünü değerlendirirken vakıflarla ve vakıfların devletçe idaresine ilişkin tarihi ve özgün geçmişine, sermaye yapısının teşkiline ve sonrasında değiştirilmesine ilişkin hususlara değinmiş ve statüsünü bu çerçevede değerlendirmiştir.

Anayasa Mahkemesinin esasa ilişkin değerlendirmeleri Bankanın 2019 yılında Hazineye devrine kadar ki statüsünün tespiti için çok önemlidir. Öncelikle Mahkeme Bankanın sermayesini sağlayan vakıfları salt özel hukuk kurumları olarak görmemiş, Medeni Kanun kapsamında yer alan vakıflardan farklı olarak, bu vakıfların İslam hukukuna dayandığını belirtmiştir. Kamu hukukunun konusu olmalarına gerekçe olarak da özgün tarihi koşulları ve gelişmeleri göstermiştir. Vakıfların bu karma hukuki statüsünü, ayrı yasal düzenlemeye konu olarak yönetim ve kontrollerinin devlete bırakılmasına karşın vakıfların varlıklarının, statülerinin, amaçlarının özel hukuka göre korunmasına önem verilmesine dayandırmıştır. VGM'yi bu vakıfları vakfiyeye uygun koruyan ve bunların sürekliliğin sağlanması için kamunun temsil ve yönetimini sağlayan, özel alanın kamu düzeni ve yararı için kamu tarafından korunması ve yönetilmesinin neticesi kendine özgü bir müessese olarak tanımlamıştır.

Bankayı Mahkeme bu tespitler üzerine oturtmuştur. Banka vakıfların nakit varlıklarının korunması, değerlendirilmesi ve nemalandırılması için ekonomik gereklere uygun olarak devlet dairesi dışında, özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsünde kurulmuş ancak vakıfların sermaye payının korunması, kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla hisselerin üçüncü kişilere devri ve satışı yasaklanmıştır. Bankanın sermayesinin kaynağını bilindiği üzere mülhak ve

mazbut vakıfların nakit varlıkları ve vakıf paralar oluşturmuş, sermayede bunların paylarının korunması esası yasal olarak kabul edilmiştir. Mahkeme özetle kanunla kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla vakıfların özel mülkiyetindeki nakit varlıkların nemalandırılması için bedelleri vakıf varlıklarından karşılanan ve satışı yasaklanan vakıfların mülkiyetindeki hisse senetlerinin, yine kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla bu mülkiyetin özüne dokunulmadan ve vakıf iradesine aykırı hareket edilmeden satış yasağının kaldırıldığına, dolayısıyla Anayasaya bir aykırılığı olmadığına hükmetmiştir.

Son olarak dava dilekçesinde öne sürülen kanunun, Anayasa'nın teşebbüs hürriyetini düzenleyen 48. maddesine aykırılığı iddiasını da incelemiş, yine aynı hükümde yer alan devletin bu teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olarak yürümesini ve çalışmasını sağlayacak tedbirleri almasına ilişkin hükme dayanarak talebi reddetmiştir. Bankayı bu hükme göre değerlendirmesi Anayasa Mahkemesinin, Vakıflar Bankasını sermaye yapısından dolayı bir özel teşebbüs, özel hukuk tüzel kişisi olarak gördüğüne işaret eder.

Anayasa Mahkemesi 18.06.2020 tarihli ve 7247 sayılı Kanun ile 6219 sayılı Kanun'un 18. maddesine eklenen hükmün iptali için açılan davada, Bankanın Hazineye devri ve sonrasında tahsisli satış yöntemiyle hisselerinin çoğunluğunun TVF (Mahkeme kamu kuruluşu olarak nitelendirmiştir) tarafından satın alınmasının neticesinde, tüzel kişiliğine ilişkin bir nitelendirmede bulunmasa da Bankayı kamunun sermaye sahibi olduğu bir şirket olarak tanımlamıştır. (E.2020/68, K.2023/230). Yargıtay 12. Hukuk Dairesi ise Bankaya yapılan tebligatı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tebligat kapsamında görmüş dolayısıyla Bankayı kamu kurumu olarak nitelendirmiştir (E.2010/20640, K.2011/947).

Kamu hizmeti kamu kurum ve kuruluşları tarafından üstlenilen (organik unsur), kendileri veya onların gözetim ve denetimi altında özel kişiler tarafından, kamu yararına yönelik (maddi unsur) yürütülen faaliyetlerdir (Gözler, 2007: 509). Kamu hukuku usullerine göre hizmetin yürütülmesi, kamu hizmeti için gerekli bir kriter olmayıp iktisadi nitelikli kamu hizmetlerinde özel hukuk kuralları ağır basmaktadır (Gözübüyük, 1999: 237, 238). Maddi unsurun tespiti, yani bir faaliyetin kamu yararı amacına yönelik olup olmadığının tespiti sınai ve ticari faaliyetler açısından zordur. Gözler bankacılık faaliyetini bu kapsamda değerlendirmiş ve faaliyetin niteliği gereği kamu yararına yönelik değil özel

yarara, kâra yönelik olması nedeniyle kamu hizmeti olarak kabul edilemeyeceğini belirtmiştir (Gözler, 2019: 260). Ancak bankacılık faaliyetinin kamu hizmeti olup olmaması, yürüten tüzel kişinin niteliğinden bağımsız değildir. Devletin yürüttüğü faaliyetlerin özel faaliyetlere benzerliği arttıkça kamu girişimleri özel girişimlere benzedikçe kamu hukuku rejiminden uzaklaşarak özel hukuk rejimine yaklaşır ancak hiçbir zaman yürütülen bu hizmetin hukukunu blok olarak özelleştirmez (Karahanoğulları, 2004: 306). İktisadi bir hizmet yürüten, kamu kaynağı kullanan bir tüzel kişi, her ne kadar kâr amacıyla hareket etse de nihayetinde kamusal niteliği nedeniyle devletle, politikayla, anayasayla ve ilgili diğer mevzuatla bağlıdır. Piyasa kurallarından bağımsızlık, hizmetin niteliğinin tespitinde önemlidir (Karahanoğulları, 2022: 278).

Toplumsal ilişkilerin kavranmasında ve ilişkinin idariliğinin tespitinde bakılabilecek üç kriter bulunmaktadır: faaliyeti yapan öznenin kimliği, piyasa ilişkilerinden farklılaştıracak nitelikler ve yürütülen faaliyetin toplumsal ihtiyaçları karşılamadaki rolü. İlk kriter öznenin tüzel kişiliğinin kamusal olup olmadığını, ikinci kriter kamu gücü ve ayrıcalıkları veya yükümlülüklerine tabi olup olmadığını, son kriter ise işin niteliğinin kamu hizmeti özelliği arz edip etmediği ile ilgilidir (Karahanoğulları, 2022: 11, 12). Bu üçlü kriter özellikle piyasa işleyiş kuralları çerçevesinde faaliyet göstermek üzere, özel hukukun yaratmış olduğu formlarda kurulan iktisadi kamu öznelerinin kamusal niteliğinin tespitinde, işlevinin değerlendirilmesinde, idarenin bir parçası olup olmadığının tespitinde, piyasa aktörü kimliğinden ne kadar bağımsız kılındığının değerlendirilmesinde kullanılır. Vakıflar Bankası da bu üçlü ölçüt kapsamında değerlendirilerek Bankanın statüsü ve işlevi tartışılabilir. Vakıflar Bankasına yönelik değerlendirmelerin, sermaye yapısında 2019 yılında gerçekleşen ve statüsünü doğrudan etkileyen kamuya devir ve tahsisin öncesi ve sonrası açısından ayrı ayrı yapılmalıdır.

Banka siyasi bir kararla, vakıf mülküne yönelik devlet tarafından bir tahsisin neticesi olarak doğmuştur. Amaç vakıf mülkünün korunması ve amaçlarına uygun olarak işletilmesidir. Dolayısıyla Banka, vakıflara yönelik bir kamu hizmeti amacıyla teşkil edilmiştir. Banka Hazine tarafından devralınana kadar vakıflara yönelik hizmet yürütmüştür. VGM tarafından tasarruf edilen vakıf mülklerinin daha verimli bir şekilde işletilmesi için kurulan Banka, VGM'nin yürütmüş olduğu kamu hizmetinin verimli yürütülmesi amacının bir neticesidir. Dolayısıyla Banka 2019 yılına kadar olan sermaye yapısıyla ve kuruluş Kanunu'na göre vakıf

mülklerini idare eden VGM'ye karşı sorumludur. Vakıf mülküyle kamu hizmeti yürütülmesi, özel hukuk dünyasına ait ve kendi vakfiyelerinde yer alan amaca tahsis edilmiş vakıfların hukukunu ihlal eder niteliktedir. Kuruluş Kanunu'nda verilen görevler ve Bankaya biçilen role ve sermaye yapısına bakıldığında, kuruluş usulüne ve Bankanın tabi olduğu çeşitli kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüklerine dayanarak kendisini kamu tüzel kişisi olarak, yürüttüğü faaliyeti ise kamu hizmeti olarak nitelendirmek hatalı olur. Banka sermayesi Hazineye devredilene kadar vakıf mülkünün zayi olmaması için esas görevi bu mülkü verimli bir şekilde işletmek olan VGM'ye Kanun ile bu amaçla verilen yetkiye dayanarak kurulmuş, dolaylı olarak (vakıf mülkünün korunması) kamu hizmetiyle yükümlü, karma hukuka tabi kamu tarafından idare ve temsil edilmiş bir özel hukuk tüzel kişisidir. Banka her ne kadar devlet tarafından idare edilse de vakıf kaynağı kullandığı için yürüttüğü faaliyetlerde vakıflara karşı sorumludur. Kullanılan kaynağın niteliği öznenin amacını, sorumlu olduğu kesimi, tabi olduğu yükümlülükleri, sahip olduğu ayrıcalıkları, yürüttüğü faaliyetlerin niteliğini dolayısıyla öznenin niteliğini doğrudan belirlemektedir. Bankanın sahip olduğu kamusal ayrıcalıklar ve tabi olduğu kamusal yükümlülüklerin kaynağı ve yürüttüğü faaliyetin kamusal niteliği, özgün tarihsel koşulların neticesi olan devletçe bir kamu kurumu vasıtasıyla vakıf mülkünün idare ve tasarrufuna dayanmaktadır. Bankanın faaliyetlerinde kamu yararını önceleyen, vakıf mülkünün korunması amacı yer almaktadır. Bankada idareci olarak görev yapmış çalışanlarının ifadesiyle "Kamunun en özel bankası" (Şahin, 2020: 245, 297) söylemi, Bankanın bu özgün durumuna dayanır.

2019 yılında sermayesinin Hazineye devriyle diğer kamu bankalarıyla benzer kimliğe bürünen Bankanın, yürütmüş olduğu faaliyetlerin niteliği hususunda hüküm vermek de kolay değildir. Ancak vakıf sermaye bağı ile kurulan özel yarar amacının kaldırılması, sermaye çoğunluğunun kamunun eline geçmesiyle kamu kaynağı kullanan bir kurum haline gelmesi ve bunun neticesinde personel hukukuna yönelik, bilgi verme, denetim gibi çeşitli kamusal yükümlülükler kapsamına dâhil olma ve kamusal ihale usulü, denetim usulü gibi kamu hukuku usullerinin halen kuruluş Kanunu'nda varlığını koruması Bankanın tüzel kişiliğinin ve yürüttüğü faaliyetin nitelendirilmesinde önemlidir. Kamuya sermaye devriyle ve Kanun'da gerçekleştirilen değişikliklerle Banka vakıflara yönelik bir banka olmaktan çıkmış, kamu kaynağı kullandığından kamu yararına yönelik faaliyet gösteren bir kamu kurumu haline gelmiştir.

Özellikle olağanüstü koşullarda, kamu kaynağı kullanılarak yürütülen hizmetin idari veya iktisadi niteliğinden bağımsız olarak kamusal niteliği, kamu yararı amacı daha ön plana çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) COVID-19 pandemi koşullarında kamu bankaları vasıtasıyla yürütülen temel ihtiyaç desteği paketi kapsamında, Vakıflar Bankası tarafından kredi talebi reddedilen başvuruçunun talebini kabul etmiştir. KDK destek paketini, kamu otoriteleri tarafından kamu bankalarına ekonomik şartlarda yaşanan olumsuzlukların giderilmesi kapsamında verilen vazifeler olarak değerlendirmiştir. Bankaya “iktisadi düzenin devamlılığının sağlanmasındaki kamu yararı gözetilerek ve sosyal devlet ilkesinin söz konusu olağanüstü şartlarda gerektirdiği öncelikler dikkate alınarak başvuranın destek kredisi başvurusunun yeniden değerlendirilmesi” tavsiyesinde bulunmuştur (Başvuru No: 2020/103720, Karar Tarihi: 12.04.2021).

SONUÇ

Kuruluş usulü, sermaye yapısı, tabi olunan hukuk hükümleri, personelin, malların statüsü, yürütülen hizmetin niteliği, denetim yapısı, kullanılan kaynağın sahibi gibi kriterler bir kuruluşun statüsünün tespiti için önemlidir. Aynı zamanda bir kuruluşun geçirdiği dönüşüm ve bu dönüşümün incelenmesi de kamu yönetimi, devlet teşkilatı ve bu teşkilatın tabi olduğu hukuki rejimin dönüşümünün izlenebilmesini sağlar. Vakıflar Bankası 70 yıllık geçmişi ve öncüllerinin tarihiyle bu dönüşümü net bir şekilde yansıtmaktadır. Banka VGM kontrol ve idaresindeki mazbut ve mülhak vakıflara dayanan 2019 öncesi sermaye yapısıyla kamu kaynağı kullanan diğer kamu bankalarından ve iktisadi kamu kurumlarından ayrılmaktaydı. Kuruluş Kanunu ile Bankaya vakıflara yönelik çeşitli görevler verilmiş, bir manada Banka VGM tarafından idare edilen vakıfların yararına yönelik faaliyet yürüten bir kuruluş olarak teşkil edilmiştir. Dolayısıyla kamu tarafından idare ve temsil edilse ve bu idare ve temsil kaynaklı çeşitli kamu hukuku usullerine ve denetimine tabi olsa da sermayesinde kamu payının olmaması ve vakıflara yönelik özel bir amaçla kurulmuş olması, kamu yararı amacının tartışmalı olması Bankanın tüzel kişiliğinin ve yürüttüğü faaliyetin nitelendirilmesinde önemlidir. Banka 2019 yılı öncesi bu yapısıyla kamunun kontrol ve idaresinde olan, vakıfların yararına yönelik faaliyet gösteren bir özel hukuk tüzel kişisi hüviyetindedir. Kanunla kurulmuş olması ve kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatılması, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. Yürütülen hizmetin niteliği, faaliyetlerinin özgülendiği amaçlar ve sermayesinde kullanılan kaynak da tüzel kişilik nitelendirmesinde ve statü tespitinde önemli kriterlerdir.

Banka; 2001 yılında vakıflarla olan tahsisli sermaye bağının kesilmesi, 2005 yılında bir kısım sermayesinin halka arzı, 2017 yılında yapılan kanun değişikliği ile sermayesinin Hazineye devrinin öngörülmesi, vakıflara yönelik görev ve sorumluluklardan bağımsız kılınması, 2019 yılı ve sonrasında sermayesinin büyük çoğunluğunun Hazineye devri, sonrasında yapılan tahsisli sermaye artırımlarıyla TVF'nin sermaye sahipliğinde bir kamu bankasına dönüşmüştür. Bu süreçte Bankanın sermayesi kamulaşırken, tabi olduğu hukuki rejim ise özelleştirilmiştir. Vakıflara yönelik özel bir misyonla kurulan Banka, yapılan değişikliklerle organlarının yapısı, sermaye yapısı, personel yapısı, tabi olduğu denetim ve ihale usulleri açısından diğer kamu bankaları ile aynı statüye dönüşmüştür. Kanunla kurulmuş olması, kanunla çeşitli kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle

donatılmış olması, özellikle olağanüstü dönemlerde belirgin hale gelen kâr amacının yanı sıra piyasadan bağımsız olarak kamu yararına yönelik faaliyette bulunuyor olması, kamunun sermaye sahipliği dolayısıyla idare ve temsilinde, organlarının belirlenmesinde kamu otoritelerinin belirleyici olması, kamunun sermaye sahipliğinin yarıdan fazla olması nedeniyle çeşitli kamu yükümlülüklerine tabi olması, kamuya yönelik ayırıcı hükümler içeren mevzuat kapsamına dâhil olması ve kamu politikaları ile bağlı olması kriterleri göz önünde bulundurulduğunda Vakıflar Bankasının kamu hizmeti yürüten bir kamu kurumu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- AKGÜNDÜZ, Ahmed (2013), **İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi**, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Anadolu Ajansı (2024), “10 Büyük Mevduat Bankasının Aktif Büyüklüğü Sektörün Yüzde 82’sini Oluşturdu”, <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/10-buyuk-mevduat-bankasinin-aktif-buyuklugu-sektorun-yuzde-82sini-olusturdu/3310088#>, E.T: 20.11.2024.
- Anayasa Mahkemesi, 04.12.1969 tarihli ve E.1969/35, K.1969/70 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 22.07.1970, Sayısı: 13556.
- Anayasa Mahkemesi, 05.12.2001 tarihli ve E.2001/24, K.2001/356 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 13.04.2002, Sayısı: 24725.
- Anayasa Mahkemesi, 26.01.2012 tarihli ve E.2010/57, K.2012/14 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 26.06.2012, Sayısı: 28335.
- Anayasa Mahkemesi, 28.12.2023 tarihli ve E.2020/68, K.2023/230 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 19.03.2024, Sayısı: 32494.
- Anayasa Mahkemesi, 30.01.1969 tarihli ve E.1967/47, K.1969/9 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 24.12.1969, Sayısı: 13382.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2018), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayın Tarihi: 09.07.2018, Sayısı: 30473, KHK Sayısı: 703.
- AYDIN, Recep (2022), “Koordine Kuruluş Kategorisi Üzerine Bir İnceleme”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 18(2), ss.274-294.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2005), **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2021), **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, İmge Yayınevi, 6. Baskı, Ankara.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2018), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 15.07.2018, Sayısı: 30479, Genelge Sayısı: 2018/1.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 15.07.2018, Sayısı: 30479, Kararname Sayısı: 4.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK ile 13/12/1983 Gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nın Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 09.10.1984, Sayısı: 18540, Kanun Sayısı: 3046.

BARKAN, Ömer Lütfi (1942), "Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskan ve Kolonizasyon Metodu Olarak Vakıflar ve Temlikler", **Vakıflar Dergisi**, S.2, ss.279-386.

BASS (2001), **Vakıfbank Olayı**, BASS Yayını, Ankara.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 26.06.2020, Sayısı: 31167, Kanun Sayısı: 7247.

BERKİ, Ali Himmet (1940), **Vakıflar**, İstanbul.

BERKİ, Şakir (1968), "Vakıfların Devlete ve Devletin Vakıflara Hizmeti", **Vakıflar Dergisi**, S.7, ss.45-52.

ÇİZAKÇA, Murat (1998), "Awqaf In History and Its Implications For Modern Islamic Economies", **Islamic Economic Studies**, 6(1), ss.43-70.

DETSİS, <https://detsis.gov.tr/>, E.T: 2.07.2024.

Devlet Memurları Kanunu (1965), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 23.07.1965, Sayısı: 12056, Kanun Sayısı: 657.

Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayıml Tarih: 18.06.1984, Sayısı: 18435, KHK Sayısı: 217.

DPB (2013), **Mütalaalar Özel Bülteni**, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara.

DPB (2015), 02.02.2015 tarihli ve 777 sayılı Yayımlanmamış Görüş.

DPB (2017), **Mütalaalar Bülteni**, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara.

EYUBOĞLU, İsmet Zeki (1991), **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**, Sosyal Yayınlar, 2. Baskı, İstanbul.

- GENCA, Elif (2014), “Osmanlı Hukukunda Vakıfların Denetimi Evkaf-ı Hümayun Nezareti”, **İÜHFİM**, C. LXXII, S. 1, ss. 531-554.
- GÖZLER, Kemal (2007), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2019), **İdare Hukuku**, Ekin Yayınevi, C.II, 3. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2020), “Kamu Tüzel Kişiliği Ne İşe Yarar? K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri”, **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı**, Editör: Burak Öztürk, Ankara Atılım Üniversitesi Yayınları, C.I, ss.477-500.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1999), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 12. Baskı, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (2011), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- İSBİR, K. Begüm (2017), **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KAFADAR, Cemal (1995), **Between Two Worlds The Construction of the Ottoman State**, University of California Press, Berkeley.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), 12.04.2021 tarih ve 2021/5926-S.21.9555 sayılı Tavsiye Kararı, Başvuru No: 2020/103720, <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>, E.T: 21.11.2024.
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Mali Yönetiminde Disiplinin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu (2000), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayımlı Tarihi: 06.07.2000, Sayısı: 24101, Kanun Sayısı: 4588.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2004), **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2022), **İdare Hukuku**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KARAKOÇ, Sarkis (2006), **Külliyât-ı Kavânîn**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, C.1, Ankara.
- KAZICI, Ziya (2003), **Osmanlı Vakıf Medeniyeti**, Bilge Yayınları, İstanbul.

KÖPRÜLÜ, Fuat (1942), “Vakıf Müessesesinin Hukuki Mahiyeti ve Tarihi Tekâmülü”, **Vakıflar Dergisi**, S.2, ss.1-37.

KÖPRÜLÜ, Fuat (2005), **İslam ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi**, Akçağ Yayınları, Ankara.

MANDAVİLLE, Jon E. (1979), “Usurios Piety: Cash Waqf Controversy in the Ottoman Empire”, **International Journal of Middle East Studies**, Vol.10, No.3, ss.289-308.

Meclis-i Âyan (1330), **Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt: 1, İcma Senesi: 1, s.425-453.

Meclis-i Mebusan (1326), **Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt: 2, İcma Senesi: 3, s.557-594.

Meclis-i Mebusan (1326), **Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt: 5, İcma Senesi: 2, s.633-669.

Meclis-i Mebusan (1330), **Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt: 2, İcma Senesi: 1, s.111-152.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2017), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 24.12.2017, Sayısı: 30280, KHK Sayısı: 696.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun (2018), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayın Tarihi: 08.03.2018, Sayısı: 30354, Kanun Sayısı: 7079.

ONAR, Sıddık Sami (1956), “İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdarî ve Hukukî Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu”, **Tahir Taner’e Armağan**, İstanbul, s.263-299.

ONAR, Sıddık Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, Hak Kitabevi, C.I, 3. Baskı, İstanbul.

ÖZCAN, Tahsin (2003), **Osmanlı Para Vakıfları Kanuni Dönemi Üsküdar Örneği**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

ÖZDEMİR, Mücahit ve Öznur Özdemir (2017), “Bridging the Gap: The Restitution of Historical Cash Waqf Through”, **International Journal of Islamic Economics and Finance Studies**, V.3, I.2, pp.74-99.

ÖZSARAÇ, Yakup (2019), **Osmanlı Para Vakıflarından Türkiye Vakıflar Bankasına (1826-1954)**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ÖZTÜRK, Nazif (1995a), “Evkaf-ı Hümayun Nezareti”, **Diyanet İslam Ansiklopedisi**, C.11, s.521-524.

ÖZTÜRK, Nazif (1995b), **Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi**, TDV Yayınları, Ankara.

PAMUK, Şevket (2004), “Institutional Change and the Longevity of the Ottoman Empire 1500-1800”, **Journal of Interdisciplinary History**, C.35, ss.225-247.

Sayıştay Kanunu, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 19.12.2010, Sayısı: 27790, Kanun Sayısı: 6085.

SBB (2024), **Kamu İstihdamı**, <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, E.T: 28.06.2024

ŞAHİN, Enis (2020), Vedat Turğut, Yakup Akkuş, Mahmut Akkor, Serkan Yazıcı, Tufan Turan, Dilara Uslu, Esra Dil, **Vakıfbank Tarihi (1954-2019)**, Editör: Enis Şahin, Değişim Yayınları, İstanbul.

Şemseddin Sami (1317), **Kâmûs-ı Türkî**, İkdâm Matbaası, Dersaadet.

Şer’iyye ve Evkâf ve Erkân-ı Harbiyye-i Umûmiyye Vekâletlerinin İlgâsına Dâir Kânun (1924), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 06.03.1924, Sayısı: 63, Kanun Sayısı: 429.

TODAİE (1963), **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.

TODAİE (1988), **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988**, TODAİE Yayını.

TODAİE (2016), **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi**, TODAİE Yayını.

TOKER, Çiğdem (2004), “Kacar: Vakıfbank’ı Özelleştirmek Cahillik”, **Hürriyet Gazetesi**, 14 Şubat, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/kacar-vakifbank-i-ozellestirmek-cahillik-202543>, E.T: 02.07.2024.

TURAN, Tufan (2020), “Yeni Bin Yılda Vakıfbank (2000-2019)”, **Vakıfbank Tarihi (1954-2019)**, Editör: Enis Şahin, Değişim Yayınları, İstanbul, ss.229-289.

Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/>, E.T: 21.11.2024.

Türk Kanunu Medenisi (1926), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 04.04.1926, Sayısı: 339, Kanun Sayısı: 743.

Türk Medeni Kanunu (2001), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 08.12.2001, Sayısı: 24607, Kanun Sayısı: 4721.

Türkiye Vakıflar Bankası TAO Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişin Kanun Hükmünde Kararname (2000), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 26.07.2000, Sayısı: 24121, KHK Sayısı: 606.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Esas Sözleşmesi, <https://vbassets.vakifbank.com.tr/ana-sozlesme-2023.pdf>, E.T: 21.11.2024.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Hisselerinden, Diğer Mülhak Vakıflara Ait Olanları Hariç Olmak Üzere, Vakıflar Genel Müdürlüğünün İdare ve Temsil Ettiği (A) ve (B) Grubu Hisselerin Hazineye Devredilmesine İlişkin Karar, **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 04.12.2019, Sayısı: 30968, Karar Sayısı: 1814.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu (1954), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 15.01.1954, Sayısı: 8608, Kanun Sayısı: 6219.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2000), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 22.11.2000, Sayısı: 24238, Kanun Sayısı: 4604.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı'nın (A) Grubu Hisseleri ile (B) Grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne Ait Olanların Satışı ile İlgili Usul ve Esaslara İlişkin Karar (2001), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 14.08.2001, Sayısı: 24493, Karar Sayısı: 2001/2788.

ÜÇÖK, Coşkun ve Ahmet Mumcu (1987), **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınları, 6. Baskı, Ankara.

Vakıfbank (2024a), **Ortaklık Yapısı**, <https://www.vakifbank.com.tr/ortaklik-yapisi.aspx?pageID=299>, E.T: 22.06.2024.

Vakıfbank (2024b), **2023 Entegre Faaliyet Raporu**, https://vbassets.vakifbank.com.tr/bankamiz/yatirimci-iliskileri/Entegre%20Faaliyet%20Raporlar%c4%b1/2023_entegre_faaliyet_raporu.pdf.

Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayıml Tarih: 18.06.1984, Sayısı:18435, KHK Sayısı: 227.

Vakıflar Kanunu (1935), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 13.06.1935, Sayısı: 3027, Kanun Sayısı: 2762.

Vakıflar Kanunu (2008), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 27.02.2008, Sayısı: 26800, Kanun Sayısı: 5737.

Vakıflar Nizamnamesi (1936), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 01.08.1936, Sayısı: 3371, Kararname Sayısı: 2/5042.

Vakıflar Umum M  d  rl     Te  kil  ti Hakkında Kanun (1938), **Resmi Gazete**, Yayıml Tarih: 04.07.1938, Sayısı: 3950, Kanun Sayısı: 3461.

Yargıtay, Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, 17.02.2011 tarihli ve E.2010/20640, K.2011/947 sayılı Karar, <https://karararama.yargitay.gov.tr/>, E.T: 21.11.2024.

YAZICI, Serkan (2020), “Kurulu   ve İlk Yıllar (1954-1960”, **Vakıfbank Tarihi (1954-2019)**, Edit  r: Enis   ahin, De    im Yayınları, İstanbul, ss.105-130.

YED  YILDIZ, Bahaeddin (1984), “XVIII. Asır T  rk Vakıflarının İktisadi Boyutu”, **Vakıflar Dergisi**, S.18, ss.5-41.

SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNUN BİRDEN FAZLA ALACAĞININ AYNI ANDA EMEKLİ AYLIĞINDAN TAHSİLİ

Collection of Multiple Receivables of Social Security Institution from Pension at the Same Time

Fatih ARDOĞAN*

Geliş Tarihi: 12.02.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Kanun koyucu 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 93. maddesinin birinci fıkrasında; emekli aylıklarının kural olarak haczedilemeyeceğini, bununla birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve prime ilişkin diğer alacakları ile nafaka alacaklarının haciz yasağının istisnası olduğunu hüküm altına almıştır. Öte yandan 5510 sayılı Kanun'un 96. maddesine bakıldığında ise Sosyal Güvenlik Kurumu'nca fazla veya yersiz olarak yapıldığı tespit edilen ödemelerin de ilgililerin emekli aylıklarından mahsup edilerek geri alınmasının mümkün olduğu görülmektedir. Bu noktada birtakım sosyal düşüncelerle getirilmiş emekli aylıklarının haczedilemeyeceğine yönelik kuralın, hem prim ve prime ilişkin diğer alacaklardan birinin hem de fazla veya yersiz ödemenin emekli borçlu yedinde aynı anda mevcut olduğu durumlarda nasıl uygulanacağı sorunu akla gelmektedir. Nitekim araştırma kapsamında

Abstract

In the first paragraph of Article 93 of the Social Insurance and General Health Insurance Law No. 5510, the legislator; It has been ruled that pensions cannot be seized as a rule, however, some receivables of the Social Security Institution and alimony receivables are exceptions to the prohibition of seizure. On the other hand, when we look at Article 96 of Law No. 5510, it is seen that it is possible to take back the payments determined to be excessive or inappropriate by the Social Security Institution by deducting them from the pensions of the retired people. At this point, the question of how the rule stating that pensions cannot be seized, which was introduced with some social considerations, will be applied in cases where both one of the above-mentioned exceptions and an excessive or inappropriate payment is available to the retired debtor, comes to mind. As a matter of fact, from the determination made within the scope of the

* Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Denetçiliği Uzmanı, fatih.ardogan@ombudsman.gov.tr, ORCID: 0000-0001-7463-3618

yapılan tespitten, Ombudsmana bu yönde bir uyuşmazlığın konu edildiği görülmüştür. Söz konusu başvuruda, emekli aylığında hatalı yapılan artıştan ve tüzel kişi işverenin sigorta prim borcundan doğan iki ayrı borcun ilgilinin aylığından aynı anda tahsil edilmesine yönelik uyuşmazlık ele alınmıştır. İşte eldeki bu çalışmada bu türden birden fazla borç için emekli aylığından yapılacak kesintiler bakımından çoğu durumda tek geçim kaynağı emekli aylığı olan borçlular için haczedilemezlik kuralının bir koruma sağlayıp sağlamadığı irdelenecektir.

research, it was seen that a dispute in this direction was subject to the Ombudsman. In the application in question, the dispute regarding the simultaneous collection of two separate debts arising from the incorrect increase in the pension and the insurance premium debt of the legal entity employer from the pension of the relevant person was discussed. In this study, it will be examined whether the rule of non-seizureability provides protection for debtors whose only source of income is their pension in most cases, in terms of deductions from the pension for more than one such debt.

Anahtar Kelimeler: Emekli aylığı, haciz, prim, yersiz ödeme, hacze iştirak.

Key words: Retirement pay, seizure, premium, improper payment, participation in seizure.

GİRİŞ

Türkiye’de çalışanların sosyal güvenlikleri tarihsel süreçte çeşitli sandıklar aracılığıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu sosyal güvenlik teşkilatları temel olarak, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu¹, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu² ve 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu³ ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun⁴ ile dağınık halde bulunan bu sosyal güvenlik kurumları tek çatı altında birleştirilerek, Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur⁵. Bu nedenle, 5510 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden önceki dönem yönünden emekli aylıklarının haczi konusunda her bir Kanun’a ayrı ayrı değinmek gerekmektedir.

Söz konusu dönem yönünden 1479 sayılı Kanun’un 67. maddesine bakıldığında emekli aylıklarının, nafaka borçları dışında haczedilemeyeceği anlaşılmaktadır.

¹ 14/9/1971 tarihli ve 13956 sayılı Resmi Gazete.

² 29, 30, 31/7/1964-1/8/1964 tarihli ve 11766-11779 sayılı Resmi Gazete.

³ 17/6/1949 tarihli ve 7235 sayılı Resmi Gazete.

⁴ 20/5/2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazete.

⁵ A. Can Tuncay ve Ömer Ekmekçi (2011), **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta, 14. Baskı, İstanbul, s. 85, 86. Tümcin Muşul (2019), **Haciz ve Hacze İştirak**, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara, s. 288.

Öte yandan mezkûr maddenin ikinci fıkrası uyarınca sigortalılara veya hak sahibi kimselere Kurumca fuzulen ödendiği anlaşılan her türlü aylık yardımların, ilgililerin her çeşit istihkaklarından kesilmek suretiyle geri alınabilmesi mümkün kılınmıştır.

506 sayılı Kanun'un 121. maddesinde ise emekli aylıklarının, sadece nafaka ve prim borçları için kısmen haczedebileceğinin düzenlendiği görülmektedir. Yine mezkûr maddenin ikinci fıkrası uyarınca 506 sayılı Kanun bakımından da yanlış ve yersiz ödendiği anlaşılan her türlü aylıkların, ilgililerin sonraki her çeşit istihkaklarından kesilmek suretiyle geri alınmasının mümkün olduğu düzenlenmiştir.

5434 sayılı Kanun'da ise emekli aylıklarının haczine ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle 5510 sayılı Kanun öncesi dönem yönünden, 5434 sayılı Kanun'a göre ödenmekte olan emekli aylıkları 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun⁶ 83. maddesi kapsamında kısmen haczi caiz olan şeyler arasında kabul edilmekte idi⁷. Aynı zamanda 5434 sayılı Kanun'un 121. maddesinde de, ilgililere istihkaklarından fazla yapılan ödemelerin varsa sonraki her çeşit istihkaklarından hüküm alınmaksızın kesilmek suretiyle geri alınacağı düzenlenmişti. Maddeye göre fazla veya yersiz olarak yapılan ödemelerden, hatalı işlemlerin düzeltildiği tarihten geriye doğru hesap edilecek beş yıllık tutarlarının tahsil edilmesi mümkün kılınmıştı.

Yukarıda yer verilen hükümlerde, emekli aylıklarının haczi ile birlikte sosyal güvenlik kurumlarının fazla veya yersiz olarak yaptığı ödemelerin tahsilinin de düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte 5510 sayılı Kanun öncesi dönem yönünden mezkûr mevzuatta faiz konusunun, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun hatasının veya iade borçlusunun kasıtlı ya da kusurlu davranışının bulunup bulunmadığının, 5434 sayılı Kanun dışında iade sorumluluğunun sınırının düzenlenmediği görülmektedir⁸.

Öte yandan bahsi geçen sosyal güvenlik sistemini tek çatı altında toplayan 5510 sayılı Kanun'da da, emekli aylıklarının haczi ile yersiz ödemelerin tahsiline ilişkin

⁶ 19/6/1932 tarihli ve 2128 sayılı Resmi Gazete.

⁷ Sabri Şakir Ansay (1960), **Hukuk İcra ve İflas Usulleri**, İstiklal Matbaası, Beşinci Bası, Ankara, s. 110. İlhan E. Postacıoğlu (1982), **İcra Hukuku Esasları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları Fakülteler Matbaası, İstanbul, s. 372. Levent Akın (1995), "Maaş ve Ücret Haczi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:44, S:1, s. 344.

⁸ Evran Kırmızı (2018), "Sosyal Güvenlik Hukukunda Fazla ve Yersiz Ödemelerin Geri Alınması", **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C:15, S:58, s. 532.

hükümlere yer verilmiştir. Nitekim 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesinin birinci fıkrasında, emekli aylıklarının 88. maddeye göre takip ve tahsili gereken alacaklar (prim) ile nafaka borçları dışında haczedilemeyeceği düzenlenmiş; ilgililere fazla veya yersiz olarak yapıldığı tespit edilen ödemelerin geri alınmasına ilişkin esaslara ise 96. maddede yer verilmiştir. Belirtmek gerekir ki, hem 93. madde hem de 96. madde 1/10/2008 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiş olup, 5510 sayılı Kanun öncesi dönem yönünden farklı olarak emekli aylığı alan herkes yönünden uygulanma kabiliyeti bulunan ortak hükümlerdir⁹.

Son olarak Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ilgililere ödenen diğer gelir ve ödenekler de 5510 sayılı Kanun kapsamında haczi caiz olmayan mal ve haklar arasında yer almakla birlikte eldeki çalışma, sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesinin en önemli araçlarından olan emekli aylıkları yönünden yapılacak incelemeye hasredilmiştir. Dolayısıyla yapılan açıklamaların, 5510 sayılı Kanun'un 93. ve 96. maddeleri kapsamında yer alan diğer ödemelere de teşmil edilmesi mümkündür.

1. EMEKLİ AYLIKLARININ HACZİ

1.1. Genel Olarak

Emekli aylıklarının haczedilebildiği hallerde haciz uygulamasının nasıl yapılacağı 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun¹⁰ ile İcra ve İflas Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu bağlamda haciz oranları 6183 sayılı Kanun'un 71. maddesi ile İcra ve İflas Kanunu'nun 83. maddesinde düzenlenmiştir¹¹. Buna göre İcra ve İflas Kanunu'nun 83. maddesi uyarınca emekli aylığının haczi, dörtte birinden az olmamak üzere borçlunun ve ailesinin geçimi için gerekli olan miktar dikkate alınarak uygulanacaktır. 6183 sayılı Kanun'un

⁹ Mahmut Coşkun (2021), **Açıklamalı – İçtihatlı İcra ve İflas Kanunu**, C:2, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara, s. 2544. Muşul (2019), s. 289. Ejder Yılmaz (2016), **İcra ve İflas Kanunu Şerhi**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 482. Resul Arslanköylü (2014), “Sosyal Sigortalar Kurumunca Yapılan Fazla Ya Da Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:13, S:3, s. 25. Muhsin Koçak (2018), **Vergi – İcra Hukuku**, Seçkin, 2. Baskı, Ankara, s. 292. 5510 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce bağlanan emekli aylıkları yönünden haczedilemezlik kuralının takip hukukunda zaman bakımından uygulanmasına ilişkin geniş açıklamalar için bk. Tolga Akkaya (2009), “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Bu Kanunda 5754 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Cebri İcra Hukukundaki Güncel Gelişmeler”, **Prof. Dr. Saim Üstündağ’a Armağan**, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 21 vd.

¹⁰ 28/7/1953 tarihli ve 8469 sayılı Resmi Gazete.

¹¹ Taner Emre Yardımcı (2018), “5510 Sayılı Kanun Kapsamında Emekli Maaşında Haciz Uygulanması”, **Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi**, S:2, s. 39. Adnan Deyneki (2010), “Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Alacaklarının Tahsilinde 6183 Sayılı Kanun’un Uygulanması”, **Prof. Dr. Fırat Öztan’a Armağan**, Turhan Kitabevi, C:1, Ankara, s. 749.

71. maddesinde ise emekli aylığının asgari ücretin altında ya da üstünde olması durumuna göre ayrı ayrı oran belirlenmiştir. Söz konusu maddeye göre asgari ücreti aşmayan emekli aylıklarının en fazla onda biri haczedilebilecekken, asgari ücretin üzerindeki emekli aylıkları üçte birinden çok dörtte birinden az olmamak üzere haczedilebilecektir.

Öte yandan söz konusu hükümlerin 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesi ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu durumda emekli aylıklarının belirtilen oranlarda haczi kural olarak Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prime ilişkin alacakları ile nafaka alacakları bakımından mümkün olacaktır. Zira mezkûr 93. madde emekli aylıklarının haczinde özel hüküm niteliğindedir¹². Ayrıca haciz oranına ilişkin takdir hakkının sınırı açıkça belirlendiğinden, emekli aylıklarından yapılacak kesintilerin bu oranlar dikkate alınarak yapılması yasal zorunluluktur¹³.

1.2. Haciz Yasağının İcra Hukuku İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi

İcra hukuku alacağına erişememiş alacaklının alacağını borçlunun malvarlığından elde etmesine aracılık eder. Devlet cebri icra organları aracılığıyla alacaklının alacağına kavuşması için borçlunun mallarına el koyar, elde edilen para ile alacaklının alacağı ödenir¹⁴. Belirtmek gerekir ki devletin bu zor kullanma yetkisi borçlunun malvarlığına yönelik olduğundan cebri icra organları yalnızca borçlunun malvarlığına el koyabilir¹⁵. İcra hukukunun bu özelliği alacağın karşılığı olarak doğrudan borçlunun malvarlığının temellük edilmesini yasaklar, bunun yerine borçlunun malvarlığından elde edilen para ile alacaklının tatmin edilmesini ana kural olarak ortaya koyar. Bu kuralın sonucu olarak, takip alacaklısının borçlunun malvarlığına haciz gibi birtakım takip işlemleri ile el koymasına izin verilmiş, bununla birlikte takip konusu alacak için borçlu ve ailesinin yoksul duruma düşmesine neden olacak işlemlere de müsaade edilmemiştir¹⁶. İşte takip borçlusunun şahsi olmayıp malvarlığı ile sorumlu olması nedeniyle ki, borçlunun elde ettiği aylık veya ücreti üzerinde gerçekleştirilecek cebri icra işlemlerinde sosyal ve iktisadi açıdan

¹² Mustafa Balcı (2021), **Kamu İcra Hukuku ve 6183 Sayılı Kanun Uygulaması**, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, s. 984. Muşul (2019), s. 281. Yılmaz (2016), s. 482.

¹³ Koçak (2018), s. 287.

¹⁴ Baki Kuru ve Burak Aydın (2021), **İstinaf Sistemine Göre Yazılmış İcra ve İflas Hukuku Ders Kitabı**, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara, s. 21.

¹⁵ Yusuf Karakoç (2016), **Kamu İcra Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 58. Kuru ve Aydın (2021), s. 21.

¹⁶ Baki Kuru, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz (2011), **İcra ve İflas Hukuku**, Yetkin Yayınları, 25. Baskı, Ankara, s. 228. Kuru ve Aydın (2021), s. 21.

varlığını devam ettirebilmesinin dikkate alınması gerekmektedir. Bu düşüncelerle gerek 6183 sayılı Kanun'da gerekse İcra ve İflas Kanunu'nda borçlunun bazı mallarının haczedilemeyeceği öngörülmüş olup, bu mallar borçlunun malvarlığı ile sorumluluğunun sınırını oluşturmaktadır¹⁷. Söz konusu hüküm ve kurallar icra hukukunun alacağın her halde tahsil edilmesine engel olduğuna işaret etmektedir. Bu bakımdan cebri icra organlarının borçların zorla ifa edilmesine aracılık ederken, alacaklı ile borçlu arasındaki menfaat dengesini gözetmesinin tüm icra ve iflas hukuku için geçerli bir ilke olduğu söylenebilir¹⁸. Nitekim 6183 sayılı Kanun'un 62. maddesi ile İcra ve İflas Kanunu'nun 85. maddesinin son fıkralarında, cebri icra yetkilerini kullanan organ ve memurların alacaklı ile borçlu arasındaki menfaat dengesini gözetmekle yükümlü oldukları düzenlenmiştir.

Gerçekten de icra hukukunda alacaklı ile borçlunun menfaatleri çatışma halindedir. Alacaklı alacağını resen tahsil edemediğinden icra organlarından hukuki korunma talep ederken, borçlu da hak ve menfaatlerine haksız bir müdahalede bulunulmamasını beklemektedir¹⁹. Bu nedenle alacaklıya hak arama hürriyetinin sağlanması için sunulan imkân ve avantajlar borçlunun tamamen alacaklının insafına bırakılması sonucuna ulaştırmamalıdır²⁰. Zira taraflar arasındaki menfaat dengesi alacağın tahsil edilmesiyle borçlunun ne duruma düşeceğinin gözetilmesini gerektirir²¹. İcra takibinin tüm süreçlerinde karşımıza çıkan bu çatışma hali icra organlarının taraflar arasındaki menfaat dengesini gözetme zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Menfaat dengesi, haczedilemezlik kuralları ile birlikte icra işlemleri nedeniyle sosyal devlet ilkesine aykırı sonuçların doğmasının engellenmesine de aracılık etmektedir²². Bu bağlamda, borçlu ve ailesinin ihtiyaçlarının da dikkate alınarak maaş ve ücretlerin kısmen haczine izin verilmiş olması icra hukukunun sosyal boyutunu göstermektedir²³.

¹⁷ Karakoç (2016), s. 59. Murat Yavaş (2009). "Maaş ve Ücret Haczi", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S:84, s. 93, 94.

¹⁸ Baki Kuru (2013), *İcra ve İflas Hukuku El Kitabı*, Adalet Yayınevi, İkinci Baskı, Ankara, s. 47. Pinar Çiftçi (2010), *İcra Hukukunda Menfaat Dengesi*, Adalet Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara, s. 127. Karakoç (2016), s. 59. Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan (2019), *Vergi Hukuku*, Turhan Kitabevi, 17. Bası, Ankara, s. 158. Merve Göksel (2010). "Ücretin Haciz, Devir ve Temlik İşlemlerine Karşı Korunması", *Ali Güneren'e Armağan*, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, s. 160.

¹⁹ Çiftçi (2010), s. 140.

²⁰ Hakan Pekcanitez vd. (2013), *İcra ve İflas Hukuku*, Yetkin Yayınları, 11. Bası, Ankara, s. 68. Muhammet Özkes (2009), *İcra Hukukunda Temel Haklar ve İlkeler*, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 128.

²¹ Karakoç (2016), s. 59.

²² Çiftçi (2010), s. 77. Pekcanitez vd. (2013), s. 68.

²³ Murat Atalı, İbrahim Ermenek ve Ersin Erdoğan (2019), *İcra ve İflas Hukuku*, Yetkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara, s. 220. Koçak (2018), s. 291. Çiftçi (2010), s. 272. Meral Sungurtekin Özkan (2001). "İcra Hukukunda Oranlılık İlkesi", <https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2020/01/Sungurtekin-9.pdf>, s. 188.

İcra takibinin sonunda bir hakkın yerine getirilmesi beklenildiğinden, alacaklının menfaatine öncelik verildiği akla gelebilir. Oysa sadece alacaklının alacağına erişmesi esas alınırsa borçlu güç duruma düşebilir, kamu düzenini bozucu sonuçlar ortaya çıkabilir. Buna mukabil borçlunun gereğinden fazla korunması ise alacaklının alacağına erişememesine, ticari ve genel ahlakın bozulmasına sebebiyet verebilir²⁴. Bu açıdan alacaklının cebri icra organlarına yönelttiği her talebin esasında Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkı ile ilgili olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla alacaklının talebinin hukuka aykırı gerekçelerle korunmaması mülkiyet hakkının ihlaline sebebiyet verebilecektir²⁵. Ayrıca alacaklının hakkını bizzat yerine getirememesi nedeniyle devletin yetkili organlarından talep ettiği hukuki korunmanın sağlanması hukuk güvenliğinin ve hak arama özgürlüğünün gereğidir²⁶. İcra hukukunda alacaklı ile borçlu arasındaki menfaat çatışması bu yönüyle bir temel haklar çatışmasına dönüşmektedir²⁷.

Görüldüğü üzere icra hukukunun amacı gereği borçlunun hukukten korunan hak ve özgürlüklerine müdahale bir zorunluluk olarak karşımıza çıkar. Bu nedenle temel ve hak özgürlüklere müdahalenin sınırına ilişkin Anayasal hükümlerin icra hukukuna özgü olarak yorumlanması gerekir²⁸. İcra hukuku işlemleri ile borçlunun temel hak ve özgürlüklerinden mülkiyet hakkına²⁹, konut dokunulmazlığına, yaşam hakkına veya kişilik haklarına müdahale edilebilir³⁰. Alacağın tahsili sürecinde borçlunun temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmemesi, eğer borçlunun temel hak ve özgürlüklerine müdahale kaçınılmaz ise en alt düzeyde tutulması şarttır³¹. Bu durum alacaklı ile borçlunun icra takibi sürecinde sahip olduğu temel hakların ve bu hakların bahsettiği güvence alanının sınırının tespit edilmesini gerekli kılar. Takibin taraflarının sahip olduğu güvence alanının tespiti icra işlemlerinin ölçülü

²⁴ Pekcanitez vd. (2013), s. 62. Özkes (2009), s. 37. Mesut Köksoy (2016). "Hukuki Güvenlik İlkesi Açısından Takip Ekonomisi", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:XX, 2016, S:3, s. 81.

²⁵ Pekcanitez vd. (2013), s. 64.

²⁶ Çiftçi (2010), s. 215.

²⁷ Pekcanitez vd. (2013), s. 63.

²⁸ Sungurtekin Özkan (2001), s. 199. Pekcanitez vd. (2013), s. 64, 66.

²⁹ Anayasa Mahkemesi'ne göre mülkiyet hakkı bireylere doğrudan bir sosyal güvenlik ödemesi yapılması hakkını bahsetmemektedir. Bununla birlikte sosyal güvenlik ödemesi yapılması konusunda kanuni düzenleme ve içtihatlarla yeterli dayanağa sahip olan taleplerin, mülkiyet hakkı kapsamında kabul edilerek Anayasal güvencelerden yararlandırılması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi, E.2013/2166, 25/6/2015. 19/9/2015 tarihli ve 29480 sayılı Resmi Gazete.

³⁰ M. Kamil Yıldırım (1989). "İcra Hukukunun Anayasa ile İlişkisi ve Ölçülülük İlkesi", **Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C: IV, S: 1-3, s. 102. Pekcanitez vd. (2013), s. 67.

³¹ Yusuf Karakoç (2016), **Kamu İcra Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 62.

olup olmadığının belirlenmesine ve böylece ölçülülük ilkesinin ihlal edilmemesine yardımcı olur³².

Cebri icra işlemlerinin temel hak ve özgürlükleri ihlal edip etmediğinin tespiti konusunda en önemli araç ölçülülük ilkesidir³³. Gerçekten de icra hukukunda üzerinde en çok durulan ilkelerden birisi ölçülülük ilkesidir. Anayasa'nın 13. maddesinde ifadesini bulan ölçülülük ilkesi temel hak ve özgürlükler sınırlandırılırken başvuru aracın ulaşılmak istenilen amacı gerçekleştirmeye elverişli ve gerekli olmasını, aynı zamanda ulaşılmak istenilen amaç ile araç arasında aşırı bir dengesizliğin olmamasını gerektirir³⁴. Ölçülülük ilkesi bakımından araç ile amaç ilişkisi belirleyici unsurdur. Bununla birlikte ölçülülük tek bir ilkedен değil, birbirleri arasında kendine özgü bir ilişki içinde olan elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkedен oluşur³⁵. İcra hukukunda kanun yapım sürecinde karşımıza çıkan ölçülülük ilkesi, cebri icra organlarının temel hak ve özgürlüklere ölçsüz müdahalelerde bulunmamasını gerektirir³⁶. Bu yönüyle ölçülülük ilkesi icra hukukunda yasa koyucuya yönelik ilke olmaktan çıkarak, icra memurunun her işleminde taraf menfaatleri için göz önünde bulundurulması gereken bir ölçü norm haline gelmektedir³⁷. Öte yandan ölçülülük ilkesi menfaat dengesi ile aynı anlamda olmamakla birlikte menfaat dengesinin ölçülülük ilkesi göz ardı edilerek kurulması da mümkün değildir. Nitekim ölçülülük ilkesi gereği borçlunun malvarlığının yaşamına devam edebilmesini sağlayacak kısmı gözetilmeden sınırsız bir şekilde haczi kabul edilmemiştir³⁸.

³² Pekcanitez vd. (2013), s. 64.

³³ Çiftçi (2010), s. 99. Özekes icra hukuku bakımından ölçülülüğü şu şekilde ifade etmektedir. “*Cebri icrada ölçülülüğü, biz ‘insaf ölçüsü’ olarak değerlendiriyoruz. Makul olmayan, mantığa uymayan, insafa sığmayan bir cebri icra tedbiri ve işlemi ölçülülüğe de uygun değildir.*” Özekes (2009), s. 208.

³⁴ Pekcanitez vd. (2013), s. 72. Çiftçi (2010), s. 126.

³⁵ Fazıl Sağlam (1982), **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, s. 113. Yüksel Metin (2002), **Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, s. 248. “Anayasa’nın 35. maddesine göre kişilerin mülkiyetleri ancak kanunla öngörölmüş usullerle ve kamu yararı gereği karşılığı ödenmek suretiyle ellerinden alınabilir. Anayasa’nın 13. maddesinde yer alan ölçülülük ilkesi gereği kişilerin mülklerinden mahrum bırakılmaları halinde elde edilmek istenen kamu yararı ile mülkünden mahrum bırakılan bireyin hakları arasında adil bir denge kurulması gerekmektedir. Ölçülülük ilkesi, “elverişlilik”, “gereklilik” ve “orantılılık” olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. “Elverişlilik”, öngörölen müdahalenin, ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, “gereklilik”, ulaşılmak istenen amaç bakımından müdahalenin zorunlu olmasını, yani aynı amaca daha hafif bir müdahale ile ulaşılmamasının mümkün olmasını, “orantılılık” ise bireyin hakkına yapılan müdahale ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.” Anayasa Mahkemesi, E.2013/817, K.2013/817, 19/12/2013. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İctihat Programı, Erişim Tarihi: 9/1/2024

³⁶ Çiftçi (2010), s. 127. Pekcanitez vd. (2013), s. 72.

³⁷ Çiftçi (2010), s. 125.

³⁸ Özekes (2009), s. 207, 209. Pekcanitez vd. (2013), s. 72, 73.

Cebri icra işlemlerinin hukuka uygunluğu alacağın tahsili sürecinde borçlunun temel hak ve özgürlüklerine yapılan müdahalelerin tahsil amacı ile ölçülü bir denge içerisinde olması halinde mümkündür. Bu bağlamda borçluyu mali yönden en az etkileyecek mallarının takip sürecine dâhil edilmesi, gerekli ve ölçülü bir müdahale olacaktır³⁹. Borçlunun temel hak ve özgürlüklerine yapılan müdahalelerin sosyal hukuk devleti ilkesi ve ölçülülük ilkesi ile sınırlandırılarak, alacaklı ile borçlu arasındaki menfaat dengesinin sağlanması gerekmektedir⁴⁰. Zira malvarlığı ile sorumlu olması nedeniyle borçlunun ekonomik ve sosyal açıdan varlığını devam ettirmesini güçleştiren müdahaleler Anayasa'ya aykırılık teşkil eder⁴¹.

Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesi ile emekli aylıkları yönünden getirilen haciz yasağı, borçları yüzünden cebri icra işlemlerine muhatap olan emekli aylığı almakta olan kişilerin hayatlarını sürdürmelerine ilişkin temel bir menfaatler dengesinin korunmasını sağlamaya yöneliktir. Yargıtay'da emekli aylıklarından yapılacak kesintiler bakımından getirilen sınırlandırmaların zor şartlarda geçimini temin eden sigortalılar ya da emeklilerin, borçları yüzünden insanlık onuruna yakışmayan şartlarda hayatlarını sürdürmek zorunda kalmalarının önüne geçilmesi amacıyla düzenlendiğini vurgulamaktadır⁴². Söz konusu hüküm ile kanun koyucu bir yandan alacaklının alacağına ulaşma ümidini korurken bir yandan da borçlunun hayatını devam ettirmesi için asgari bir gelire sahip olmasını arzulamıştır⁴³. Haciz ile borçlunun mülkiyet hakkına doğrudan müdahale ediliyor olması menfaat dengesinin sağlanması için bu yönde kuralların ihdasını gerekli kılmıştır⁴⁴.

Diğer taraftan 93. madde ile emekli aylıklarının haczinin sadece belirli alacaklar yönünden sınırlandırılmış olması, emekli borçlunun muvafakatinin bulunması durumunda kesinti yapılmasına engel değildir. Borçlunun muvafakatinin bulunması durumunda, alacağın niteliği de önem arz etmemektedir⁴⁵. Bu kapsamda öğretide, 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesinin birinci fıkrasının niteliği konusunda, haciz

³⁹ Karakoç (2016), s. 62. Çiftçi (2010), s. 305. Sungurtekin Özkan (2001), s. 196.

⁴⁰ Yıldırım (1989), s. 114. Özekes (2009), s. 100.

⁴¹ Koçak (2018), s. 291. Pekcanitez vd. (2013), s. 65.

⁴² Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2016/7740, K.2016/11948, 3/10/2016. Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2014/19477, K.2015/9125, 11/5/2015. Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, E.2010/12555, K.2012/9046, 24/5/2012. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 22/1/2024. Pekcanitez vd. (2013), s. 75.

⁴³ Koçak (2018), s. 287.

⁴⁴ Çiftçi (2010), s. 102.

⁴⁵ Yardımcı (2018), s. 45.

yasağının borçlunun muvafakati⁴⁶ ile ortadan kaldırılabilmesi nedeniyle kamu düzenine ilişkin emredici nitelikte bir hüküm olmadığı öne sürülmüştür. Yine haczedilemezlikten feragat halinde emekli borçluların aleyhine sonuçların ortaya çıkması nedeniyle söz konusu kuralın, ekonomik veya sosyal kamu düzeni hükmü olarak da nitelendirilemeyeceği ifade edilmiştir⁴⁷.

Öteyandansözkonusukural,somutnormdenetimiylouylaAnayasaMahkemesi denetimine tabi tutulmuştur. İlamsız icra takiplerine dayalı borçlu tarafın emekli aylığına uygulanan haciz işlemlerine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi önüne gelen kural Anayasa'nın 10, 13 ve 35. maddeleri bakımından denetlenmiştir. Bahsi geçen Karar⁴⁸'da Yüksek Mahkeme sosyal güvenliğin; ekonomik yönden güçsüzleri, insanca yaşamak için yeterli geliri olmayanları koruma amacı bulunduğuna vurgu yapmıştır. Mahkeme ayrıca sosyal güvenlik sistemine dâhil olan kişilerin, çalışma süreleri içerisinde primleri ödeyerek belli bir süre sonra emeklilik statüsüne hak kazandıklarına, primli rejime dayalı sosyal güvenlik sisteminin esasının da önceden alınan primin yeniden dağıtımına dayandığına değinmiştir. Bu değerlendirmeler sonrasında söz konusu haciz yasağının sosyal hukuk devletin sosyal güvenlik alanındaki pozitif yükümlülüğünün bir gereği olarak ortaya çıktığı tespiti yapılmıştır. Sonuç olarak ise borçlunun muvafakatının bulunması halinde emekli aylığının haczinin mümkün olması ve borçlunun diğer gelir ve malvarlığından alacağın tahsiline engel bir düzenleme bulunmaması nedenleriyle hakkın özüne dokunan ölçüsüz bir müdahalenin bulunmadığı tespiti yapılmıştır. Diğer yandan Karar'da, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim alacakları ile nafaka alacaklarının haciz yasağına tabi tutulmamalarının, söz konusu alacakların ayrıksı özelliklere sahip olması ile açıklanmıştır. Prim alacağı yönünden; Türk sosyal sigorta hukukunun primli sosyal sigorta rejimine dayanması, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun başlıca gelir kaynağının sosyal güvenlik primlerinin olması, bu bağlamda sosyal güvenlik görevinin yerine getirilebilmesinin yeterli kaynağa sahip

⁴⁶ İcra ve İflas Kanunu'ndan farklı olarak 93. maddenin özel hüküm olması nedeniyle emekli aylığına yönelik olarak borçlunun takibin kesinleşmesinden ancak haciz tarihinden önceki muvafakati geçerlidir. Muşul (2019), s. 267. Ramazan Arslan vd. (2022), **İcra ve İflas Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, s. 355. Hacze muvafakatın zamanı konusunda bk. Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2009/23564, K.2010/5422, 9/3/2010. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 2/11/2023.

⁴⁷ Gökçen Topuz (2016). "5510 Sayılı Kanunda Öngörülen Emekli Aylığının Haczedilemezliği Kuralı ve Bu Kuralın Anayasaya Uygunluğu Üzerine Düşünceler", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:65, S:4, s. 3031, 3033. Aşık, haczedilemezlik kuralının borçlunun ailesinin de zor duruma düşmesinin önlenmesi amacıyla getirilmesi nedeniyle sadece borçlunun feragatinin kabul edilmemesi gerektiğini, borçlunun aile fertlerine şikayet hakkı tanınması gerektiğini ifade etmektedir. İbrahim Aşık (2006), **İcra Sözleşmeleri**, Turhan Kitabevi, Ankara, s. 126.

⁴⁸ Anayasa Mahkemesi, E.2009/19, K.2011/4, 6/1/2011. 11/4/2011 tarihli ve 27903 sayılı Resmi Gazete.

olunmasına bağlı olması ayrıksı özellikler olarak sayılmıştır. Aile bireylerinden birinin yoksulluğu, eğitimi veya geçimi için mahkeme kararıyla hükmedilen alacaklardan olması, bu bakımdan getirilen istisnanın Anayasa'nın 41. maddesi gereğince Devletin almakla yükümlü olduğu tedbirler içerisinde bulunması ise nafaka alacakları bakımından ayırt edici özellik olarak görülmüştür. Son olarak Yüksek Mahkeme, İcra ve İflas Kanunu'nun 83. maddesi uyarınca ücretlerine haciz konulması mümkün olan aktif çalışma hayatında yer alan çalışanlar ile emekli aylığı alanlar aynı statüde olmadığından, bu iki grup arasında söz konusu kural yönünden eşitlik ilkesi bakımından karşılaştırma yapılamayacağını belirtmiştir. Sonuç olarak emekli aylıklarının kural olarak haczedilememesini ve fakat Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim alacakları ile nafaka alacaklarının bu yasaktan istisna tutulmalarını öngören 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

1.3. Haciz Yasağının İstisnaları

1.3.1. Prim ve Nafaka Alacakları

Daha önce ifade edildiği üzere⁴⁹ emekli aylıklarına ilişkin haciz yasağının kaynağı 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesidir. Söz konusu maddeye bakıldığında birinci fıkranın ikinci cümlesinde, Kanun gereğince sigortalılara ve hak sahiplerine ödenen aylıkların haczedilemeyeceği kural altına alınmıştır. Aynı cümlede haciz yasağı kuralının istisnasına da yer verilmiş olup, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesine göre takip ve tahsili gereken alacaklar ile nafaka borçları emekli aylıkları için getirilen haciz yasağının dışında tutulmuştur. Dolayısıyla emekli aylıklarına getirilen haciz yasağına, bahsedilen iki alacak türü bakımından istisna getirilmiştir.

Sosyal sigorta sisteminin devamı bakımından gerekli olan primlerin tahsili için Sosyal Güvenlik Kurumu'na genel esaslardan ayrılan bazı hak ve yetkilerin tanındığı görülmektedir⁵⁰. Buna göre 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesinin on altıncı fıkrasında; Kurum'un süresi içinde ödenmeyen prim ve diğer alacaklarının tahsilinde, 6183 sayılı Kanun'un 51. (gecikme zammı), 102. (zamanaşımı) ve 106. (terkin) maddeleri hariç diğer maddelerinin uygulanacağı, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 6183 sayılı Kanun'un uygulanmasında Maliye Bakanlığı ile diğer kamu

⁴⁹ bk. s. 2.

⁵⁰ Mahmut Kabakcı (2019), **Sosyal Sigorta Prim Borçlarından Şahsi Sorumluluk**, Beta, Birinci Baskı, İstanbul, s. 10.

kurum ve kuruluşları ve mercilere verilen yetkileri kullanacağı düzenlenmiştir. Yine aynı maddenin on sekizinci fıkrasında da; Kurum'un 6183 sayılı Kanun kapsamında takip edilen prim ve diğer alacaklarının amme alacağı niteliğinde olduğu hükmüne yer verilmiştir. Düzenlemenin ilk anlamı mezkûr madde kapsamına giren Kurum alacaklarının, özel hukuk düzeyinde İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre değil, kamu alacağı niteliğine haiz olarak⁵¹ 6183 sayılı Kanun'a göre tahsil edileceğidir⁵².

Dolayısıyla emekli aylığının haczedilebileceği borç kaynaklarından ilkinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan prim borçları olduğu anlaşılmaktadır. Maddede ifade edilen “diğer alacaklar” kavramından ne anlaşılması gerektiği ise 27/9/2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan Sosyal Güvenlik Kurumunca 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna Göre Kullanılacak Yetkilere İlişkin Yönetmelik'te açıklanmıştır. Anılan Yönetmelik'in 4. maddesinde, sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri ile işsizlik sigortası primleri hariç olmak üzere, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 37. maddesinde yer alan ve süresi içinde ödenmemesi nedeniyle Kurum alacağına dönüşen alacaklar ile kendi özel kanunlarında Kuruma takip ve tahsil yetkisi verilen alacakların diğer alacaklar tanımı içerisinde yer alacağı düzenlenmiştir. Nitekim 5502 sayılı Kanun'un 37. maddesinin üçüncü fıkrasında da, süresi içinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primlerinin, işsizlik sigortası primlerinin, idari para cezalarının, gecikme zamlarının ve katılım paylarının Kurum alacağına dönüşeceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, esas olarak süresi içerisinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primlerinin, işsizlik sigortası primlerinin, idari para cezalarının⁵³, gecikme zamlarının ve katılım paylarının 93. maddede yer alan istisna kapsamında emekli aylıklarına haciz konulacak Kurum alacaklarından⁵⁴ olduğu anlaşılmaktadır.

⁵¹ “Primlerin zorunlu olması, matrah ve oranlarının yasa ile belirlenmiş olması, tahsil yönteminde bir kısım kamusal yaptırımların mevcut olması ve tahsilinde 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması kamusal nitelikte alacak olduklarını açıklar. Bu nedendir ki, sosyal güvenlik primlerinin tahsilinde kamu hukukuna ait ilkeler uygulama alanı bulur.” Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2022/3998, K.2022/669, 29/5/2022. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 1/11/2023. Kabakcı (2019), s. 3.

⁵² Koçak (2018), s. 292. Tamer Budak ve Serkan Benk (2011). “Kamu Alacağı: Hukuki Bir Değerlendirme”, *Business and Economics Research Journal*, C:2, S:2, s. 71. 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki dönemlere ilişkin prim alacaklarının takibi konusundaki açıklamalar için bk. Akkaya (2009), s.16.

⁵³ Nitekim Yargıtay bir kararında; kayıt ve belgelerin ibraz edilmemesi nedeniyle, Kurum tarafından davacıya verilen idari para cezasının ödenmemesi üzerine, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre davacı hakkında başlatılan icra takibi sonucu, davacının emekli aylığına haciz konulmasına yönelik Kurum işlemini yerinde görmüştür. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2013/105, K.2013/1362, 18/9/2013. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 1/11/2023.

⁵⁴ Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gelirleri, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 431. maddesinin birinci fıkrasında sayılmıştır.

1.3.2. Fazla veya Yersiz Ödemeler

Emekli aylıklarından kesinti yapılmasının mümkün olduğu ikinci durum ise Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından ilgililere fazla veya yersiz olarak yapılan ödemeler oluşturmaktadır. Söz konusu durum 5510 sayılı Kanun'un 96. maddesinde düzenlenmiş olup; tespiti, tebliği, takibi ve tahsiline ilişkin usul ve esaslar ise 27/9/2008 tarihli ve 27010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Fazla veya Yersiz Ödemelerin Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Öte yandan fazla veya yersiz ödemelere ilişkin Kurum işlemleri 6/11/2018 tarihli ve 2018/38 sayılı Genelge⁵⁵'nin dördüncü kısmının on dördüncü bölümünde yer alan hükümler çerçevesinde yürütülmektedir. Buna göre sosyal sigorta yardımları için aranan şartlara haiz olmadığı halde ilgililere yapılan ödemeler ile hak kazanılan sosyal sigorta yardımının kapsamı hususunda yapılan hatalı değerlendirmeler nedeniyle yapılan ödemeler fazla veya yersiz ödeme olarak nitelendirilmektedir. Belirtmek gerekir ki 96. madde kapsamında fazla veya yersiz ödmeden bahsedebilmek için yapılan ödemenin sosyal sigorta ilişkisi içinde Kurum'un sigorta edimini ifa amacına yönelik olarak yapılmış olması gerekir⁵⁶. Sosyal sigorta yardımının yapılabilmesi için gerekli olan yasal şartların mevcut olmaması nedeniyle bu türden yapılan ödemeler, borçlanılmamış edimin ifası olarak sebepsiz zenginleşme temelinde bir Kurum alacağını doğurmaktadır⁵⁷. Nitekim somut norm denetimi yoluyla 96. maddenin iptali talebi ile açılan davada da Anayasa Mahkemesi, kuralın sebepsiz zenginleşmede iade yükümlülüğünü düzenleyen özel bir hüküm olduğuna işaret etmiştir⁵⁸.

Mezkûr 96. maddede fazla veya yersiz ödeme kapsamındaki Kurum alacağının borçlunun Kurumdan alacağı varsa bu alacaklarından mahsup edileceği, alacağı yoksa genel hükümlere göre geri alınacağı ve gelir ve aylıklardan tahsilinin de gelir ve aylıktan % 25 oranında kesintiye gidilmesi yoluyla yapılacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla Kurum'un bu türden alacakları, öncelikle sigortalının Kurum nezdinde birikmiş her türlü alacağından tahsil edilecek, alacağı yoksa aylık

⁵⁵ <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/183611>, Erişim Tarihi: 5/2/2024.

⁵⁶ Arzu Hacıoğlu (2017), *Türk Sosyal Sigortalar Hukukunda Yersiz Ödemelerin Geri Alınması*, Beta, 1. Baskı, İstanbul, s. 8. Kırmızı (2018), s. 535.

⁵⁷ Hacıoğlu (2017), s. 33.

⁵⁸ Mahkeme, 96. madde ile Kanun'a aykırı şekilde ilgililere yapılan ödemelerin geri alınmasıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'nun gider kaybının önlenmesinin ve aleyhine sebepsiz zenginleşmeye engel olunmasının amaçlandığı gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi, E.2015/97, K.2016/10, 10/2/2016. 3/3/2016 tarihli ve 29642 sayılı Resmî Gazete.

veya gelirinden kesinti yoluyla tahsiline gidilecek ve nihayet aylık veya gelir de almamakta ise genel hükümler çerçevesinde takip ve tahsil edilecektir. Belirtmek gerekir ki genel hükümler ile kastedilen İcra ve İflas Kanunu olup, 96. madde kapsamındaki Kurum alacakları hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanma yeri yoktur⁵⁹. Nitekim 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesinin on altıncı fıkrasında 6183 sayılı Kanun'un Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer alacaklarının tahsilinde uygulanacağı düzenlenmiş olup, 96. madde yönünden bir belirleme bulunmamaktadır. Bu aşamada 88. maddede yer alan “diğer alacaklar” ifadesinden 96. madde kapsamında yer alan Kurum alacakları yönünden de 6183 sayılı Kanun'un uygulanabilirliği akla gelse de, burada kastedilenin prim alacağının ferisi niteliğinde olan gecikme zammı ile gecikme faizi olduğu kabul edilmelidir⁶⁰. Bununla birlikte 96. madde kapsamındaki Kurum alacakları 6183 sayılı Kanun hükümleri kapsamında takip ve tahsil edilmiyor olsa da, doğrudan emekli aylıklarından tahsilinin mümkün olması nedeniyle bu alacakların tahsilinde de Kuruma üstün bir yetkinin verildiği görülmektedir⁶¹.

Öte yandan 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmeden önceki kanunlara göre aylık veya gelire hak kazananlar ile bunların hak sahiplerine yapılan fazla veya yersiz ödemelerin 96. madde kapsamında yer alıp almadığına da değinmek gerekir. Bu bağlamda 5510 sayılı Kanun hükümleri dikkate alındığında ikili bir ayrıma gitmek gerektiği anlaşılmaktadır. Gerçekten 5510 sayılı Kanun'da, 506 veya 1479 sayılı Kanun hükümlerine göre aylık veya gelir almakta olan kişilere yapılan yersiz ödemelerin tahsilinde mezkûr Kanun hükümlerinin uygulanacağına yönelik bir hükmün yer almadığı anlaşılmaktadır. Bu sebeple, 506 veya 1479 sayılı Kanun hükümlerine göre 5510 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten sonra aylık veya gelir almakta olan kişilere yapılan yersiz ödemelerin tahsilinde 96. madde hükümleri uygulanacaktır. Bununla birlikte 5434 sayılı Kanun'a tabi sigortalılar yönünden, 5510 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinin dördüncü fıkrasının birinci cümlesinde yürürlükten kaldırılan hükümleri de dâhil olmak üzere 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı düzenlendiğinden aynı sonuca ulaşmak

⁵⁹ Hacıoğlu (2017), s. 117. Cevdet İlhan Günay (2010), **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2. Bası, Ankara, s. 905. Resul Arslanköylü (2010), **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Şerhi**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 1413.

⁶⁰ Mesut Balcı ve Halil Yılmaz (2014), **Sosyal Sigorta Prim Alacaklarının Takip ve Tahsili**, Yetkin Yayınları, Ankara, s. 15. Ercüment Özkaraca (2013). “Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Yapılan Fazla veya Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C:10, S:38, s. 178. Hacıoğlu (2017), s. 117.

⁶¹ Hacıoğlu (2017), s. 20.

mümkün değildir. Dolayısıyla 5510 sayılı Kanun'un açık hükmü nedeniyle 5434 sayılı Kanun hükümlerine göre aylık veya gelir almakta olan kişilere yapılan fazla veya yersiz ödemelerin tahsilinde 96. madde hükümleri uygulanmayacaktır⁶².

Buraya kadar yapılan açıklamalardan, emekli aylıklarının haczedilemezliği kuralı bakımından getirilen istisnanın Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve prime ilişkin diğer alacakları ile nafaka alacakları yönünden düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla kural olarak 5510 sayılı Kanun'un 96. maddesi kapsamında yer alan Kurum alacakları için emekli maaşının haczedilemeyeceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte söz konusu alacakların, mezkûr 96. maddenin üçüncü fıkrasında yer alan özel hüküm nedeniyle emekli aylıklarından tahsili mümkündür⁶³.

2. BİRDEN FAZLA ALACAĞIN AYNI ANDA TAHSİLİNİN TAKİP HUKUKUNDAKİ GÖRÜNÜMÜ: HACZE İŞTİRAK

Borçlunun malvarlığının borcun tamamına yetmediği hallerde alacaklıların adil bir şekilde tatmin edilmesi esaslı bir problem olmuştur⁶⁴. Takip alacaklısının borçluya ait bir malı veya hakkı haczettirmesi sonrasında, aynı malı veya hakkı haczettiren⁶⁵ başka alacaklının da ilk hacze katılarak mahcuzdan elde edilen paradan alacağını tahsil etmesine olanak tanıyan takip hukuku müessesesi hacze iştiraktır. Hacze iştirak müessesesi ile ilk haciz sahibi alacaklının sonraki alacaklılara kıyasla rehin hakkına benzer bir öncelik hakkının olmadığı kabul edilmiştir⁶⁶. Hacze iştirak borçlunun satılan malından elde edilen bedelin, hacze katılan tüm alacaklıların alacağını karşılamaması durumunda önem kazanmaktadır. Bu durumda icra dairesi satış bedelinin hacze katılan alacaklılar arasında nasıl paylaştırılacağını gösteren bir sıra cetveli düzenleyecektir. Paylaştırma da, bu sıra

⁶² Hacıoğlu (2017), s. 21, 22. Bu yöndeki bazı kararlar için bk. Danıştay 12. Dairesi, E.2020/1600, K.2022/1397, 23/3/2022. Danıştay 12. Dairesi, E.2018/5950, K.2021/5246, 20/10/2021. Danıştay 12. Dairesi, E.2018/5997, K.2021/5962, 22/11/2021. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 1/2/2024.

⁶³ Yardımcı (2018), s. 40. Kurum alacaklarının tahsili yönünden 5510 sayılı Kanun'da yer alan hükümler esas itibarıyla Kurum lehine özel düzenlemelerdir. Kabakcı (2019), s. 144.

⁶⁴ Saim Üstündağ (2004), İcra Hukukunun Esasları, 8. Basi, İstanbul, s. 228.

⁶⁵ Öte yandan İcra ve İflas Kanunu'nun 101. maddesine göre hacze imtiyazlı iştiraki öngörülen alacaklıların takip yapmasına ve haciz aşamasına gelmiş olmalarına gerek yoktur. Kuru (2013), s. 539.

⁶⁶ Kuru (2013), s. 531. Muşul (2019), s. 519. Pekcanitez vd. (2013), s. 323. Bununla birlikte hacze iştirak şartlarının ağır olduğu, bu nedenle hacze iştirak şartlarının sağlanmadığı durumlarda ilk haciz sahibi alacaklının bir öncelik hakkının mevcut olacağı ifade edilmektedir. Hans Friedhelm Gaul ve Nevhis Deren Yıldırım (2000), **İcra Hukuku Analizleri**, Alkım, 3. Basi, İstanbul, s. 20, 27. Yılmaz'da ilk haciz sahibinin tespitinin önemli olduğuna, iştirak şartları gerçekleşmişse ilk haciz sahibinin alacağının öncelikli ödenmesi gerekeceğinden bir anlamda öncelik hakkı olduğuna işaret etmektedir. Yılmaz (2016), s. 582.

cetvelinde belirlenen derecelere göre yapılacaktır⁶⁷. Böylelikle ilk haciz sahibi alacaklı ile diğer alacaklılar arasındaki menfaat eşitliği sağlanmaya çalışılmaktadır⁶⁸. Öte yandan borçlunun bütün alacaklıların alacağını karşılayacak kadar malı varsa iştirak hükümleri uygulama alanı bulmayacaktır. Bu durumda, icra memuru hacze iştirak yönünden bir değerlendirme yapmadan takibe konu edilmiş borçlara yetecek kadar haciz işlemi yapacaktır⁶⁹.

Kamu alacakları ile özel hukuktan kaynaklanan alacaklar yönünden hacze iştirak müessesesi, takip ve tahsillerinin farklı kanunlara tabi olması nedeniyle ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu kapsamda aşağıda hem kamu alacakları hem özel hukuktan kaynaklanan alacaklar arasındaki hacze iştirakin özellikleri vurgulanacak olup, ayrıca kamu alacaklarının özel hukuktan kaynaklanan alacaklar ile birlikte hacze iştirakine değinilecektir.

2.1. Kamu Alacakları Arasında Hacze İştirak

Kamu idarelerinin 6183 sayılı Kanun hükümleri dairesinde takip ve tahsili yapılan alacakları için uygulanacak hacze iştirak kurallarına mezkûr Kanun'un 69. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre kamu idareleri, diğer kamu idaresi tarafından yapılan hacze, alacağı bu haciz tarihinden önce tahakkuk etmiş olması şartıyla haczedilen mallardan herhangi biri paraya çevrilinceye kadar iştirak edebilecektir. Bir kamu idaresinin diğer bir kamu idaresinin yaptığı hacze iştirak etmesi halinde, hacizli malın bedelinden, ilk önce haczi yapan kamu idaresinin alacağı tahsil olunacak, kalan satış tutarı ise hacze iştirak tarihi sırası ile alacaklarına mahsup edilmek üzere, hacze iştirak eden kamu idaresine ödenecektir. Öte yandan 69. madde kapsamında hacze iştirak edecek kamu alacağının, ilk haciz sahibi kamu idaresinden farklı bir kamu idaresine ait olması gerekmektedir⁷⁰.

Düzenleme ile kamu idarelerinin kamu alacakları arasında öncelik ilkesi benimsenmiş olup, diğer kamu idaresinin hacze iştirak edebilmesi için alacağının ilk haciz tarihinden önce tahakkuk etmiş olması gerekmektedir⁷¹. Bu haliyle

⁶⁷ Kuru (2013), 732 vd. Üstündağ (2004), s. 237. Kuru ve Aydın (2021), s. 202.

⁶⁸ Çiftçi (2010), s. 300. Pekcanitez vd. (2013), s. 64. Deynekli ve Kısa (2005), s. 3.

⁶⁹ Kuru ve Aydın (2021), s. 202. M. Kamil Yıldırım ve Nevhis Deren Yıldırım (2009), *İcra Hukuku*, Beta, 4. Baskı, İstanbul, s. 201.

⁷⁰ Ümit Süleyman Üstün (2015). "Kamu İdareleri Tarafından Konulan Hacizler Arasında Öncelik (Kamu İdareleri Arasında Hacze İştirak)", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:23, S:1, s. 62. Karakoç (2016), s. 72. Koçak (2018), s. 147. Yılmaz Özbacı (2008), *Amme Alacaklarının Tahsil ve Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları*, Oluş Yayıncılık, Ankara, s. 712.

⁷¹ Üstün (2015), s. 63.

söz konusu düzenleme İcra ve İflas Kanunu anlamında gerçek bir hacze iştirak düzenlemesi olarak nitelendirilmemektedir. Diğer bir deyişle özel hukuktan kaynaklanan alacaklar arasındaki veya kamu alacağı ile özel hukuktan kaynaklanan alacaklar arasındaki hacze iştiraklerden farklı olarak kamu idareleri arasındaki öncelik durumu düzenlenmektedir⁷².

Kanun'da açıkça yazmamakla birlikte kamu alacakları yönünden 69. maddede yer alan hükümlerin uygulanabilmesi için iki haciz arasında İcra ve İflas Kanun'u kapsamında konulmuş bir haczin olmaması gerekmektedir⁷³. Bu nedenle kendisinden önce özel hukuktan kaynaklanan alaktan doğan haciz bulunan kamu alacakları yönünden 69. madde uygulanması⁷⁴ söz konusu olmayacaktır. Bu durumda, önceki kamu alacağı haczi ile arasında özel hukuk alacağından kaynaklı haciz bulunan sonraki kamu alacakları özel hukuk alacağı ile birlikte hacze iştirak edeceklerdir. Diğer bir deyişle sonraki kamu alacağının kendisinden önceki kamu alacağı haczine iştiraki değil öndeki özel hukuktan kaynaklanan alacak haczine iştirakine ilişkin 21. madde hükümleri uygulanma yeri bulacaktır⁷⁵. Bu

⁷² Ejder Yılmaz (1973). "Hacze Takipli Katılma (Hacze Adi İştirak)", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:30, S:1, s. 308. Ümit Süleyman Üstün (2013), *Kamu Alacaklarında Rüçhan Hakkı*, Legal Yayınevi, İstanbul, s. 127. Bahsi geçen görüşler için bk. Alper Tunga Küçük (2022). "6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a Göre Hacze İştirak", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:71, S:1, s. 92, 93. Yazar 69. maddedeki şartların varlığının alacaklar arasındaki sıralamaya etki etmesi nedeniyle kuralın kamu alacakları arasında hacze iştiraki düzenlendiğini ancak diğer hacze iştirak durumlarından farklı olarak garameten paylaşırma esasının kabul edilmediğini ifade etmektedir.

⁷³ Üstün (2013), s. 133.

⁷⁴ Bu husus bir Yargıtay kararında şu ifadelerle vurgulanmıştır: "Öte yandan 6183 sayılı Kanun'un 21/1. maddesi, ilk haczin üçüncü kişiler tarafından uygulanması hallerine münhasır olup, üçüncü kişiden sonra birden çok kamu alacaklısı tarafından haciz konulması halinde, haciz sahibi bütün kamu alacaklılarının ilk hacze iştirakinin kabulü gerekir. Böyle bir ihtimalde kamu alacaklıları bakımından aynı Yasa'nın 69. maddesi uygulanmaz. Diğer anlatımla, üçüncü kişilerin alacağı için haczedilen mallar, malın satışı tarihinden önce bir kamu alacağı için de haczedilirse anılan Yasa'nın 69. maddesi uygulanmaz ve mahcuza satıştan önce haciz uygulayan bütün kamu idarelerinin kamu alacağı ilk hacze iştirak eder ve satış bedeli aralarında garameten paylaşılır." Yargıtay 6. Hukuk Dairesi, E.2022/347, K.2023/512, 9/2/2023. Aynı yönde Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2014/6716, K.2015/4910, 25/6/2015. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 6/11/2023.

⁷⁵ Üstün (2013), s. 133. Üstün (2015), s. 66. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığının 13/6/2007 tarihli ve 2007/4 numaralı Tahsilat İç Genelgesi; "Örnek 8- Amme borçlusı (Ş) adına kayıtlı gayrimenkul üzerindeki takyidatlar tatbik edildikleri tarih itibarıyla fer'i alacaklar dâhil olmak üzere aşağıdaki gibidir.

1. Sıra: Aziziye Vergi Dairesinin haczi (28.000 YTL)

2. Sıra: (K) şahsının haczi (22.000 YTL)

3. Sıra: (M) şahsının haczi (45.000 YTL)

4. Sıra: Site Vergi Dairesinin Katma Değer Vergisi için haczi (18.000 YTL)

Söz konusu gayrimenkul icra dairesince satılmış olup, masraflar düşüldükten sonra alacaklılara dağıtılacak tutar 65.000 YTL'dir.

Satış bedelinden birinci sırada yer alan Aziziye Vergi Dairesinin alacağının tamamına karşılık 28.000 YTL ayrıldıktan sonra, 37.000 YTL ikinci sıradaki haciz alacaklısı (K) ile dördüncü sıradaki Site Vergi Dairesinin alacağı arasında garameten taksim edilecektir.

Bu itibarla,

$(37.000 \times 18.000) / (22.000 + 18.000) = 16.650$ YTL

uygulamanın aksinin kabulü halinde, kamu alacakları ödenirken özel hukuktan kaynaklanan alacaklara mahcuzdan bir şey kalmaması riski doğacaktır. Bu durumun ise takip hukukunda, kamu idareleri ile bireyler arasındaki menfaat dengesini zedeleyeceği açıktır⁷⁶. Zira hacze iştirak kuralları ile ilk haciz sahibinin zarara uğraması engellenirken, borçlunun ilk haciz ile tüm malvarlığının paraya çevrilmesi ihtimali nedeniyle diğer alacaklıların menfaatlerinin de korunduğu unutulmamalıdır⁷⁷. Böylece hacze iştirak ile alacaklılar arasındaki menfaat çatışması dengelenmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla özel hukuk alacaklısının tahsil imkânının kalmamasına neden olacak sonuçlar bu dengenin bozulması anlamına gelecektir⁷⁸.

Belirtmek gerekir ki ilk haciz kamu idaresinin kamu alacağı niteliğinde bir alacağına yönelik olarak konulmamışsa bu durumda 69. madde hükmü uygulanmayacaktır. İlk haczi koyan kamu idaresinin alacağı sözleşme, haksız fiil ya da sebepsiz zenginleşme temelli ise sonraki tarihli kamu alacağı sahibi idareler 21. madde uyarınca ilk hacze iştirak edeceklerdir⁷⁹. Dolayısıyla bir kamu

Site Vergi Dairesinin alacağına karşılık ayrılması gerekmektedir.

...
Örnek 10- Amme borçlusu (D) adına kayıtlı gayrimenkul üzerindeki takyidatlar tatbik edildikleri tarih itibarıyla fer'i alacaklar dahil olmak üzere aşağıdaki gibidir.

1. Sıra: Kadıköy Vergi Dairesinin haczi (32.000 YTL)

2. Sıra: (N) şahsının haczi (8.000 YTL)

3. Sıra: (R) şahsının haczi (15.000 YTL)

4. Sıra: Uşak Vergi Dairesinin Gelir (Stp.) Vergisi için haczi (40.000 YTL)

5. Sıra: (M) şahsının haczi (40.000 YTL)

6. Sıra: Kadıköy Vergi Dairesinin Katma Değer Vergisinden kaynaklanan haczi (35.000 YTL)

Söz konusu gayrimenkul icra dairesince satılmış olup, masraflar düşüldükten sonra alacaklılara dağıtılacak tutar 90.000 YTL'dir.

Satış bedelinden birinci sırada yer alan Kadıköy Vergi Dairesinin alacağı olan 32.000 YTL ayrıldıktan sonra, 58.000 YTL ikinci sıradaki haciz alacaklısı (N)'nin alacağı ile 4 üncü ve 6 ncı sırada yer alan vergi dairelerinin hacze konu toplam alacakları arasında garemten taksim edilecektir.

Buna göre,

Satış bedelinden kalan tutar x Amme alacakları toplamı

(N) Şahsının haciz tutarı + Amme alacakları toplamı

formülü ile her iki vergi dairesinin alacağına karşılık ayrılması gereken toplam tutar belirlenecek, daha sonra bu tutar vergi dairelerinin alacaklarına garemten dağıtılacaktır.

Bu itibarla,

(58.000 x 75.000) / (8.000 + 75.000) = 52.409,64 YTL

vergi dairelerinin alacaklarına karşılık ayrılması gerekmektedir.

Buna göre, icra dairesince takyidat listesinin 4. sırasında yer alan Uşak Vergi Dairesine 27.951,81 YTL; takyidat listesinin 6. sırasında katma değer vergisi alacaklısı olan Kadıköy Vergi Dairesine bu alacağı için 24.457,83 YTL tutarın gönderilmesi gerekmektedir."

⁷⁶ Üstün (2013), s. 134. Üstün (2015), s. 67.

⁷⁷ Çiftçi (2010), s. 296.

⁷⁸ Burcu Demirbaş Aksüt (2014). "Kamu İcra Hukuku'nda Menfaat Dengesi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:16, Özel Sayı, s. 4699.

⁷⁹ Adnan Deyneklî ve Sedat Kısa (2005), *Hacizde ve İflasta Sıra Cetveli*, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara, s. 71.

idaresine ait olmakla birlikte kaynağı kamu hukuku olmayan alacakların 6183 sayılı Kanun hükümlerince takip ve tahsili mümkün olmayacağından adi alacak hükmünde İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre takip ve tahsil edilecektir. Zira İcra ve İflas Kanunu takip hukukunda genel nitelikli kanun olup, bir alacağın 6183 sayılı Kanun uyarınca takip ve tahsili ancak o alacağın Kanun kapsamında bir alacak olmasına ya da takip ve tahsilinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılabileceğine yönelik özel bir düzenlemenin varlığına bağlıdır⁸⁰.

2.2. Kamu Alacağının Özel Hukuk Alacağı İçin Konulan Hacze İştiraki

6183 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsili gereken alacaklar bakımından özel hukuk alacakları için konulmuş hacze iştirak hükümleri mezkûr Kanun'un 21. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesine göre üçüncü şahıslar tarafından haciz konulmuş mallar üzerine paraya çevrilmeden evvel kamu alacağı için de haciz konulursa kamu alacağının özel hukuk alacağı için konulan hacze iştirak edeceği ve satış bedelinin aralarında garameten paylaştırılacağı hüküm altına alınmıştır. Belirtmek gerekir ki maddede ifade edilen “*üçüncü şahıs*” deyiminden, özel hukuktan kaynaklanan alacak haczine iştirak eden kamu kurumu haricindeki herhangi bir gerçek kişi ya da kurumu anlamak gerekir⁸¹. Garameten paylaştırma ise mahcuzun satışından elde edilen para alacaklıların tamamının alacağını ödemeye yetmezse her bir alacaklıya alacağı oranında ödeme yapılmasını ifade eder⁸².

Maddenin lafzından kamu alacağı ile özel hukuk alacağı arasında hacze iştirak hükümlerinin uygulanması için her iki alacak için de aynı mal üzerine haciz konulmuş olması gerektiği anlaşılmaktadır⁸³. Öte yandan özel hukuk alacağı için konulmuş hacze kamu alacağının iştiraki konusunda zaman sınırının da bulunduğu görülmektedir. 21. maddeye göre kamu alacağının hacze iştirakine, mahcuzun paraya çevrileceği zamana kadar müsaade edilmiştir. Dolayısıyla hacze iştirakin zamanı bakımından kaçırılmaması gereken süre mahcuzun satış

⁸⁰ Doğan Şenyüz (2018). “İflasta Vergi Alacakları ve Sırası”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:67, S:4, s. 893. Bununla birlikte kanun koyucu kamu alacakları için 6183 sayılı Kanun'da ayrı bir iflas usulü öngörmemiş olup, mezkûr Kanun'un 100. maddesinde kamu alacaklarının iflas hükümlerine göre tahsili için İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir.

⁸¹ Üstün (2013), s. 136. Deyneklî ve Kısa (2005), s. 70.

⁸² Karakoç (2016), s. 127. Deyneklî ve Kısa (2005), s. 74.

⁸³ Küçük (2022), s. 72. İki haczin de aynı tarihli olması durumunda garameten paylaştırma yapılması hakkında bk. Deyneklî ve Kısa (2005), s. 71.

işlemlerinin yapılacağı ana kadar olan süredir. Bu süre içerisinde kamu alacağı için haciz konulmuş ise ayrıca kamu alacağının tahakkuk ettiği tarihin değerlendirmesi yapılmaz⁸⁴. Diğer taraftan özel hukuk alacakları arasındaki hacze iştirak süresi ile karşılaştırıldığında kamu alacağının özel hukuk alacağı haczine iştirak süresinin daha kısa olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim İcra ve İflas Kanunu'nun 100. maddesine göre özel hukuk alacaklarının kendi aralarında ilk hacze, satılan malın tutarı vezneye girinceye kadar iştirak edebilirlerken; kamu alacağı özel hukuk alacağı için konulan ilk hacze paraya çevrilme tarihine kadar iştirak edebilmektedir. Dolayısıyla kamu alacağı hacze iştirak konusunda sağlanan imkândan mahcuzun satış tarihine kadar yararlanabilecektir. Bununla birlikte kamu alacağının özel hukuk alacağı için konulan hacze iştiraki için ayrıca İcra ve İflas Kanunu'ndaki şartların varlığı aranmayacaktır⁸⁵.

Kamu alacağının özel hukuk alacağı için konulan hacze iştirakinde sahip olduğu avantajlar kendisini satış bedelinin paylaşılması aşamasında göstermektedir. Kamu alacağının hacze iştiraki sonucunda mahcuzdan elde edilen bedel alacaklılar arasında garameten paylaşılır⁸⁶. Kamu alacağının hacze iştirak şartlarını sağlaması halinde ilk hacze dayanak teşkil eden alacağın türü önem arz etmez⁸⁷. İlk haciz imtiyazlı alacaklardan olsa bile kamu alacağı ile aynı derecede yer aldığı durumlarda satış bedelinden önce imtiyazlı alacak ayrılmaz, aksine kamu alacağı ile aralarında garameten paylaşılır⁸⁸.

Bununla birlikte hukukumuzda 6183 sayılı Kanun kapsamında takibi yapılan bir kamu alacağı için konulan hacze özel hukuk alacaklarının iştiraki kabul edilmemiştir. Özel hukuktan doğan alacağın İcra ve İflas Kanunu'ndaki hacze iştirak şartlarına sahip olması veya imtiyazlı alacaklardan olması bu durumu

⁸⁴ Üstün (2013), s. 165.

⁸⁵ Kuru ve Aydın (2021), s. 203. Karakoç (2016), s. 73. Koçak (2018), s. 142. Pekcanitez vd. (2013), s. 326. . Yılmaz (2016), s. 589. Deyneklî ve Kısa (2005), s. 20.

⁸⁶ Koçak (2018), s. 143. Özbalcı (2008), s. 279.

⁸⁷ Küçük (2022), s. 77, 78. Deyneklî ve Kısa (2005), s. 74. Turgut Candan (2007), **Açıklamalı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, Mali Akademi Yayınları Yetkin Basımevi, Ankara, s. 143. Gökhan Kürşat Yerlikaya (2012), **Açıklamalı ve İçtihatlı 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Şerhi**, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, s. 129.

⁸⁸ Adnan Deyneklî (2005). "İşverenin İflâsı veya İşverene Yönelik Haciz Halinde İşçinin Ücret Alacağının Önceliği Sorunu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:60, s. 39. Koçak (2018), s. 146. "Kamu alacağının hacze iştiraki açısından kamu alacağının niteliği ve ilk haczin dayandığı alacağın niteliği ile ilgili bir ayırım yapılmadığından, kamu alacağının ve ilk haczin dayandığı alacak hangi sebepten doğarsa doğsun kamu alacağı için satıştan önce haciz konulmuşsa ilk hacze iştirak eder." Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2016/1757, K.2016/3105, 12/5/2016. Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2015/535, K.2015/7894, 7/12/2015. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 9/11/2023.

değiştirmez⁸⁹. Dolayısıyla ilk haczin kamu alacağı için konulduğu durumlarda, kamu alacağı niteliğine sahip olmayan bir alacağın bu hacze iştiraki mümkün olmayacaktır⁹⁰.

2.3. Özel Hukuk Alacakları Arasında Hacze İştirak

İcra ve İflas Kanunu bakımından hacze iştirak müessesesi iki şekilde düzenlenmiştir. Kanun'un 100. ve 101. maddelerinde düzenlenen iştirak türleri arasındaki temel ayrım, hacze katılacak alacaklının borçluya karşı takip yapmasının gerekip gerekmemesi noktasındadır. Belirtmek gerekir ki, çalışmanın kapsamı dışına çıkmamak adına, özel hukuk alacakları arasındaki hacze iştirak müessesesinin temel özelliklerine yer verilecektir.

Bu noktada ilk olarak Kanun'un 100. maddesine göre, maddede yer alan şartlara sahip olan her alacaklı ilk haciz üzerine satılan malın tutarı icra veznesine girinceye kadar ilk hacze iştirak edebilir. Bu türden hacze iştirakte ilk hacze iştirak edecek alacaklının aynı borçluya karşı icra takibi yapmış ve bu takibin kesinleşerek kendisine haciz isteme yetkisinin gelmiş olması gerekir. İşte özel hukuk alacakları arasında hacze iştirak bakımından takip yapma şartının aranıyor olması nedeniyle bu türden hacze iştirak, takipli iştirak olarak da isimlendirilmektedir⁹¹. Görüldüğü üzere mezkûr maddeye göre yapılacak hacze iştiraklerde hacze katılabilmek için, borçluya karşı takip yapılması temel şarttır. Bu nedenle alacaklı, borçluya karşı icra takibi başlatmış ve 100. maddedeki diğer şartlara da sahipse hacze iştirak edebilecektir⁹².

İcra ve İflas Kanunu'nun 100. maddesine göre hacze iştirak edebilmek için takip şartının yanında öncelik şartının, belgelendirme şartının ve zaman şartının da mevcut olması gerekir⁹³. Buna göre eğer ilk haciz ilamsız takip üzerine uygulanmışsa bu takip talebinden önce, ilamlı takip üzerine uygulanmış ise bu ilama ilişkin davanın açıldığı tarihten önce doğan alacakların ilk haciz sahibi

⁸⁹ Kuru (2013), s. 538. Kuru ve Aydın (2021), s. 203. Deynekli ve Kısa (2005), s. 72. Koçak (2018), s. 146. Pekcanitez vd. (2013), s. 326. İhtiyati haciz sahiplerine ilişkin İcra ve İflas Kanunu'nun 268. maddesinin birinci fıkrasının bu kuralın istisnası olduğu ve bu durumda özel hukuk alacağının kamu alacağı hazine iştirakinin mümkün olacağı hususunda bk. Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2013/6030, K.2013/7584, 29/11/2013. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 10/11/2023.

⁹⁰ Üstün (2015), s. 57. Yılmaz (2016), s. 588.

⁹¹ Kuru (2013), s. 532. Pekcanitez vd. (2013), s. 324.

⁹² Yılmaz (1973), s. 308. Üstündağ (2004), s. 229. Muşul (2019), 520. Yıldırım ve Deren-Yıldırım (2009), s. 196.

⁹³ Gaul ve Deren-Yıldırım (2000), s. 20. Deynekli ve Kısa (2005), s. 9, 14. Yıldırım ve Deren-Yıldırım (2009), s. 198.

alacaklının alacağına karşı öncelik şartını yerine getirdiği kabul edilir. Burada ilk haciz deyiminden anlaşılması gereken haciz kararı değil, ilk konulan haciz uygulamasıdır⁹⁴. Öte yandan öncelik şartının mevcudiyetinin hangi belgelerle ispat edileceği 100. maddede tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre;

- İlk haciz ilamsız takibe dayanmakta ise takip talebinden veya ilk haciz ilamlı takibe dayanıyorsa dava tarihinden önce yapılan bir takip üzerine alınan borç ödemedi aciz belgesine,

- İlk haczin dayanağı olan takip talebinden ya da dava tarihinden önce açılmış bir dava üzerine alınan ilama,

- İlk haczin dayanağı olan takip talebinden ya da dava tarihinden önce düzenlenmiş resmi veya tarih ve imzası tasdikli bir senede,

- İlk haczin dayanağı olan takip talebinden ya da dava tarihinden önce resmi dairelerin veya yetkili makamların yetkileri dâhilinde ve usulüne göre verdikleri makbuza veya vesikaya dayanan alacağın sahipleri ilk haciz sahibi alacaklıdan sonra bu belgelerden biri ile ilk hacze aynı derecede iştirak edebileceklerdir. Tekrar ifade etmek gerekir ki, ilk haciz sahibi ile aynı derecede hacze iştirak edebilecek alacaklının bu dört çeşit belgeden birine dayanması zorunlu olup, bu belgelerden birine sahip olamayan sonraki haciz isteminde bulunan alacaklının ilk hacze iştiraki mümkün değildir⁹⁵.

Buna karşılık 101. maddede düzenlenen hacze iştirak müessesesi bakımından hacze katılacak alacaklının borçluya karşı takip yapması gerekmez. Bu hacze iştirak türünde kanun koyucu özel durumları nedeniyle bazı alacaklılara bir imtiyaz tanımıştır. Bu alacaklılar bu imtiyazla hacze takipsiz katılabilmektedirler⁹⁶. Bu ayrıcalığın tanınmış olmasının nedeni, alacaklının takip yapmasında hukuken veya fiilen bir imkânsızlığın bulunmasıdır.⁹⁷.

⁹⁴ Kuru (2013), s. 532 – 535. Muşul (2019), s. 528. Pekcanitez vd. (2013), s. 325, 326. Yılmaz (2016), s. 584.

⁹⁵ Kuru (2013), s. 534. Üstündağ (2004), s. 230. Gaul ve Deren-Yıldırım (2000), s. 22.

⁹⁶ Ejder Yılmaz (1974). “Hacze Takipsiz Katılma (Hacze İmtiyazlı İştirak)”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:31, S:1, s. 362. Pekcanitez vd. (2013), s. 328.

⁹⁷ Kuru (2013), s. 539. Üstündağ (2004), s. 234. Pekcanitez vd. (2013), s. 328. Yılmaz (2016), s. 591.

3. HACZE İŞTİRAKİN MAAŞ VE ÜCRET HACİZLERİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

İcra ve İflas Kanunu uygulaması bakımından maaş ve ücret hacizlerinde hacze iştirak kabul edilmemiştir. Nitekim İcra ve İflas Kanunu'nun 83. maddesinin ikinci fıkrasında maaş ve ücret üzerinde birden fazla haciz var ise sıraya konacağı, sırada önde olan haczin kesintisi bitmedikçe sonraki haciz için kesintiye geçilemeyeceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla maaş ve ücret haczinde, haciz sonrası borçlunun maaş veya ücretinden kesilen para, önde olan haciz alacaklısının alacağına karşılık verilecek sonraki alacaklılar için ise öndeki alacaklının tam olarak alacağını alması beklenmektedir⁹⁸. Söz konusu düzenleme alacaklılar arasında bir sıralama yapılması ve ilk önce haciz uygulatan alacaklının öncelikle tatmin edilmesi esasına dayanır. Bununla birlikte alacağın niteliği önem arz etmez. Öte yandan söz konusu kural nafaka alacağı söz konusu olduğunda uygulanmamakta ve nafaka alacağı için haciz mümkün olmaktadır⁹⁹.

Maaş ve ücret haczine iştirakin mümkün olup olmadığı konusunda İcra ve İflas Kanunu yönünden durum belirgin olsa da, 6183 sayılı Kanun'a göre takip ve tahsili gereken amme alacağının da mevcut olduğu durumlarda doktrinde farklı bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirmelere göre kamu alacakları için özel hukuktan doğan alacaklar yönünden konulmuş ücret haczine iştirakin mümkün olup olmadığı meselesi iki farklı yorumla ele alınmıştır. Bu noktada yapılan ilk değerlendirme, 6183 sayılı Kanun'un 21. maddesi uyarınca özel hukuk alacağı için konulan hacze kamu alacağının iştiraki mümkün olduğundan, söz konusu düzenlemeyi genel hüküm niteliğinde ele almak yönündedir. Bu yorum tercih edildiğinde mezkûr 21. maddede maaş ve ücret haczi yönünden herhangi bir sınırlama da getirilmediğinden kamu alacaklarının özel hukuk alacağı için konulmuş maaş ve ücret haczine iştirak edebileceği sonucuna ulaşılmaktadır¹⁰⁰.

⁹⁸ Ramazan Arslan vd. (2022), s. 354. Kuru (2013), s. 536. Deynekli ve Kısa (2005), s. 105. Gaul ve Deren-Yıldırım (2000), s. 26. Postacıoğlu ise hükmün hacze iştirake engel olmadığı, 100. madde uyarınca iştirak şartlarına sahip alacaklıya da haczedilen tutardan ödeme yapılacağı görüşündedir. Postacıoğlu (1982), s. 373. Yılmaz da 83. maddesinin ikinci fıkrası gereğince ücret hacizlerinde katılmanın mümkün olmadığını, bununla birlikte ücretin yüksek olması ve iştirak şartlarının mevcut olması durumunda ücret hacizlerinde de hacze iştirakin kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yılmaz, (1973), s. 296 - 299.

⁹⁹ Yardımcı (2018), 14. dipnot, s. 41.

¹⁰⁰ İnci Timur (2018). *İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku'nda Ücret, Gelir ve Aylıkların Haczi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 105.

Kamu alacakları için özel hukuktan doğan alacaklar yönünden konulmuş ücret hazine iştirakin mümkün olup olmadığı sorunu bakımından yapılan ikinci değerlendirmede ise yasal düzenlemelerdeki tarihsel gelişim esas alınmıştır¹⁰¹. Bu noktada, İcra ve İflas Kanunu'nun 19/6/1932 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 83. maddesinin ilk halinde maaş ve ücret hazine iştirake ilişkin özel bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. Söz konusu maddede 18/4/1968 tarihli ve 12878 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1045 sayılı 2004 Sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 3890 Sayılı Kanun'la Değişik 83. Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun¹⁰² ile değişiklik yapılmıştır. Mezkûr 1045 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile maaş ve ücret üzerinde mevcut olan birden fazla haczin sıraya konulacağı ve ilk sıradaki haczin kesintisi bitmeden sonraki haciz için kesinti yapılamayacağı düzenlenmiştir. Öte yandan 6183 sayılı Kanun'un yayımlanan 21. maddesinin ilk halinde de maaş ve ücret haczi yönünden özel bir hükmün mevcut olmadığı görülmektedir. Yine 6183 sayılı Kanun'un 21. maddesinde de tarihsel süreçte bir kısım değişikliklerin yapıldığı görülmekle birlikte, maaş ve ücret hazine iştirake ilişkin özel bir hüküm getirilmemiştir. Bu durumda kanun koyucunun iradesinin, 1045 sayılı Kanun ile maaş ve ücret hazine iştiraki yasaklayan düzenlemeyi getirmiş iken sonraki tarihli düzenlemelerde 6183 sayılı Kanun yönünden herhangi

¹⁰¹ Timur (2018), s. 105.

¹⁰² Söz konusu değişikliğe, aynı maaş veya ücret üzerine birden fazla haciz konulabilmesine yönelik bir Yargıtay kararının gerekçe oluşturduğu görülmektedir. Bununla birlikte bu değişikliğin kararın yanlış yorumlanması nedeniyle yapıldığı, maaş veya ücret üzerinde birden fazla haciz bulunsu bile uygulamanın, borçlunun ve ailesinin geçimi için gereken miktar çıkartıldıktan sonra haciz konulması yönünde olduğu, nitekim söz konusu kararın maaş veya ücreti geçinebileceği miktardan çok yüksek olan borçlular yönünden anlam ifade ettiği, dolayısıyla birden fazla haczin borçlunun geçimi için gerekli olan miktardan fazla olan kısmı bakımından aynı anda infaz edilebileceği, bu durumun ise icra hukuku ilkelerine aykırılık teşkil etmediği ifade edilmiştir. Buna karşılık Yargıtay kararının açık olmaması nedeniyle, borçlunun maaşının tümünün haczedilebileceğine cevaz verdiği yönündeki yanlışlığı ile borçlu ve ailesinin geçimi için ayrılan kısma tecavüz edecek şekilde müteaddit haciz için bir arada kesinti yapılması ihtimalini önleme amacıyla yasal düzenleme getirilmiş ancak başka bir icra hukuku müessesesi olan hacze katılma konusunda da farkına varılmaksızın değişiklik yapılması sonucu ortaya çıkmıştır. Yargıtay kararı ve açıklamalar için bk. Yılmaz (1973), s. 293, 295.

"Cumhuriyet Senatosu tarafından 83 ncü maddenin ikinci fıkrasına eklenen "Birden fazla haciz konmuş ise; sırasına göre kesinti yapılır" cümlesi Millet Meclisi Adalet Komisyonu raporunda kifayetsiz bulunmuş ve hacizler sıraya konulmuş olsa dahi bu cümlelerin birden ziyade haciz için aynı maaş veya ücretten ayrı ayrı kesinti yapılmasını önleyemeyeceği mütalâa olunmuştur.

Karma Komisyonumuz, Millet Meclisinin bu endişesinin uygulama bakımından varit bulunduğu sonucuna varmış ve 83 ncü maddenin birinci fıkrasına göre borçlu ve ailesinin geçimi için lüzumlu miktar ayrıldıktan sonra tesbit edilecek haczi kabil miktarın sırada önde olan haciz sebebiyle yapılan kesintiye karşılık teşkil ettiğini ve sırada ondan sonra gelen haciz için kesintiye başlanabilmesinin, ancak öndeki haczin kesintisi sona erdikten sonra mümkün bulunduğunu belirtmek maksadıyla fıkraya ilâve edilen cümle yerine, "Birden fazla haciz var ise sıraya konur. Sırada önde olan haczin kesintisi bitmedikçe sonraki haciz için kesintiye geçilemez" cümlelerinin konulmasını uygun görmüştür. Böylece, borçlu ve ailesinin geçimi için ayrılan kısma tecavüz edecek şekilde, müteaddit haciz için bir arada kesinti yapılması ihtimali önlenmiş bulunmaktadır." (Karma Komisyon raporu ile Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosu ve Karma Komisyon Metinleri için bk. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/do2/co27/mm_02027073550678eko2.pdf, Erişim Tarihi: 5/1/2024)

bir değişiklik yapılmaması nedeniyle İcra ve İflas Kanunu'ndaki iştirak yasağının kamu alacakları için de uygulanması yönünde olduğu öne sürülebilecektir¹⁰³. Zira aynı borçluya yönelik hem kamu alacağı hem de özel hukuk alacağından kaynaklı icra takibine dayalı haciz işleminin uygulandığı durumlarda 6183 sayılı Kanun ile İcra ve İflas Kanunu aynı anda uygulandığından, her iki Kanun hükümlerinin birlikte göz önünde bulundurulması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu halde Kanun'da açıkça yasaklanmış bir hususun diğer Kanun uygulaması bakımından aksi yönde ele alınması için açık bir hükmün varlığına ihtiyaç duyulduğu¹⁰⁴ kabul edilmiştir. Sonuç olarak İcra ve İflas Kanunu'nda maaş ve ücret haczine iştirakin mümkün olmadığı açıkça hükme bağlandığından ve 6183 sayılı Kanun'da bu yasağın aksine maaş ve ücret haczine iştirake cevaz veren özel bir düzenleme yer almadığından kamu alacaklarının da özel hukuk alacakları için konulmuş ücret haczine iştirak edemeyeceği ifade edilmiştir¹⁰⁵.

Diğer taraftan kamu alacakları için özel hukuktan doğan alacaklar yönünden konulmuş ücret haczine iştirakin mümkün olup olmadığı sorununun çözümü bakımından genel icra hukuku ile kamu icra hukuku arasındaki ilişkiye de değinmek gerekmektedir. Öncelikle her iki hukuk dalının da alacağın cebren tahsilini sağlamaya yönelik olması nedeniyle birbirlerini etkilemeleri doğal bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim her iki hukuk dalında yer alan kurum ve kurallar, alacaklının alacağını temin etmesini amaçlayan ve borçluyu ödemeye zorlayan niteliktedir. Bununla birlikte 6183 sayılı Kanun kamu hukukundan doğan alacakların tahsiline ilişkin olup, devletin özel hukuk sözleşmelerinden, haksız fiilden ve sebepsiz zenginleşmeden doğan alacakları¹⁰⁶ genel icra hukuku hükümlerine göre tahsil edilmektedir. Nitekim bu husus, 6183

¹⁰³ Timur (2018), s. 106.

¹⁰⁴ Bu kabul, 6183 sayılı Kanun'da açık hüküm bulunmayan hallerde İcra ve İflas Kanunu hükümlerine müracaat edilmesi yönündeki görüşe uygundur. Güray Erdönmez (2005). "İcra ve İflas Kanunu'nda Yapılan Değişikliklerin Amme Alacaklarının Tahsiline Etkileri", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, S:57, s. 135. Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki, 6183 sayılı Kanun uygulamasında açık hüküm bulunmayan hallerde İcra ve İflas Kanunu'nun doğrudan uygulanamayacağı yönünde görüşler de mevcuttur. Öncel, Kumrulu ve Çağan (2019), s. 159. Nitekim Yargıtay'da, 6183 sayılı Kanun hükümlerinin İcra ve İflas Kanunu ile benzerlik gösterse de kamu hukuku ve mali hukuk kapsamında yer aldığı, bu nedenle kıyas yasağına tabi olduğu, dolayısıyla 6183 sayılı Kanun'da boşluk bulunması durumunda İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin kendiliğinden uygulanma alanı bulamayacağı ancak açık bir atfın mevcudiyeti halinde İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanabileceği görüşündedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2017/1177, K.2020/182, 18/2/2020. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2016/914, K.2019/1099 22/10/2019. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2016/1364, K.2019/1100, 22/10/2019. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 24/1/2024.

¹⁰⁵ Timur (2018), s. 106.

¹⁰⁶ Hacze iştirak konusunda, kamu idarelerinin özel hukuk sözleşmelerinden, haksız fiilden ve sebepsiz zenginleşmeden doğan alacakları yönünden İcra ve İflas Kanunu hükümleri uygulanır. Deyneki ve Kısa (2005), s. 72.

sayılı Kanun'un 1. maddesi ile İcra ve İflas Kanunu'nun 47. maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Tüm bu hükümlerden anlaşılan, 6183 sayılı Kanun'un İcra ve İflas Kanunu'na göre özel nitelikli bir kanun olduğu ve İcra ve İflas Kanunu'nun kamu icra hukuku alanında uygulanabilmesi için açık bir atfın gerektiğidir. Zira mali hukukun temel ilkelerinden olan kanunilik ilkesi, kıyas yoluyla İcra ve İflas Kanunu'nun uygulanmasına engel olmaktadır¹⁰⁷. Dolayısıyla kamu alacakları için özel hukuktan doğan alacaklar yönünden konulmuş ücret hazine iştirakin mümkün olduğu kabul edilmelidir¹⁰⁸.

Son olarak maaş ve ücret hazine iştirakin mümkün olup olmadığı meselesini farklı kamu idarelerine ait kamu alacakları yönünden 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre değerlendirmek gerekmektedir. Bu bağlamda yukarıda da ayrıntılarına yer verildiği üzere kamu alacakları arasındaki hacze iştirak hususunu düzenleyen 69. madde, genel iştirak sonucundan farklı olarak ilk haciz sahibi kamu idaresinin alacağının öncelikle ödenmesini emretmektedir. Dolayısıyla kamu alacakları yönünden maaş ve ücret haczinde iştirakin mümkün olup olmadığı meselesinin uygulamada sorunlu bir yönü bulunmamaktadır. Zira her ne kadar 69. madde hükmü iştiraktan bahsediyor olsa da, kamu alacakları yönünden gariyeten paylaşırma söz konusu olmayacağından sonraki kamu alacağı için konulan haczin ilk hacze iştirak etmesinin haciz tutarının paylaşılmasına bir etkisi olmayacaktır¹⁰⁹.

4. SOSYAL GÜVENLİK KURUMU ALACAKLARI YÖNÜNDEN EMEKLİ AYLIĞI HACZİNDE HACZE İŞTİRAK UYGULAMASI

Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve diğer alacaklarının tahsilinde 6183 sayılı Kanun'un uygulanacağına yukarıda değinilmişti. Nitekim 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesinin on sekizinci fıkrasında, Kurum'un 6183 sayılı Kanun kapsamında takip edilen prim ve diğer alacaklarının amme alacağı niteliğinde olduğu ve imtiyazlı alacaklar arasında yer aldığı düzenlenmiştir. Buna göre Kurum'un 6183 sayılı Kanun kapsamında takip edilen bir alacağı, özel hukuk alacağı için konulmuş hacze İcra ve İflas Kanunu'nun 206. maddesi uyarınca diğer imtiyazlı alacaklar ile

¹⁰⁷ Karakoç (2016), s. 68, 69, 77. Üstündağ (2004), s. 1. M. Kamil Mutluer (2008), **Vergi Genel Hukuku**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, s. 442. İbrahim Aşık (2014), "Kamu Alacağı Sebebiyle Konulan Hacze İştirak (Edilememesi) Ve Kamu Alacağının Hacze İştirak Etmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar", **Prof. Dr. Ejder Yılmaz'a Armağan**, Yetkin Basımevi, C:1, Ankara, s. 382.

¹⁰⁸ Üstün (2013) s. 141.

¹⁰⁹ Timur (2018), s. 106.

birlikte sıra cetvelinde üçüncü sırada işlem göreceklidir. Yine Kurum'un prim ve diğer alacakları amme alacağı niteliğinde olduğundan 6183 sayılı Kanun'da yer alan hacze iştirak kurallarına göre diğer alacaklılar tarafından konulan hacze iştirak edebileceklerdir¹¹⁰. Bu nedenle hacze iştirake ilişkin yukarıda yer verilen açıklamaların Kurum'un prim ve diğer alacakları yönünden de geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

Diğer taraftan emekli aylıklarının haczi Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve prime ilişkin diğer alacakları ile nafaka alacakları yönünden mümkün olduğundan, emekli aylığından birden fazla kesinti yapılması konusunda, diğer bir deyişle emekli aylıkları yönünden hacze iştirakte söz konusu alacaklar yönünden değerlendirme yapılması gerekmektedir. Ayrıca her ne kadar 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesinde yer verilmemiş olsa da 96. madde kapsamında yer alan alacaklar da emekli aylıklarından tahsil edilebildiğinden emekli aylığından birden fazla kesinti yapılmasına bu nitelikten alacakların da neden olabileceği kabul edilmelidir.

Bu bağlamda, nafaka alacakları İcra ve İflas Kanunu kapsamında tahsil edildiğinden 83. madde uygulamasına değinmek gerekmektedir. Buna göre Yargıtay uygulaması işleyecek nafaka alacağı (cari aylık nafaka) bakımından 83. maddenin ikinci fıkrasının uygulanmayacağı ve emekli aylığından işleyecek nafaka alacağı ile birlikte birden fazla alacak için kesinti yapılabileceği yönündedir. Bununla birlikte Yargıtay, nafaka alacağı ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim alacağı emekli aylığından aynı anda tahsil edilirken emekli aylığının en fazla 1/3'üne kadar haciz uygulanabileceğini, bu oranı aşan miktarda yapılacak kesintilerin yaşam hakkı ile bağlantılı sosyal güvenlik hakkını ihlal edeceğini belirtmiştir¹¹¹. Birikmiş nafaka alacağı bakımından ise 83. maddenin uygulanmasının gerekeceği ve birikmiş nafaka alacağı için uygulanmakta olan kesinti devam etmekte iken talep edilen Sosyal Güvenlik Kurumu alacağının sıraya konulması gerektiği ifade edilmektedir. Benzer şekilde ilk haczin Sosyal Güvenlik Kurumu alacağı için olduğu durumlarda da, işlemiş nafaka alacağının sıraya girmesi gerektiği belirtilmektedir¹¹². Bu

¹¹⁰ Akkaya (2009), s. 17. Muşul (2019), s. 742. Koçak (2018), s. 293.

¹¹¹ Yardımcı (2018), s. 43. Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2012/29765, K.2013/6396, 28/2/2013. Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2023/5983, K.2023/6859, 14/6/2023. Sosyal güvenlik destek primi ile sosyal güvenlik prim borcu için en fazla 1/3 oranında kesinti yapılabileceği, her bir borç için ayrı ayrı 1/4 oranında kesinti yapılamayacağı hakkında bk. Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E. 2016/7238, K: 2018/8001, 15/10/2018. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 9/2/2024.

¹¹² Yardımcı (2018), s. 43, 44. Birikmiş nafaka alacağının önce konulan hacizler sona erdikten sonra kesilmesi gerektiği hakkında bk. Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2010/20139, K.2011/681, 15/2/2011. Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2012/29765, K.2013/6396, 28/2/2013. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 24/1/2024.

kabul, emekli aylığının niteliği düşünüldüğünde emekli borçlunun ekonomik yönden geçimini temin edecek gelirden yoksun kalmaması adına meri mevzuat bakımından desteklenebilecek bir çözüm olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesine göre tahsili gereken alacakları 6183 sayılı Kanun'a göre takip ve tahsil edildiğinden, bu nitelikteki alacakların İcra ve İflas Kanunu'na göre sıraya konulmasının yerindeliği tartışmalı olacaktır. Gerçekten de, yukarıda ayrıntılarına yer verildiği üzere 6183 sayılı Kanun'da açıkça atıf yapılmadığı sürece¹¹³ İcra ve İflas Kanunu'nun kamu alacağı niteliğindeki alacaklar yönünden uygulanmasına imkân veren yasal bir normun varlığından bahsetmek mümkün değildir. Oysa söz konusu alacaklar bakımından İcra ve İflas Kanunu'nun 83. maddesinin ikinci fıkrası uygulanarak sıraya konulması, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 6183 sayılı Kanun'a göre takip ve tahsili gereken alacakları hakkında İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması sonucunu doğuracaktır. Öğretide de, maaş ve ücret haczine iştirakin özel hukuktan kaynaklı alacaklar için yasaklandığı, bununla birlikte kamu alacağının önceki maaş ve ücret haczine iştirak edebileceği, 6183 sayılı Kanun'un 21. maddesinin İcra ve İflas Kanunu'na göre özel bir düzenleme olduğu, mezkûr 21. maddede iştirak hükümleri bağlamında kamu alacakları yönünden herhangi bir ayırımın yapılmadığı ifade edilmiştir. Bu nedenlerle, özel hukuktan doğan alaktan dolayı konulan maaş ve ücret haczine kamu alacağı için konulan haczin katılacağı ve garameten paylaşırma yapılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir¹¹⁴.

Esasen emekli aylıkları yönünden birden fazla alacak için aynı anda kesinti yapılması nedeniyle ortaya çıkan sorun, 5510 sayılı Kanun'da haciz oranına¹¹⁵ yönelik bir belirleme yapılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Yine 93. maddede, emekli aylığının haczinin mümkün kılındığı alacaklar yönünden bir

¹¹³ Bu yöndeki Yargıtay kararları için bk. 104. dipnot.

¹¹⁴ Üstün (2013) s. 141.

¹¹⁵ 5434 sayılı Kanun kapsamındaki yersiz ödemelerin emekli aylığından tahsilinde 6183 sayılı Kanun'un 71. maddesindeki oranın dikkate alınması gerektiği hakkında bk. Danıştay 11. Dairesi, E: 2004/3837, K: 2005/612, 15/2/2005. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İctihat Programı, Erişim Tarihi: 5/2/2024. 2/10/1998 tarihli ve 23481 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Genel Müdürlüğüne İlgililere İstihkaklarından Fazla veya Yersiz Olarak Yapılan Ödemelerin Tahsili Hakkında Yönetmelik'in, emekli, adi malullük, vazife malullüğü aylığı ile birlikte dul aylığı da almakta iken evlenen ve bu durumunu zamanında bildirmeyerek kendisine yersiz ve haksız ödeme yapılmasını sağlayan kişiler adına çıkartılan borcun kendisine ödenecek her çeşit istihkak ve aylıklarının tamamından mahsup suretiyle tahsil edilmesine ve borcun tamamı tahsil edilmeden ilgiliye herhangi bir ödeme yapılmamasına yönelik 8. maddesinin, ilgililerin ve ailesinin geçimini sağlayacak en az miktar dikkate alınmadan kesinti yapılamayacağı gerekçesiyle iptali hakkında bk. Danıştay 11. Dairesi, E:2006/3170, K:2009/4191, 21/4/2009. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İctihat Programı, Erişim Tarihi: 9/1/2024.

sıralama da yapılmış değildir. İşte bu durum özellikle işleyecek nafaka alacağı ile birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu alacağı için de emekli aylığından kesinti yapıldığı durumlarda, emekli borçlunun zor duruma düşmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu ise birtakım sosyal düşüncelerle emekli aylığı alan kişiler yönünden getirilen korumanın gerçekte sağlanamamasına neden olmaktadır¹¹⁶. Öte yandan 93. madde hükmü öğretide, emekli aylıklarının miktarı bakımından bir sınırlama getirilmeden borçlulara koruma sağlaması nedeniyle eşitlik ilkesine¹¹⁷ aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmekte ve bu nedenle asgari ücretin üzerindeki emekli aylıkları bakımından haczin mümkün olması gerektiği ifade edilmektedir¹¹⁸. Gerçekten de, aylık ve ücretlerin haczi konusunda sosyal düşüncelerle getirilen genel haciz yolundan farklı kuralların dağınıklığı ve uyumsuzluğu söz konusu hükümlerin yeni bir yasal düzenlemeye konu edilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır¹¹⁹.

Bu noktada Ombudsmana yapılan bir başvuru Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Kanun'un hem 88. maddesi hem de 96. maddesi kapsamındaki alacağı için aynı anda emekli aylığından kesinti yapılması konusunda somut bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır¹²⁰. Ombudsman, başvuranın asgari ücretin altındaki¹²¹ ölüm aylığından yapılan kesintileri Anayasa Mahkemesinin benzer uyuşmazlıklarda¹²² ortaya koyduğu ilkeler çerçevesinde değerlendirmiştir. Bahsi geçen Karar'da Ombudsman, yapılan kesintilerin ölçülülük ilkesini ihlal etmemesi için ölüm aylığının belirli bir asgari standardın altına düşmemesine, Anayasa'nın 60. maddesi ile tanınan sosyal güvenlik hakkından mahrum bırakılmaması gerektiğine işaret etmiştir. Ombudsman, prim ve yersiz ödeme borçlarının aynı anda tahsilinin ölüm aylığına yapılan müdahaleyi orantılı olmaktan çıkardığı değerlendirmelerine yer vermiştir. Ombudsman bu tespiti ulaştırırken başvurana

¹¹⁶ Yardımcı (2018), s. 41 - 44, 59.

¹¹⁷ İcra hukukunda eşitlik ilkesi tüm alacaklıların tamamen eşit olmasını gerektirmez. Sosyal devlet ilkesi, kamu düzeninin sağlanması gibi bazı gerekçeler alacak ve alacaklının niteliğine göre yapılacak özel düzenlemeleri meşru kılar. Özeken (2009), s. 194. Pekcanitez vd. (2013), s. 71.

¹¹⁸ Topuz (2016), s. 3040, 3049. Yardımcı (2018), s. 46.

¹¹⁹ Kazım Yücel Dönmez (2014). "Maaş ve Ücret Haczi", *Terazi Hukuk Dergisi*, C:9, S:100, s. 400.

¹²⁰ 2/2/2020 tarihli ve 2020/2226 numaralı başvuruya ilişkin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 30/6/2020 tarihli ve 68488 sayılı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı, <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>, Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 26/1/2024.

¹²¹ Başvuruya konu uyuşmazlığın yaşandığı dönemde net asgari ücret 2.324,71 TL olarak belirlenmiş olup, başvuranın ölüm aylığı 1.713,66 TL'dir. <https://www.csgb.gov.tr/media/93378/netbrutasgari.pdf>, Erişim Tarihi: 6/2/2024

¹²² Anayasa Mahkemesi, E.2013/3385, K.2013/3385, 12/3/2015. Anayasa Mahkemesi, E.2013/8324, K.2013/8324, 23/2/2016. Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, Erişim Tarihi: 9/1/2024.

yapılan ölüm aylığı ödemelerinden ay bazında toplam ne kadar kesinti yapıldığını esas almıştır. Bu noktada başvuranın ölüm aylığının yarısını aşar şekilde kesinti yapıldığı anlaşılmıştır. Ombudsman bu tespit ve gerekçelerle başvuranın zorunlu gereksinimlerini karşılamaya yetecek en az miktarın dikkate alınmadığını belirtmiştir. Sonuç olarak 78 yaşında, kirada oturan, ölüm aylığından başkaca bir geliri bulunmayan başvuranın, mülkiyet hakkına yapılan müdahale ile ulaşmak istenen amaç ve başvurana yüklenen külfet arasında adil bir dengenin kurulmamış olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Öte yandan Ombudsman başvuranın orantısız bir külfet altına sokulmasının nedenini, yersiz ödemenin geri alınması ile prim borcunun aynı anda aylıklardan kesinti yapılması suretiyle tahsilinin kanunda düzenlenmemesi olarak tespit etmiştir. Nitekim Ombudsman, tek başına 6183 sayılı Kanun'un 71. maddesi ile 5510 sayılı Kanun'un 96. maddesinin sosyal güvenlik hakkına yönelik Anayasa'ya uygun bir müdahale olarak öngörüldüğüne değinmiştir. Bununla birlikte Kurum'un somut olaydaki gibi iki farklı alacağı için aynı anda aylığından kesinti yapılan bireylerin 6183 sayılı Kanun'un 71. maddesi veya İcra ve İflas Kanunu'nun 83. maddesinde öngörülen himayeden yoksun oldukları tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Ombudsman Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesi ile 96. maddesi kapsamındaki alacaklarının tahsilinde, hak sahiplerinin aylık veya gelirlerinden her iki alacak için aynı anda kesinti yapılması konusunda yasal değişiklik yapılmasını tavsiye etmiştir. Nitekim öğretide de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun 5510 sayılı Kanun'un 88. ve 96. maddeleri kapsamındaki alacaklarının tahsilinde, hak sahiplerinin aylık veya gelirlerinden her iki alacak için aynı anda kesinti yapılmasının hakkaniyete aykırı olduğu, bu konuda yasal değişiklik yapılmasının yerinde olacağı ifade edilmiştir¹²³.

Ombudsmana başvuru konusu edilen uyumsuzluğun da açığa çıkardığı üzere, cebri icra işlemleri ölçülülük ilkesi bağlamında genellikle elverişlilik ve gereklilik yönünden sorun oluşturmaz. Bununla birlikte tahsil amacı ile cebri icra tedbiri arasındaki dengenin orantılı olmasını sağlamak her zaman mümkün olmamaktadır. Bu dengenin bozulmaması için haciz işleminin borçlunun yaşamına devam etmesini güçleştirmemesi gerekir¹²⁴. Aksi yönde bir uygulama

¹²³ Hicran Atatanır (2021). "Ombudsmanlık ve Emeklilik Hakkı: Uyulmayan Tavsiye Kararları Odağında Bir Değerlendirme", **Emek Araştırma Dergisi**, C:12, S:20, s. 450.

¹²⁴ Özekes (2009), s. 209.

haciz işlemini orantılı olmaktan çıkarak menfaat dengesini zedeler¹²⁵. Zira icra takibinde haciz aşaması, mülkiyet hakkına doğrudan müdahale edilmesi nedeniyle borçlu açısından menfaat dengesinin de özellikle gözetilmesi gerekli olan bir aşamadır¹²⁶. Öte yandan kamu borcunun çoğu durumda dönemsel mükellefiyet doğurması nedeniyle kamu alacaklısının borçlu ile icra takibinden sonra da karşı karşıya gelmesi muhtemeldir. Bu nedenle kamu alacaklısının haciz ile borçlunun malvarlığının ne hale geleceğini gözetmesi borçlunun menfaatine olduğu kadar kendi menfaatini de ilgilendirmektedir¹²⁷.

Bu aşamada emekli aylıklarının haczedilmemesine yönelik 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesinin borçlunun aciz duruma düşmesini engellemeyi amaçlaması nedeniyle sosyal devlet ilkesi ile açık bir bağlantı içinde olduğu da unutulmamalıdır. Bu nedenle sosyal devlet ilkesi ile uyumlu olmayan, ölçülülük ilkesine aykırı sonuç doğuran kuralların ve uygulamaların değiştirilmesi bu amacın gerçekleşmesi bakımından zorunluluktur¹²⁸. Çünkü menfaat dengesinin sağlanması borçlunun temel hak ve özgürlüklerine yapılan müdahalelerin sosyal hukuk devleti ilkesi ve ölçülülük ilkesi ile sınırlandırılmasıyla mümkündür¹²⁹. Ayrıca icra hukuku düzenlemelerinin söz konusu ilkeler dikkate alınarak yorumlanması Anayasal bir zorunluluk olduğu gibi pozitif hukukta bir hükmün bulunmadığı hallerde de icra işlemlerinin temel hak ve özgürlüklere uygun yorumlanması ve uygulanması da esastır¹³⁰.

Belirtmek gerekir ki Ombudsman kararı sosyal güvenlik düzenlemelerinin hem uygulayıcılar hem de sigortalılar yönünden bir denetim süreci içerisinde sade ve anlaşılır kılınmasını sağlaması bakımından önem arz etmektedir. Karar ile anayasal sosyal güvenlik hakkının hayata geçirilmesine aracılık eden aylık veya gelirler yönünden uygulamada ortaya çıkan eksiklik tespit edilmektedir. Böylece sosyal güvenlik düzenlemelerinin karmaşıklığının sosyal güvenlik hakkını kullanan kişiler yönünden ortaya çıkardığı güçlüklerin hak temelli bir yaklaşımla rapor edilmiş olması, sosyal güvenliğin bireyin insan onuruna yaraşır bir yaşam sürmesini mümkün kılma amacının gerçekleştirilmesine katkı sunmaktadır¹³¹.

¹²⁵ Pekcanitez vd. (2013), s. 72, 73. Özkes (2009), s. 207, 209.

¹²⁶ Çiftçi (2010), s. 311.

¹²⁷ Öncel, Kumrulu ve Çağan (2019), s. 158. Çiftçi (2010), s. 190.

¹²⁸ Pekcanitez vd. (2013), s. 68. Cemal Başar (2014). "Kamu İcra Hukukunun Anayasal Temelleri", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:16, Özel Sayı, s. 4606.

¹²⁹ Yıldırım (1989), s. 114. Özkes (2009), s. 100.

¹³⁰ Pekcanitez vd. (2013), s. 67. Özkes (2009), s. 61.

¹³¹ Atatanır (2021), s. 455.

Görüldüğü üzere Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ile yersiz veya fazla ödeme kapsamındaki alacakları için emekli aylığının aynı anda haczedilmesinde üst sınırın bulunmaması büyük bir kısmının haczedilmesine neden olabilmektedir. Bu noktada emekli aylığı üzerindeki birden fazla haczin sıraya konulmasının, menfaat dengesinin bozulmamasını ve haczin ölçülülük ilkesine uygun olmasını sağlayabileceği akla gelmektedir. Ancak gerek 6183 sayılı Kanun'da gerekse İcra ve İflas Kanunu'nda yer alan hacze iştirak kurallarının bu türden iki alacağın aynı anda tahsilinde uygulanması pozitif hukuk açısından mümkün görülmemektedir¹³². Aksine 5510 sayılı Kanun'un 96. maddesinde Kuruma doğrudan tahsil yetkisi verilmiş olması, bu türden Kurum alacakları yönünden de hacze iştirak kurallarının uygulanmasını engellemektedir. Bu değerlendirmelerle birlikte icra hukukunun temelde her halde borçlunun tüm malvarlığının haczine müsaade etmemesi, emekli aylıklarından Kurum'un iki türden alacağı için yapılacak haciz uygulamasının yeniden ele alınmasını mecbur kılmaktadır.

¹³² Bu yönde açıklamalar için bk. s. 21. Sosyal Güvenlik Kurumu uygulaması da, prim ile fazla veya yersiz ödeme kapsamındaki Kurum alacakları için birbiriyle ilişkilendirilmeksizin ilgililerin aylıklarından aynı anda kesinti yapılması yönündedir. 2/2/2020 tarihli ve 2020/2226 numaralı başvuruya ilişkin Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 30/6/2020 tarihli ve 68488 sayılı Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı, <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>, Kararlar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 13/6/2024.

SONUÇ

Bu çalışmada emekli aylığının haczedilemezliğine yönelik getirilen kuralda haczin mümkün kılındığı alacaklar yönünden bir üst sınır belirlenmemiş olmasının, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun aynı anda hem 5510 sayılı Kanun'un 88. maddesi hem de 96. maddesi kapsamındaki bir alacağının tahsil edilmesinin söz konusu olduğu durumlarda haciz yasağı ile ulaşılmak istenilen amaç bakımından doğurduğu eksiklik ortaya konulmaya çalışılmıştır. Nitekim 5510 sayılı Kanun'un 93. maddesinde emekli aylıklarının sadece Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve prime ilişkin diğer alacakları ile nafaka alacakları için haczedilebileceği düzenlenmiştir. Ancak emekli aylıklarının bu türden birden fazla alacak için haczi söz konusu olduğunda en fazla ne kadarlık kısmına haciz uygulanacağı yönünden bir belirleme yapılmamıştır. Bu durum ise zorunlu olarak alacağın niteliğine göre 6183 sayılı Kanun'un ya da İcra ve İflas Kanunu'nun uygulanmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte her bir Kanun bakımından birden fazla alacağın borçlunun haczolunmuş malvarlığından aynı anda tahsiline ilişkin hacze iştirak hükümleri mevcut olmakla birlikte, Sosyal Güvenlik Kurumu'nun prim ve prime ilişkin diğer alacakları ile fazla veya yersiz ödeme kapsamındaki alacaklarının aynı anda tahsili bakımından 93. madde ile getirilmek istenilen amacın gerçekleşmesini sağlayacak somut bir hükmün bulunmaması uygulamada emekli aylığının haczedilemez kısmının tespitinde sorun oluşturmaktadır. Gerçekten de, yukarıda yer verildiği haliyle Ombudsmana başvuru konusu edilmiş bir uyuşmazlıkta da hem prim borcu hem de fazla ödemenin aynı anda kesilmesi nedeniyle hak sahibinin aylığının yarısından fazlasına müdahale edildiği görülmektedir. Oysa her bir alacağın tabi olduğu cebri icra hükümleri dikkate alındığında tek başına bu ağırlıkta bir kesintinin öngörülmediği, bununla birlikte her iki Kurum alacağının da aynı anda emekli aylığından tahsiline yönelik emredici bir normun bulunmaması nedeniyle uygulamanın bu yönde geliştiği anlaşılmaktadır.

Bu açıklamalar neticesinde emekli aylıklarının ilgililerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için sahip olduğu önem dikkate alınarak Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bu türden birden fazla alacağı için emekli aylıklarından yapılacak kesinti bakımından bir üst sınır getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca hacze iştirak kurallarının bahsi geçen iki türden alacağın aynı anda tahsili konusunda uygulanabilmesine yönelik bir yasal düzenleme de tespit edilen eksikliği ortadan kaldıracaktır. Bu halde alacakların bir sıralama dâhilinde emekli

aylığından tahsili mümkün olacaktır. Böylece Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bahsi geçen türden birden fazla alacağı için aynı anda yapılacak emekli aylığı haczinde de borçlunun geçimi için gerekli olan kısım dikkate alınacaktır. Bu yönde yapılacak değişikliklerin ise sosyal güvenlik hak ve yükümlülükleri ile ilgili yapılacak her türlü düzenlemenin 5510 sayılı Kanun'da yapılmasını öngören 99. madde hükmü gereği mezkûr Kanun'da yapılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- AKIN, Levent (1995). “Maaş ve Ücret Haczi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:44, S:1, ss. 335 – 363.
- AKKAYA, Tolga (2009). “5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Bu Kanunda 5754 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Cebri İcra Hukukundaki Güncel Gelişmeler”, **Prof. Dr. Saim Üstündağ’a Armağan**, Adalet Yayınevi, Ankara, ss. 15-26.
- AKSÜT, Burcu Demirbaş Aksüt (2014). “Kamu İcra Hukuku’nda Menfaat Dengesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:16, Özel Sayı, ss. 4671-4735.
- ANSAY, Sabri Şakir (1960). **Hukuk İcra ve İflas Usulleri**, İstiklal Matbaası, Beşinci Bası, Ankara.
- ARSLAN, Ramazan, Ejder Yılmaz, Sema Taşpınar Ayvaz, Emel Hanağası (2022). **İcra ve İflas Hukuku**, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara.
- ARSLANKÖYLÜ, Resul (2010). **Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Şerhi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- ARSLANKÖYLÜ, Resul (2014). “Sosyal Sigortalar Kurumunca Yapılan Fazla Ya Da Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, **Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, C:13, S:3, ss. 23-35.
- AŞIK, İbrahim (2006). **İcra Sözleşmeleri**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- AŞIK, İbrahim (2014). “Kamu Alacağı Sebebiyle Konulan Hacze İştirak (Edilememesi) ve Kamu Alacağının Hacze İştirak Etmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Prof. Dr. Ejder Yılmaz’a Armağan**, Yetkin Basımevi, C:1, Ankara, ss. 379-393.
- ATALI, Murat, İbrahim Ermenek ve Ersin Erdoğan (2019). **İcra ve İflas Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- ATATANIR, Hicran (2021). “Ombudsmanlık ve Emeklilik Hakkı: Uyulmayan Tavsiye Kararları Odağında Bir Değerlendirme”, **Emek Araştırma Dergisi**, C:12, S:20, ss. 429 – 458.
- BALCI, Mustafa (2021). **Kamu İcra Hukuku ve 6183 Sayılı Kanun Uygulaması**, On İki Levha Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul.

- BALCI, Mesut ve Halil Yılmaz (2014). **Sosyal Sigorta Prim Alacaklarının Takip ve Tahsili**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- BAŞAR, Cemal (2014). “Kamu İcra Hukukunun Anayasal Temelleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:16, Özel Sayı, ss. 4567 - 4611.
- BUDAK, Tamer ve Serkan Benk (2011). “Kamu Alacağı: Hukuki Bir Değerlendirme”, **Business and Economics Research Journal**, C:2, S:2, ss. 61 – 76.
- CANDAN, Turgut (2007). **Açıklamalı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, Mali Akademi Yayınları Yetkin Basımevi, Ankara.
- COŞKUN, Mahmut (2021). **Açıklamalı – İcra ve İflas Kanunu**, C:2, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- ÇİFTÇİ, Pınar (2010). **İcra Hukukunda Menfaat Dengesi**, Adalet Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara.
- DEYNEKLİ, Adnan (2005). “İşverenin İflâsı veya İşverene Yönelik Haciz Halinde İşçinin Ücret Alacağına Önceliği Sorunu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.60, ss. 31-43.
- DEYNEKLİ, Adnan (2010). “Sosyal Güvenlik Kurumu’nun Alacaklarının Tahsilinde 6183 Sayılı Kanun’un Uygulanması”, **Prof. Dr. Fırat Öztan’a Armağan**, Turhan Kitabevi, C:1, Ankara, ss. 741 – 760.
- DEYNEKLİ, Adnan ve Sedat Kısa (2005). **Hacizde ve İflasta Sıra Cetveli**, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara.
- DÖNMEZ, Kazım Yücel (2014). “Maaş ve Ücret Haczi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, C:9, S:100, ss. 394-401.
- ERDÖNMEZ, Güray (2005). “İcra ve İflas Kanunu’nda Yapılan Değişikliklerin Amme Alacaklarının Tahsiline Etkileri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:57, ss. 135-161.
- GAUL, Hans Friedhelm ve Nevhis Deren Yıldırım (2000). **İcra Hukuku Analizleri**, Alkım, 3. Bası, İstanbul.
- GÖKSEL, Merve (2010). “Ücretin Haciz, Devir ve Temlik İşlemlerine Karşı Korunması”, **Ali Güneren’e Armağan**, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, ss. 149- 162.
- GÜNAY, Cevdet İlhan (2010), **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku**, Yetkin Yayınları, 2. Bası, Ankara.

- HACIOĞLU, Arzu (2017). **Türk Sosyal Sigortalar Hukukunda Yersiz Ödemelerin Geri Alınması**, Beta, 1. Baskı, İstanbul.
- KARAKOÇ, Yusuf (2016). **Kamu İcra Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- KABAKCI, Mahmut (2019). **Sosyal Sigorta Prim Borçlarından Şahsi Sorumluluk**, Beta, Birinci Baskı, İstanbul.
- KIRMIZI, Evran (2018). “Sosyal Güvenlik Hukukunda Fazla ve Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C:15, S:58, ss. 529-558.
- KOÇAK, Muhsin (2018). **Vergi – İcra Hukuku**, Seçkin, 2. Baskı, Ankara.
- KÖKSOY, Mesut (2016). “Hukuki Güvenlik İlkesi Açısından Takip Ekonomisi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:XX, 2016, S:3, ss. 53 – 86.
- KURU, Baki, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz (2011). **İcra ve İflas Hukuku**, Yetkin Yayınları, 25. Baskı, Ankara.
- KURU, Baki (2013). **İcra ve İflas Hukuku El Kitabı**, Adalet Yayınevi, İkinci Baskı, Ankara.
- KURU, Baki ve Burak Aydın (2021). **İstinaf Sistemine Göre Yazılmış İcra ve İflas Hukuku Ders Kitabı**, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara.
- KÜÇÜK, Alper Tunga Küçük (2022). “6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’a Göre Hacze İştirak”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:71, S:1, ss. 65 – 104.
- METİN, Yüksel (2002). **Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.
- M. KAMİL, Mutluer (2008). **Vergi Genel Hukuku**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- MUŞUL, Timuçin (2019). **Haciz ve Hacze İştirak**, Adalet Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- ÖNCEL, Mualla, Ahmet Kumrulu ve Nami Çağan (2019). **Vergi Hukuku**, Turhan Kitabevi, 17. Bası, Ankara.
- ÖZBALCI, Yılmaz (2008). **Amme Alacaklarının Tahsil ve Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları**, Oluş Yayıncılık, Ankara.
- ÖZEKES, Muhammet (2009). **İcra Hukukunda Temel Haklar ve İlkeler**, Adalet Yayınevi, Ankara.

- ÖZKARACA, Ercüment (2013). “Sosyal Güvenlik Kurumu Tarafından Yapılan Fazla veya Yersiz Ödemelerin Geri Alınması”, **Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, C:10, S:38, ss. 151-179.
- PEKCANITEZ, Hakan, Oğuz Atalay, Meral Sungurtekin Özkan ve Muhammet Özekes, (2013). **İcra ve İflas Hukuku**, Yetkin Yayınları, 11. Bası, Ankara.
- POSTACIOĞLU, İlhan E. (1982). **İcra Hukuku Esasları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- SAĞLAM, Fazıl (1982). **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- SUNGURTEKİN ÖZKAN, Meral (2001). “İcra Hukukunda Oranlilik İlkesi”, <https://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2020/01/Sungurtekin-9.pdf>, Erişim Tarihi: 5/6/2024, ss. 177 – 203.
- ŞENYÜZ, Doğan (2018). “İflasta Vergi Alacakları ve Sırası”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:67, S:4, ss. 891 – 952.
- TİMUR, İnci (2018). **İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku’nda Ücret, Gelir ve Aylıkların Haczi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- TOPUZ, Gökçen (2016). “5510 Sayılı Kanunda Öngörülen Emekli Aylığının Haczedilmezliği Kuralı ve Bu Kuralın Anayasaya Uygunluğu Üzerine Düşünceler”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:65, S:4, ss. 3017 – 3052.
- TUNCAY, A. Can ve Ömer Ekmekçi (2011). **Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri**, Beta, 14. Bası, İstanbul.
- ÜSTÜN, Ümit Süleyman (2013). **Kamu Alacaklarında Rüçhan Hakkı**, Legal Yayınevi, İstanbul.
- ÜSTÜN, Ümit Süleyman (2015). “Kamu İdareleri Tarafından Konulan Hacizler Arasında Öncelik (Kamu İdareleri Arasında Hacze İştirak)”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:23, S:1, ss. 53 – 69.
- ÜSTÜNDAĞ, Saim (2004). **İcra Hukukunun Esasları**, 8. Bası, İstanbul.
- YARDIMCI, Taner Emre (2018). “5510 Sayılı Kanun Kapsamında Emekli Maaşında Haciz Uygulaması”, **Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi**, S:2, ss. 37-64.
- YAVAŞ, Murat (2009). “Maaş ve Ücret Haczi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S:84, ss. 93 – 120.

- YERLİKAYA, Gökhan Kürşat (2012), **Açıklamalı ve İċtihatlı 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Şerhi**, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara.
- YILDIRIM, M. Kamil (1989). “İcra Hukukunun Anayasa ile İlişkisi ve Ölçölülük İlkesi”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C:IV, S:1-3, ss. 98-115.
- YILDIRIM, M. Kamil ve Nevhis Deren Yıldırım (2009). **İcra Hukuku**, Beta, 4. Baskı, İstanbul.
- YILMAZ, Ejder (1973). “Hacze Takipli Katılma (Hacze Adi İştirak)”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:30, S:1, ss. 271 – 316.
- YILMAZ, Ejder (1974). “Hacze Takipsiz Katılma (Hacze İmtiyazlı İştirak)”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:31, S:1, ss. 361 – 394.
- YILMAZ, Ejder (2016). **İcra ve İflas Kanunu Şerhi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yargıtay 6. Hukuk Dairesi, E.2022/347, K.2023/512, 9/2/2023.
- Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2014/19477, K.2015/9125, 11/5/2015.
- Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2016/7740, K.2016/11948, 3/10/2016.
- Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E: 2016/7238, K: 2018/8001, 15/10/2018.
- Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2022/3998, K.2022/669, 29/5/2022.
- Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, E.2023/5983, K.2023/6859, 14/6/2023.
- Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2009/23564, K.2010/5422, 9/3/2010.
- Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2010/20139, K.2011/681, 15/2/2011.
- Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, E.2012/29765, K.2013/6396, 28/2/2013.
- Yargıtay 21. Hukuk Dairesi, E.2010/12555, K.2012/9046, 24/5/2012.
- Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2013/6030, K.2013/7584, 29/11/2013.
- Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2014/6716, K.2015/4910, 25/6/2015.
- Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2015/535, K.2015/7894, 7/12/2015.
- Yargıtay 23. Hukuk Dairesi, E.2016/1757, K.2016/3105, 12/5/2016.

- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2013/105, K.2013/1362, 18/9/2013.
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2016/914, K.2019/1099 22/10/2019.
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2016/1364, K.2019/1100, 22/10/2019.
- Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.2017/1177, K.2020/182, 18/2/2020.
- Danıştay 11. Dairesi, E: 2004/3837, K: 2005/612, 15/2/2005.
- Danıştay 11. Dairesi, E.2006/3170, K.2009/4191, 21/4/2009.
- Danıştay 12. Dairesi, E.2018/5950, K.2021/5246, 20/10/2021.
- Danıştay 12. Dairesi, E.2018/5997, K.2021/5962, 22/11/2021.
- Danıştay 12. Dairesi, E.2020/1600, K.2022/1397, 23/3/2022.
- Anayasa Mahkemesi, E.2013/817, K.2013/817, 19/12/2013.
- Anayasa Mahkemesi, E.2013/3385, K.2013/3385, 12/3/2015.
- Anayasa Mahkemesi, E.2013/8324, K.2013/8324, 23/2/2016.
- Corpus Web Hukuk Mevzuat ve İçtihat Programı, <https://www.corpus.com.tr>.
- Resmi Gazete, <https://www.resmigazete.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 1/2/2024.
- Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi, <https://kms.kaysis.gov.tr>.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi, <https://www.tbmm.gov.tr>.
- Kamu Denetçiliği Kurumu, <https://www.ombudsman.gov.tr>.
- T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, <https://www.csgb.gov.tr>.

MEMUR DİSİPLİN CEZALARINDA DİSİPLİN KURULLARININ “DURMA” KARARI VERMESİ, MÜMKÜN MÜDÜR?

In Civil Disciplinary Penalties, Is It Possible for Disciplinary Boards to Decide “Cessation”?

B. İzzet TAŞCI*

Geliş Tarihi: 27.02.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Memurlarla ilgili disiplin işlemlerinde, disiplin kurullarının önlerine gelen konularda durma kararı verdikleri örneklerle rastlanılmaktadır. Ceza hukukunun genel ilkelerinin, disiplin hukukundaki boşlukları doldurma yönünden disiplin hukukuna “rehberlik etme” görevini yerine getirdiği hususu da dikkate alınarak, disiplin kurullarının fiili olarak vermiş oldukları “durma” kararlarının hukuka uygun olup olmadıklarının, bu çerçevede tartışılması gerektiği açıktır.

İdareler kanunilik ilkesi gereği her türlü faaliyetlerini hukuk kuralları içinde yürütmek durumundadırlar. İdari işlemleri yapacak olan yetkili organların yetkilerin dışına çıkmaları idari işlemleri sakatlayacaktır. Diğer taraftan idareler tesis ettikleri işlemlerde zaman aşımı sürelerine de dikkat etmek durumundadırlar. Hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak disiplin kurullarının gerek itiraz mercii olarak ve

Abstract

Some examples are found that civil servant disciplinary boards of the issue by making decision cessation in disciplinary penalties, It is clear that whether the "cessation" or "preliminary issue" decisions actually made by the disciplinary committees are in compliance with the law should be discussed within this framework that general principles of criminal law fulfilling the duty by "guiding" disciplinary law. In accordance with the principle of legality, administrations must carry out all their activities within the rules of law. If the authorized bodies that will carry out the administrative action go beyond their powers, this will cripple the administrative procedures. On the other hand, administrations must also pay attention to the statute of limitations in the transactions they establish. As a natural consequence of the understanding of the rule of law, it is mandatory for disciplinary committees to pay attention to these issues in the decisions they make, both as an objec-

* Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, bizzettasci@yahoo.com, ORCID: 0000-0001-6469-1056

gerekse yetkili karar merci olarak vermiş oldukları kararlarda bu hususlara dikkat etmeleri zorunluluk arz etmektedir.

Bu çalışmamızda; konuyla ilgili meri mevzuat, mevcut literatür ve dolaylı olarak yararlanılabilecek diğer yargı kararları da dikkate alınarak, uygulamada kendisine fiili olarak yer bulan; disiplin kurullarının ve yüksek disiplin kurullarının "durma" kararı vermeleri hususunun, hangi çerçevede mümkün olabileceği genel olarak tartışılmış ve ayrıca memurlara verilen disiplin cezalarını itirazen değerlendiren disiplin kurullarının, kademe ilerlemesinin durdurulması disiplin cezasını itirazen değerlendirmeye ve memuriyetten çıkarma cezasına da karar vermeye yetkili olan yüksek disiplin kurullarının, "konunun yeniden incelenmesine" karar verip veremeyecekleri hususuna da açıklık getirilmesi amaçlanmıştır.

tion authority and as an authorized decision-making authority.

In this study; taking into account the current legislation on the subject, the existing literature and other judicial decisions that can be indirectly benefited from, and which has actually found a place in practice; It has been generally discussed within what framework it would be possible for disciplinary committees and high disciplinary boards to make "cessation" decision. It is also aimed to clarify of authority of the disciplinary boards, and the high disciplinary boards, which are authorized to evaluate on objection.

Anahtar Kelimeler: Disiplin kurulu, durma, yeniden inceleme, itiraz.

Key words: Disciplinary boards, cessation, re-examination, objection.

GİRİŞ

İdarelerin, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmeleri için yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmaları gerekir. Düzeni sağlamak amacıyla geliştirilen standartlar, norm kavramıyla ifade edilmektedir (Şafak, 2002: 415). Yaptırım, mevcut normlara aykırı bir durumun gerçekleşmesi halinde geçerli olan hukuk düzeninin bu ihlal için öngördüğü karşılıktır (Kiremitçi, 2023: 215, Özgenç, 2012: 29, Ulusoy 2013: 5). İdari yaptırımlar; kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak, herhangi bir yargı kararına ihtiyaç göstermeksizin, doğrudan idare tarafından idare hukukuna özgü usullerle, kamu düzenini sağlamak için ilgililere tatbik edilen yaptırımları ifade etmektedir (Günday, 2015: 232-248; Özyay, 1985: 35). Anayasa Mahkemesinin tanımı da bu yöndedir (Anayasa Mahkemesi, 2004). Suç olmaktan çıkarılan

basit nitelikteki kural ihlallerine karşılık olarak öngörülen idari yaptırımlar vasıtasıyla, bir taraftan ceza mahkemelerinin gereksiz yere meşgul edilmesi önlenmekte, diğer taraftan uzmanlaşma gerektiren alanların uzman kurumlarca düzene sokulması temin edilmektedir (Ulusoy, 2013: 47). Özü itibarıyla disiplin cezaları da birer idari yaptırımdır (Işıklar, 2019: 48). Kamu görevi ifa eden memurların, bu görevlerini yerine getirirlerken sundukları kamu hizmetinin mevzuatın öngördüğü şekilde yerine getirilmemesinden dolayı, kendilerine tatbik edilen idari yaptırımlara ise disiplin cezası denilmektedir (Kalabalık, 2019: 507-508). Diğer idari yaptırımlarda olduğu gibi disiplin yaptırımlarının da ana gayesi mevcut kamu düzeninin korunmasını temin etmektir (Oğurlu, 2001:105).

Disiplin hukukunda öngörülen idari yaptırımların, ceza hukukunda öngörülen cezai yaptırımlara en fazla benzerlik arz eden idari yaptırım türü olduğu açıktır (Giritli, 1979: 313-314). İdari işlem niteliğinde olan disiplin yaptırımlarına, idare hukukuna hâkim olan anayasal ilkelerin ve içtihadî yorumların uygulanması konusunda herhangi bir kuşku bulunmamaktadır (Doğan ve Dericiler, 2020: 1096-1097). Ancak, idareler tarafından ilgililerine tatbik edilen idari yaptırımlar; “yaptırımların amaçları, öngörülen yaptırımın hukuki dayanakları ve sonuçları, yaptırıma yetkili olan organlar, yaptırımın ilgililerine uygulanması açısından takip edilmesi gereken usul yöntemleri, yaptırımların muhatapları,” vs. gibi hususlar yönünden, ceza hukuku kapsamındaki yaptırımlardan, nitelikleri itibarıyla farklıdır (Gözler ve Kaplan 2018: 368; Gözübüyük ve Tan, 2019: 848; Günday, 2015: 233-248). Dolayısıyla disiplin hukuku ile ceza hukukunun, birbirlerine göre bağımsız disiplinler olması ve içlerinde barındırdıkları temel farklılıklar da dikkate alınarak, ceza hukuku genel ilkelerinin disiplin hukukuna birebir uygulanması mümkün değildir (Akyılmaz, 2022: 241; Pınar ve Çalışkan, 2013: 42). Bununla birlikte, ceza hukukunun genel ilkelerinin, disiplin hukukundaki boşlukları doldurma yönünden disiplin hukukuna “rehberlik etme” görevini yerine getirdiklerini ifade etmek mümkündür (Gölcüklü, 1963: 160). İdare hukukunun bir “içtihat hukuku” olması nedeniyle (Akyılmaz, vd., 2023: 41; Gözler ve Kaplan 2018: 35), idari yaptırımlarda ve özellikle de disiplin hukukundaki usul işlemlerinde ceza hukukunun temel ilkelerinden yararlanılması doğaldır (Yüce, 1994: 9).

Disiplin hukuku; kodifiye edilmiş bir hukuk dalı değildir (Gözler ve Kaplan 2018: 35; Yüce, 1994: 6-7). Ceza Kanunu veya Medeni Kanun gibi idare hukukunun ve disiplin hukukunun ana kurallarını tek bir kitapta kodifiye eden herhangi bir müstakil kanun bulunmamaktadır. Disiplin hukuku, aslında idare

hukuku ile doğrudan bağlantılı bir hukuk disiplini olmasına rağmen, disiplin suçları ve bu suçlar için öngörülen cezalarla ilgili hususlarda idare hukukunda ortaya çıkan boşlukların zaman zaman ceza hukuku alanındaki içtihatlarla doldurulması nedeniyle, disiplin hukuku ile ceza hukuku arasında yakın bağlar bulunmaktadır (Yıldırım, vd., 2018: 197).

Uygulamada, disiplin kurullarının "durma" kararı vererek, önlerine gelen disiplin dosyalarıyla ilgili olarak, konunun yeniden incelenmesini talep ettikleri örneklerle rastlanılmaktadır. Söz konusu fiili uygulama, meri mevzuat çerçevesinde çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Çalışmamızda; bazı bakanlık disiplin kurullarında disiplin cezasına karar verme veya itirazı değerlendirme aşamasında verilen "durma" kararı sonrası konunun yeniden bir muhakkike veya müfettişe incelenmesi uygulamasının hukuken yerinde olup olmadığı hususu; disiplin hukuku ile ceza hukukunun genel ilkeleri bağlamında, ilgili mevzuat, mevcut literatür ve dolaylı olarak yararlanılabilecek diğer yargı kararları da dikkate alınarak, tartışılacaktır.

1. CEZA HUKUKUNUN GENEL İLKELERİNİN DİSİPLİN HUKUKUNDA UYGULANMASI

Ceza hukukundaki temel prensiplerin bazılarının, disiplin hukuku uygulamalarında da kendilerine yer bulmaları sebebiyle idare hukuku, ceza hukuku ile yakından ilgilidir (Pınar ve Çalışkan, 2013: 42; Yıldırım, vd., 2018: 197). Bu çerçevede; ceza hukukunda kullanılan usul hükümlerinin ve ceza hukukunda kabul gören temel ilkelerin bir kısmının, disiplin hukuku uygulamalarında da kendine açıkça yer bulduğu görülmektedir (Atay, 2012: 877-884; Yüce, 1994: 9). Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 21.01.2021 tarihli, 2017/32534 başvuru numaralı kararında, geniş anlamda disiplin cezalarının da ceza hukukunun genel ilkelerine tabi olduğu hususu vurgulanmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2021).

Ulusoy, idari cezalarda uygulanacak "çekirdek ceza hukuku güvenceleri" arasında; soruşturma yapılarak savunma alınmasını, suç ve cezaların geçmişe yürütülememesini, ihlal ile cezanın kesinleşmesi arasındaki süreçteki mevzuat değişikliklerinde lehe olan kanunun uygulanmasını, suç ve cezaların kanuniliğini, şüpheden sanık yararlanır ilkesi ile masuniyet karinesini, mükerrer cezalandırma yasağını (non bis in idem), cezalandırmada şahsılık ilkesini, cezalarda orantılılık (ölçülülük) ve belirlilik ilkelerini saymaktadır (Ulusoy, 2013:45-125). Danıştay'ın da ceza hukukunun genel ilkelerinden bazılarının idare hukuku açısından geniş

anlamda kullanılabileceğini benimsediği çok sayıda kararı bulunmaktadır (Danıştay 5. Dairesi, 2016; Danıştay 7. Dairesi, 1979; Danıştay 12. Dairesi, 2006; Danıştay 12. Dairesi, 2007; Danıştay 12. Dairesi, 2015; Danıştay 12. Dairesi, 2017; Danıştay 14. Dairesi, 2019; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2023). Ceza hukuku yaptırımlarının, “önleyici olma, düzeni koruma” gibi amaçları içermeleri nedeniyle, söz konusu bu yaptırımların idare hukuku yaptırımlarına olan yakın benzerliklerinin (Aslan ve Altındağ, 2018: 25-26) Danıştay’ın ceza hukukunun genel ilkelerine atıfta bulunduğu söz konusu kararları vermesine etkili olduğu kuşkusuzdur.

Disiplin kurullarının gerek itiraz mercii olarak ve gerekse yetkili disiplin mercii olarak verdikleri kararların ceza hukukunun genel ilkeleriyle çelişmemesi gerekir. Dolayısıyla disiplin kurulları, ceza hukukunun genel ilkelerini gözeterek karar vermek durumundadırlar. Ancak, ceza hukukunun genel kabul gören bazı ilkelerinin de birebir olarak disiplin yaptırımlarına uygulanması bazen mümkün olmamaktadır. Nitekim; Anayasa Mahkemesi 17.10.2018 tarihli, E.2018/110, K.2018/99 sayılı bir kararında idari suçlara yönelik yaptırımlar açısından, “yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek” suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek olarak uygulanması gerektiğine hükmetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2018).

Uygulamada, bazı disiplin kurullarının memurlara verilen disiplin cezalarına yapılan itirazları değerlendirdikleri aşamada dosya kapsamında durma kararı verdikleri ve yeniden inceleme talep ettikleri örneklerle rastlanmaktadır. Disiplin kurullarının, karar verirken dikkate almaları gereken ve ceza hukukunun önemli ilkelerinden birisi olan “aleyhe hüküm verme yasağı / reformatio in peius” ilkesi, cezalara yapılan itirazları değerlendirecek mercilerin, başvuruçuların aleyhine olarak verilen kararın ağırlaşmasına sebebiyet verecek şekilde yeni bir hüküm tesis edemeyeceklerini ifade eder (Güleç, 2019: 701-750). Danıştay 12. Dairesinin 23.03.2016 tarihli, E.2016/704, K.2016/1587 sayılı kararında bu durum; idari işlemlere karşı idari makamlara yapılan başvuruların, idari yargı mercilerine yapılan başvurularla aynı sonucu doğurma kabiliyetini haiz oldukları, bu nedenle itiraz üzerine yetkili merciler tarafından tesis edilecek işlemlerin de aleyhe karar verme yasağına tabi olması gerektiği, şeklinde ifade olunmuştur (Danıştay 12. Dairesi, 2016). Bu bağlamda; disiplin kurullarının, aldıkları kararların başta aleyhe hüküm verme yasağı ihlaline yol açmayacak şekilde ve hukukun genel ilkeleri çerçevesinde şekillenmesi gerekmektedir.

İdare hukukundaki boşlukların genel kabul gören ceza hukuku ilkeleriyle doldurulduğu da dikkate alınarak, disiplin kurullarının disiplin cezasına itirazı değerlendirdikleri veya disiplin cezasına karar verme aşamalarında dosya kapsamında durma kararı verip veremeyecekleri ve yeniden inceleme talep edip edemeyecekleri hususunun meri mevzuat ve genel ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

2. DURMA KARARI KAVRAMI

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesi çerçevesinde ceza mahkemeleri, yaptıkları muhakeme sonucu "beraat, ceza verilmesine yer olmadığı, mahkûmiyet, güvenlik tedbirine hükmedilmesi, davanın reddi ve davanın düşmesi" kararlarından birisini nihai olarak vermek durumundadırlar. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesinde mahkemelerin verebileceği hüküm çeşitleri arasında "durma" kararına yer verilmemiştir. Bununla birlikte 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesinde ismen sayılan sonuç hükümlerinden farklı olarak, ilgili ceza mahkemeleri tarafından, durma (5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223/8. maddesi), hükmün açıklanmasının geri bırakılması (5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 231. maddesi) ve hapis cezasının ertelenmesi (5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 51. maddesi) gibi kararlar da ilgili kanunların açık hükümlerine dayanılarak verilmektedir.

Durma kararı, bir karar türü olarak yalnızca 5271 sayılı Kanun'un 223/8. maddesi ikinci cümlesinde "...soruşturmanın veya kovuşturmanın yapılması şartı bağli tutulmuş olup da şartın henüz gerçekleşmediği anlaşılırsa; gerçekleşmesini beklemek üzere, durma kararı verilir." şeklinde yer almıştır. Bu karara itiraz da mümkün olduğundan durma kararı teknik bir karardır. Mahkeme nihai kararını vermediği ve yargılama neticelenmediği için, "durma kararı" hukuk tekniği açısından bir hüküm sayılmamaktadır (Aras, 2014: 295; Şahin ve Göktürk, 2016: 179).

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu çerçevesinde, ceza mahkemelerinin yargılama yapabilmesi için aranan şartlara muhakeme şartları denilir. Muhakeme şartlarından "talep, izin, karar" gibi şartların henüz gerçekleşmediği anlaşılırsa; mahkemeler tarafından durma kararı verilmektedir. 4483 sayılı Kanun'da olduğu gibi memur olan failin, muhakeme edilmesi gereken fiili, eğer yerine getirmekle yükümlü olduğu bir kamu görevinden kaynaklanıyorsa ve kamu göreviyle ilgili söz konusu bu fiilin, adli soruşturması ve kovuşturmasına da bir diğer kanunla

herhangi bir istisna getirilmemişse, bu durumda ilgili mahkemenin, muhakeme koşulu olan adli soruşturma izninin yetkili merciden alınmadığını duruşma esnasında fark etmesi üzerine, “durma kararı” vermesi gerekecektir.

Bazı suçlarda dava açılabilmesi için Adalet Bakanının yargılamayı talep etmesi gerekir. Örneğin avukatların adli mercilerce soruşturulması ve kovuşturulması 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 58. ve 59. maddeleri gereğince Adalet Bakanlığının iznine bağlı olduğundan, Adalet Bakanlığının “izni” olmaksızın avukatlar hakkında açılan ceza davasında, söz konusu bu izin Adalet Bakanlığınca verilinceye kadar, ilgili mahkeme başkanlığı tarafından “durma kararı” verilecek ve iznin gelmesini müteakip muhakemeye devam edilecektir.

Diğer taraftan Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 10.07.2018 tarihli, E.2018/35, K. 2018/337 sayılı içtihadında da örneği görüldüğü üzere adli kovuşturma aşamasında sanığın üzerine atılı suçun “uzlaştırma kapsamında” kaldırıldığının anlaşılması halinde de mahkemelerce “durma kararı” verilmesi gerekmektedir (Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 2018). Durma kararı verilmesini gerektirir sebebin ortadan kalkması ve izin şartının yerine gelmesinden sonra ilgili mahkeme tarafından “muhakemeye devam kararı” verilip, davaya devam edilmektedir (Yenisey ve Nuhoglu, 2016: 782).

3. DURMA KARARI VERİLMESİ UYGULAMASININ DİSİPLİN HUKUKU YÖNÜNDEN UYGULANABİLİRLİĞİ

Ceza kanunu kapsamındaki cezalar ile disiplin hukuku kapsamındaki cezalar arasında; “amaç, kapsam, usul ve sonuçlar” bakımından farklılıklar olduğu Danıştay kararlarında sıkça vurgulanmıştır. Örneğin Danıştay 12. Dairesinin 04.02.2011 tarihli, E.2010/64, K.2011/474 sayılı kararında; kanun koyucunun ceza kanunu kapsamındaki cezalar ile disiplin hukuku kapsamındaki disiplin cezalarını birbirinden farklı olarak ele aldığı, kanun koyucunun amaçları farklı olan söz konusu bu cezaların birbirini etkilemesini önleyici nitelikte bir düzenleme yaparak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 131. maddesindeki düzenlemeye yer verdiği, disiplin soruşturması ve ceza soruşturmasının birbirinden bağımsız ve farklı alanlar olduğu belirtilmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2011).

Danıştay 5. Dairesinin 11.11.2020 tarihli, E.2016/29950, K. 2020/2058 sayılı kararına göre de memurlarca işlenen fiillerin, disiplin suçu yanında ceza hukuku bakımından da suç teşkil etmesi durumunda, ceza yargılaması ile disiplin

soruşturması birbirinden bağımsız olarak yürütülecek ve memurun “üzerine atılı fiili işlemediğine” dair verilen hükümler dışında, ceza mahkemesi kararlarının disiplin yargılaması bakımından doğrudan bağlayıcılığı söz konusu olmayacaktır (Danıştay 5. Dairesi, 2020).

Zikredilen mahkeme içtihatları çerçevesinde disiplin kurullarının ve disiplin amirlerinin, memurun disiplin cezasına esas maddi fiilinin ceza mahkemesi tarafından işlenmediğinin kesin olarak tespit edilmesi durumu hariç, disiplin soruşturmasına paralel olarak devam eden veya neticelenmiş ceza davalarının sonuçlarını dikkate almadan mevcut delil ve tespitler çerçevesinde disiplin dosyalarını karara bağlayabilecekleri anlaşılmaktadır.

Ceza mahkemelerinin verdiği tüm kararlar Devlet Memurları Kanunu’nun 131. maddesi çerçevesinde disiplin kurullarının ilkesel olarak karar vermesini engelleyici nitelikte değildir. Devlet Memurları Kanunu’nun 131. maddesi aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olmasının disiplin kovuşturmasını geciktiremeyeceği ve memurun, ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması hallerinin, ilgili memura ayrıca disiplin cezası uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğini hüküm altına almıştır. Bununla birlikte sanık için öngörülen suçun, sanık tarafından işlenmediğine ceza mahkemeleri tarafından karar verilmesi durumunda, bu hususun disiplin mercilerini bağlayacağı kuşkusuzdur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 126/1. maddesi disiplin amirlerini, ilgili memurlara “uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını vermeye” yetkili kılmıştır. Anılan Kanun’un aynı maddesi çerçevesinde “kademe ilerlemesinin durdurulması cezası” ise memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde ise valiler tarafından verilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun itiraz başlıklı 135/1. maddesine göre disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı “disiplin kuruluna”, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı ise “yüksek disiplin kuruluna” itiraz edilebilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 126/3. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 14/2. maddesinde disiplin kurullarının “ayrı bir ceza tayinine” yetkilerinin olmadığı, önerilen disiplin cezalarını “kabul veya reddedecekleri” ifade olunmuştur. Disiplin kurullarının “uyarma, kınama ve aylıktan kesme” disiplin cezalarını ve yüksek disiplin kurullarının da “kademe ilerlemesinin durdurulması” disiplin cezalarını itirazen değerlendirirken; soruşturmacıların

ve disiplin amirlerinin, “savunma hakkı” ihlali olarak değerlendirilebilecek herhangi bir fiillerinin olup olmadığını, “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi gereğince tüm şüphelerin yapılan soruşturma kapsamında giderilip giderilmediğini, ilgili memur hakkında yeterli kanıtların ortaya konulup konulmadığını, “orantılılık/ölçülülük” ilkesi gereği, disiplin cezasına esas olup soruşturma kapsamında tespit edilen fiil ile ilgili memur için önerilen ve memura tatbik edilen disiplin cezası arasında uyum olup olmadığı, “kanunsuz suç olmaz” ve “tipiklik” ilkeleri dikkate alınarak önerilen disiplin cezası ile disiplin cezasına dayanak gösterilen mevzuat ve disiplin hükmünü içeren metinler arasında herhangi bir çelişki olup olmadığı hususlarını etraflıca değerlendirmeleri gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun itiraz başlıklı 135/3. maddesine göre; memurlara verilen disiplin cezalarını itirazen değerlendirecek itiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin itiraz mercii olarak kendilerine intikalinden itibaren “otuz gün içinde” kararlarını vermek zorunda oldukları, itirazın kabulü hâlinde, “disiplin amirlerinin” itiraz mercilerince verilen kararı dikkate alarak, itiraza konu olan cezayı hafifletebilecekleri veya söz konusu cezayı tamamen kaldırabilecekleri ifade olunmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun mülga 136/3. maddesinde disiplin cezasına itiraz halinde, kanunda belirtilmiş “itiraz mercilerinin” kararı gözden geçirerek verilen disiplin cezasını aynen onaylayabilecekleri gibi söz konusu disiplin cezasını “hafifletebilecekleri veya tamamen kaldırabilecekleri” hüküm altına alınmıştı. Anılan Kanun maddesinin tamamı 13.02.2011 tarihli, 6111 sayılı Kanun’un 117/g maddesiyle yürürlükten kaldırılmış durumdadır (Resmî Gazete, 2011). Bu doğrultuda, memurların aldıkları “uyarma, kınama ve aylıktan kesme” disiplin cezalarına karşı disiplin kurullarına yaptıkları “itiraz” neticesi, disiplin kurullarının bu disiplin cezaları için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 126/3. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 14/2. maddesi gereği ayrı bir ceza tayinine yetkilerinin olmadığı ve önerilen disiplin cezalarını da kurul olarak yaptıkları inceleme neticesi kabul veya reddetmelerinden başka seçenekleri bulunmamaktadır.

Bu hususa ek olarak; Danıştay 12. Dairesi 30.03.2023 tarihli, E.2021/2031, K.2023/1510 sayılı kararında; disiplin kurulunun kendi yetki alanında görmediği bir disiplin cezasına ilişkin dosyayı yetkili gördüğü ilgili disiplin amiri veya disiplin kuruluna göndermesinin “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu”

yönündeki Anayasa kuralının bir gereği olduğu, aksi bir düşüncenin ilgili disiplin kurulunun kendi yetkisinde görmediği bir disiplin cezası önerisi hakkında "kabul veya ret kararı" vermesi sonucunu doğuracağı, bu durumun disiplin kurulu tarafından tesis edilen idari işlemi, yetki yönünden sakatlayacağı şeklinde bir hüküm tesis etmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2023). Bu kapsamda gerek disiplin kurullarının ve gerekse yüksek disiplin kurullarının kendi yetki alanlarına girmeyen konularda ilgili soruşturma dosyasını yetkili kurul veya disiplin amirine göndermelerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesinde ifade edilen karar şekillerinden farklı, incelenen dosyanın esasına ilişkin olmayan bir karar türü olarak değerlendirmek gerekir.

Diğer taraftan, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "Yüksek disiplin kurullarının görev ve yetkileri" başlıklı 18. maddesinde "yüksek disiplin kurullarının", memurun disiplin amirlerinin bu yoldaki isteği üzerine "Devlet memurluğundan çıkarma" cezasını vermeye, "kademe ilerlemesinin durdurulması" cezasına karşı yapılan itirazları da değerlendirmeye yetkili oldukları, yüksek disiplin kurullarının ayrı bir ceza tayinine yetkisinin olmadığı, önerilen cezayı kabul veya reddedecekleri, söz konusu yönetmeliğin "Yetkili yüksek disiplin kurulları" başlıklı 26. maddesinde de memurun bağlı bulunduğu kamu idaresi yüksek disiplin kurulunun, memurun amirlerinin bu yoldaki isteği üzerine ilgili memura "Devlet memurluğundan çıkarma" cezası vermeye ve memura verilen "kademe ilerlemesinin durdurulması" cezasına karşı yapılan itirazları değerlendirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135/1. maddesinde ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 26/1. maddesinde, disiplin cezası olarak memurlara verilen "kademe ilerlemesinin durdurulması" cezasında "itiraz mercii" olarak "yüksek disiplin kurulu" belirlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesi ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "Yüksek disiplin kurullarının görev ve yetkileri başlıklı" 18/2. maddesinde açıkça "Yüksek disiplin kurullarının ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder." denilmek suretiyle, yüksek disiplin kurullarının kendilerine önerilen veya itirazın değerlendirilmesi istenilen disiplin cezalarından farklı bir disiplin cezası tayinine yetkilerinin olmadığı da vurgulanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yüksek disiplin kurullarının karar usulü, memurun hakkı" başlıklı 129. maddesinde ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "Disiplin kurulları ile yüksek disiplin kurullarının çalışma esasları"

başlıklı 21. maddesinde “yüksek disiplin kurullarının” kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgili memurun özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkili oldukları vurgulanmıştır. Kanun koyucunun bu madde çerçevesindeki muradının; sonuçları itibarıyla memur üzerinde ağır etkide bulunacak böyle bir disiplin cezası kararı verilmeden önce dosya kapsamında yüksek disiplin kurulunda tereddütler ortaya çıktığı taktirde, bu tereddütlerin giderilmesi için gerektiğinde memuriyetten çıkarılma disiplin cezasına esas olan fiilin yüksek disiplin kurulunca da ayrıca tetkik edilmesi konusunda ilgili yüksek disiplin kurulunun yetkilendirilmesi olduğu açıktır.

Görüldüğü üzere genel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin anılan maddeleri çerçevesinde disiplin kurullarına ve yüksek disiplin kurullarına değerlendirdikleri dosyalar çerçevesinde açık bir şekilde “durma” kararı verme yetkisi verilmemiştir.

4. DİSİPLİN KURULLARININ VERMİŞ OLDUĞU DURMA KARARI UYGULAMASININ DİSİPLİN ZAMAN AŞIMINA ETKİSİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 135/3. maddesi ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 31/5. maddesinde; disiplin cezalarına karşı yapılan itirazları değerlendirecek olan itiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile disiplin soruşturmasına ilişkin karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren “otuz gün içinde” kararlarını vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Diğer taraftan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Karar süresi” başlıklı 128/3. maddesinde memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosyanın, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami “altı ay içinde”, dosyanın yüksek disiplin kurulunca karara bağlanacağı ifade olunmuştur.

Danıştay 8. Dairesi, 07.10.1996 tarihli, E.1996/3070, K.1996/2443 sayılı kararının gerekçesinde; idarelerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda belirlenmiş olan zamanaşımı sürelerini aşarak disiplin cezası vermelerinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Danıştay söz konusu kararında disiplin cezası, eğer bir idarî yargı merciince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek bir biçimde iptal edilirse, zamanaşımı süresinin yeniden işletilmesinin de olanaksız bulunduğu

hükmetmiştir (Danıştay 8. Dairesi,1996). Danıştay 10. Dairesi de E.1989/2299, K.1989/1735 sayılı kararında; idarelerin disiplin cezası verme yetkisinin belli sürelerle sınırlandırıldığını, idarelerin, süresi içinde disiplin cezası vermesiyle zamanaşımı süresinin kesileceği, böyle bir durumda disiplin cezasının idari yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine, zamanaşımı süresinin yeniden işletilmesinin olanaksız bulunduğu, idari yargı yerince şekil unsurundaki sakatlık nedeniyle bir idari işlemin iptali üzerine, idare tarafından, şekil eksikliği giderilip aynı konuda yeniden işlem tesisi yoluna gidilmesinin ise her zaman mümkün olduğunu vurgulamıştır (Danıştay 10. Dairesi, 1989).

İdarenin vermiş olduğu disiplin cezası işleminin idari yargı mercilerince yeni bir işlem tesis edilmek üzere iptal edilmesi sonucu, idare tarafından ilgili memur hakkında yeni bir disiplin işleminin ne kadar bir süre içinde tesis edilmesi gerektiğine yönelik genel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Ancak; Anayasa Mahkemesi Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 29. maddesinin 4 numaralı fıkrasının iptali nedeniyle açılan bir davada, ilgili maddede "Fiilin hatalı olarak vasıflandırıldığı veya düzeltilebilir bir şekil noksanlığı bulunduğu gerekçeleriyle disiplin cezasının mahkeme tarafından iptal edilmesi durumunda, kararın kesinleştiği tarihteki yetkili disiplin kurulu veya disiplin amiri, kararın tebliğinden itibaren ceza verme yetki ve sorumluluğu kapsamında yeniden değerlendirme yapar." şeklindeki ifade nedeniyle 09.03.2023 tarihinde vermiş olduğu E.2023/5, K.2023/45 sayılı kararının gerekçesinde yaptığı değerlendirmede; disiplin cezalarına karşı memurların aldıkları disiplin cezasına karşı hak arama hürriyeti kapsamında idari ve yargısal mercilere başvurulması ve akabinde cezanın iptal edilmesi üzerine verilen iptal kararı doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis etmesine ilişkin sürecin farklı bir aşama olduğu belirtilmiştir. Söz konusu kararda, bu sürecin disiplin ceza zamanaşımından bağımsız olarak değerlendirilmesi gerektiği, diğer taraftan verilen iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası işlemi tesis ederken "hiçbir süreyle sınırlı tutulmamasının" da kabul edilemeyeceği ifade olunmuştur. Bu sebeple ilgili idarenin yeni disiplin cezasını "makul bir sürede" tesis etmesi gerektiği, iptal kararı uyarınca idare tarafından yeni bir disiplin cezası işlemi tesis edileceği durumlarda, ilgili idarenin vakit geçirmeden "makul bir süre içinde" yargı kararını uygulaması gerektiği hususları da ilgili kararda vurgulanmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2023).

Diğer taraftan; Anayasa Mahkemesinin 10.04.2019 tarihli, E.2017/33, K.2019/20 sayılı kararında da disiplin cezasının, eylemin sübut bulmadığı ya da zamanaşımı süresi geçtikten sonra tesis edildiği gibi gerekçelerle iptal edilmesi üzerine, aynı konuda yeniden bir disiplin cezası verilmesinin mümkün olmadığı, ancak bazı iptal kararlarının gerekçesinin idarece aynı konuda yeni bir işlem tesisini mümkün ya da gerekli kılabilceği ifade olunmuştur. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında disiplin hukuku bakımından disiplin cezası verme zamanaşımının, cezayı gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarih itibarıyla başlayan ve cezanın verilmesine kadar geçen sürece ilişkin olduğunu ifade etmiş ve anılan disiplin cezasına karşı hak arama hürriyeti kapsamında idari ve yargısal mercilere başvurulması ve akabinde disiplin cezasının iptal edilmesi üzerine, verilen iptal kararı doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis etmesine ilişkin sürecin ise ayrı bir aşama olduğu, bu nedenle ceza zamanaşımından bağımsız olarak değerlendirilmesi gerektiği üzerinde durmuştur. Anayasa Mahkemesi, aksine bir kabulün idari düzenin korunması ve kamu hizmetinin düzgün işlenmesini zedeleyebileceği gibi, yargı kararlarının uygulanmasını güçleştirici hatta önleyici sonuçlara da yol açabileceği görüşündedir. Anayasa mahkemesi anılan kararında; idare mahkemelerinin vermiş olduğu iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis ederken hiçbir süreyle sınırlı tutulmamasının da kabul edilemeyeceğinden bahisle, idarenin yeni cezayı “makul bir sürede tesis etmesi”nin gerekli olduğunu belirmiş, yine aynı kararda Danıştay içtihatlarına atıfta bulunarak 2547 sayılı Kanun’un 53/c maddesindeki “Disiplin cezasının yargı kararıyla iptal edilmesi hâlinde, kararın idareye ulaştığı tarihten itibaren kalan disiplin ceza zamanaşımı süresi içerisinde, zamanaşımı süresinin dolması veya üç aydan daha az süre kalması hâlinde en geç üç ay içerisinde karar gerekçesi dikkate alınarak yeniden disiplin cezası tesis edilebilir.” şeklindeki düzenlemeyi, söz konusu düzenlemede geçen bu sürenin, kişilerin süresiz olarak ceza tehdidi altında kalmalarına yol açacak nitelikte olmadığını belirterek, düzenlemede yer alan sürenin gerek bireysel gerekse kamusal çıkarlar yönünden makul ölçüde olduğu sonucuna varmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2019).

Anayasa Mahkemesinin zikredilen kararlarında vurgulanan, “makul süre” tartışmaya açık ve net olmayan bir kavram olmakla birlikte 2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinde “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre

hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Ancak disiplin hükümleri saklıdır." hükmü bulunmaktadır. Danıştay 12. Dairesi, 20.12.2013 tarihli, E.2012/2857, K.2013/11887 numaralı kararının gerekçesinde; idare tarafından memurlara verilen disiplin cezalarının idari yargı mercileri tarafından iptal edilmesi durumunda eğer iptal kararlarının gerekçesinde, idareye ilgili memur hakkında başka bir disiplin işlemi tesis etme imkanı tanınıyorsa, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesi gereği ilgili idarenin, "makul süreler içinde" işlem tesis etmeleri gerektiği, buna karşılık yargı kararının gereğini yerine getirirken 657 sayılı Kanun'un 127/2. maddesinin içinde barındırdığı, disiplin cezasına muhatap olan ilgili memurların sürekli disiplin cezası tehdidi altında bırakılmasını önleme fonksiyonu gereği, ilgili mahkeme kararının ilgili idareye tebliğ tarihinden itibaren her koşulda iki yıl içinde disiplin işlemlerini sonuçlandırmaları gerektiğine yönelik bir hüküm tesis etmiş, aynı kararda iptal davası sonrası idarenin "üç ay içinde" yeni bir disiplin işlemi tesis etmesi işlemini de "makul süre içinde" olan bir işlem şeklinde değerlendirmiştir (Danıştay 12. Dairesi 2013).

Genel olarak yüksek disiplin kurulları tarafından memuriyetten çıkarma cezası gibi memur hakkında ağır netice doğuracak disiplin cezalarında, kesin kanaate sahip olmak için memur hakkında devam eden bir ceza davası varsa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 128/3. maddesi çerçevesinde kesin olarak karar verilmek zorunda olunan "altı aylık" süre içinde ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 127. maddesi son fıkrasında belirtilen, memurun soruşturmaya konu fiilinin gerçekleştiği tarihten itibaren, "iki yıllık" nihai zaman aşımı süresi içinde, mevcut dosya kapsamında yüksek disiplin kurullarının nihai kararlarını vermeleri gerektiği açıktır.

5. DİSİPLİN KURULLARININ VERMİŞ OLDUĞU DURMA KARARI SONRASI DİSİPLİN SORUŞTURMASININ YENİLENMESİ UYGULAMASI

Anayasa Mahkemesi emsal nitelikteki birçok kararında memurlara yönelik olarak verilen disiplin cezalarında Anayasa'nın temel hak ve hürriyetleri düzenleyen 13. maddesine veya kanunilik ilkesine atıfta bulunarak idarenin memurlara uygulamış olduğu disiplin cezalarının mutlaka kanuna dayanması gerektiğine yönelik hükümler tesis etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2022a ; Anayasa Mahkemesi, 2022b). Bu çerçevede disiplin kurullarının itirazen değerlendirdikleri

veya asıl karar verme merci oldukları durumlarda da yetkilerinin sınırı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda çizilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135/4. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 7/2. maddesi çerçevesinde disiplin cezasına karşı yapılan itirazın kabulü hâlinde disiplin amirleri, kararı gözden geçirerek, daha önce ilgili memura verilen disiplin cezasını hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. Mevzuatta belirlenen disiplin cezası itiraz mercilerine yapılan itirazlar üzerine, itiraza konu disiplin cezalarının ağırlaştırılabileceğine ilişkin müstakil bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, “aleyhe hüküm verme yasağı/reformatio in peius” ilkesi, ceza hukukunda sıklıkla üzerinde durulan genel ilkelerden olup (Özbek ve Tepe, 2014: 3759), 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 307/4. maddesi çerçevesinde, söz konusu ilke disiplin hukuku uygulamalarında da esas alınmaktadır.

Kendisine disiplin cezası tatbik edilen memurun tâbi olduğu disiplin mevzuatında, ilgili memurun itirazı üzerine, memurun aleyhine olacak bir şekilde itirazı değerlendiren idari mercilerin daha önceki disiplin cezasını ağırlaştırıcı yönde herhangi bir karar veremeyeceğine ilişkin müstakil bir düzenleme bulunmasa dahi, disiplin cezasına itirazı inceleyen idari mercilerin daha ağır bir cezaya hükmetmeleri hukuken mümkün değildir (Güleç, 2019: 701-750; Zor, 2022: 239-249). Zira, aleyhe hüküm verme yasağı sadece yargı mercileri tarafından verilen kararları değil, aynı zamanda idari başvurular neticesinde verilecek kararları da kapsamaktadır (Gündüz, 2020: 348-349). Danıştay 12. Dairesi 23.03.2016 tarihli, E.2016/704, K.2016/1587 sayılı kararında; “aleyhe hüküm verme yasağı gereği” disiplin cezalarını itirazın inceleyen idari mercilerin, verilen mevcut disiplin cezası haricinde daha ağır bir ceza verilmesi sonucunu doğuracak bir karar veremeyeceğine ve aynı fiillere ilişkin olarak “yeni bir soruşturma sürecinin de başlatılamayacağına” hükmetmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2016).

Memurlara disiplin cezası olarak verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının memurlara uygulanması prosedüründe, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/1. çerçevesinde, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler veya il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde ise valiler tarafından ilgili memura disiplin cezası olarak kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmektedir. Cezaya yapılan itiraz 657 sayılı Kanun'un 135. maddesi gereği yüksek disiplin kurulunda görüşülmektedir. Uygulamada, yüksek disiplin kurullarının itirazın

baktığı dosyalarda eksik inceleme gerekçesiyle durma kararı verdikleri ve incelemeyi yenilettikleri örneklerle rastlanılmaktadır. Yüksek disiplin kurullarının, memurların aldığı kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını itirazen inceledikleri hallerde, durma veya yeniden bir inceleme kararı vermelerini gerektirir açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kesinleşen disiplin cezaları idarenin yeni bir işlemiyle ortadan kaldırılamaz. İlgili kanunlarda ve mevzuatta belirtilen itiraz mercilerine, yine ilgili mevzuatta öngörülen sürelerde itiraz edilip, itiraz süreçleri tamamlandıktan sonra kesinleşen disiplin cezaları, ancak konunun yargısal açıdan denetlendiği bir yargı kararı veya açık bir yasal düzenlemeyle iptal edilebilir. Bu konuda idare tarafından tesis edilecek yeni bir işlemle disiplin cezasının niteliğinin değiştirilmesi veya disiplin cezasının ortadan kaldırılması mümkün değildir. Nitekim, Danıştay 8. Dairesinin, 12.10.1998 tarihli, E.1998/4988, K.1998/3015 sayılı kararı da bu yöndedir (Danıştay 8. Dairesi, 1998).

Uygulamada rastlanıldığı üzere disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, itiraz mercii olarak, önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi kararı vermeye yetkileri bulunmamaktadır. İdarenin tüm işlemlerinin ve bu işlemleri yapan idari mercilerin yaptıkları işlemlerin bir hukuk normuna dayanıyor olması ve idarenin herhangi bir işlem tesis edebilmesi için kaynağını kanundan alan bir yetkiye ihtiyaç duyması kanuni dayanak ilkesinin gereğidir (Özay, 1985: 127).

İdarenin güç ve yeteneği konusunda sınırlarını çizen husus yetki unsurudur (Günday; 2015: 134). 2577 sayılı Kanunu'nun "İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı", başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasında idari işlemlerin "yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden" biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı, iptal edilmeleri için, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılabileceği ifade olunmuştur. Bu kapsamda; disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, "itiraz mercii olarak", önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi kararı vermesi durumunda işlemin şekil yönünden sakatlığı ileri sürülerek iptali yönünde dava edilmesi de mümkün hale gelecektir. Zira idare hukukunda yetki, bir idari teşkilat içindeki tüm organlar tarafından değil, yetkileri hukuk kuralları çerçevesinde belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilir. İdare adına icrai işlem yapabilme yetkisine sahip bir idari makamın başka bir idari makamın yetkisine giren konuda işlem tesis etmesi

yetki tecavüzü olarak tanımlanan ve idari işlemin idari yargı mercilerinde iptalini gerektiren durumlardan birisidir (Günday, 2015:142-143). Ayrıca, disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, itiraz mercii olarak, önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi kararı vermesi durumunda, daha önce yapılmış soruşturmanın yenilemesi sonucu disiplin cezasına esas suçun daha ağır bir suça evrilmesi de bir ihtimal olduğundan böyle bir ihtimalin gerçekleşmesinin aleyhe hüküm verme yasağı (reformatio in peius) ilkesinin ihlali anlamına geleceği açıktır.

Danıştay 12. Dairesi 03.03.2022 tarihli, E.2021/7852, K.2022/886 sayılı kararında; “aleyhe hüküm verme yasağı”nın, disiplin hukukunda da temelleri bulunan bir ilke olduğu, bu ilke kapsamında memurların kendilerine verilen disiplin cezalarına itiraz etmeleri durumunda, memurların aleyhine daha ağır bir disiplin cezasına karar verilmesinin yasaklandığı, kamu görevlilerinin çekinmeden itiraz yoluna başvurabilmelerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 136. maddesiyle de güvence altına alındığı, davacı memurun daha önceki hukuki durumundan daha ağır yeni bir hukuki durum oluşturacak şekilde, memura aldığı disiplin cezasından daha ağır bir ceza verilmesinin aleyhe hüküm verme yasağının ihlali niteliği olduğuna hükmetmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2022).

Zikredilen tüm hususlar çerçevesinde; disiplin kurullarının, yetkilerine giren konularda, itirazen inceledikleri disiplin cezaları hakkında eğer dosyada esasa ilişkin bir eksiklik görürlerse ilgili memura verilen disiplin cezasını reddetmeleri ya da verilen cezayı kabul etmelerinden başka seçenekleri bulunmamaktadır.

SONUÇ

Disiplin yaptırımları, mevcut kamu hizmetinin düzenli olarak verilmesini ve bu hizmet düzeninin korunmasını amaçlar. Her ne kadar disiplin hukuku ile ceza hukuku, birbirlerine göre bağımsız disiplinler olsalar da Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarına yansıdığı üzere disiplin hukukundaki usul işlemlerinde ceza hukukunun temel ilkelerinden de yararlanması doğaldır. Ceza hukuku alanında kullanılan usul hükümleri ile ceza hukukunun genel ilkeleri dayanak gösterilerek; disiplin kurullarının "durma" kararı verdikleri örnekler bulunmaktadır.

Durma kararı, soruşturmanın veya kovuşturmanın yapılması herhangi bir şarta bağlanmışsa bu şartın gerçekleşmediğinin anlaşılması halinde, beklemek üzere verilen teknik bir karardır. Ceza kanunu kapsamındaki cezalar ile disiplin hukuku kapsamındaki cezalar arasında; "amaç, kapsam, usul ve sonuçlar" bakımından farklılıklar olduğu Danıştay içtihatlarına sıkça yansımıştır. Mevcut içtihatlar çerçevesinde; disiplin kurullarının memurun disiplin cezasını gerektiren fiilinin ceza mahkemesi tarafından işlenmediğinin kesin olarak tespit edilmesi durumu haricinde, ceza davalarının sonuçlarını dikkate almadan, mevcut deliller çerçevesinde disiplin dosyalarını karara bağlayabilecekleri açıktır. Memur için öngörülen suçun, ilgili tarafından işlenmediğine yönelik olarak verilen ceza mahkemesi kararları hariç, ceza mahkemelerinin verdiği kararlar, Devlet Memurları Kanunu'nun 131. maddesi çerçevesinde disiplin kurullarının ilkesel olarak karar vermesini engelleyici nitelikte değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 14/2. maddesinde disiplin kurullarının "ayrı bir ceza tayinine" yetkilerinin olmadığı belirtilmiş, bu kurulların önerilen disiplin cezalarını sadece "kabul veya reddedecekleri" ifade edilmiştir.

Anayasamızın 6. maddesi çerçevesinde hiçbir idari merci kaynağını Anayasadan almayan bir yetkiyi kullanamaz .657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin çerçevesinde disiplin kurullarına ve yüksek disiplin kurullarına açık bir şekilde "durma" kararı verme yetkisi verilmemiştir. İdareler ve idarelerin yetkili organları faaliyetlerini hukuk kuralları içinde yürütmek durumundadırlar. Bu husus, hukuk devleti anlayışının doğal bir yansıması olup, idarenin kanuniliği ilkesinin de bir gereğidir. Yetki unsuru idari işlemlerin en

önemli şartıdır. İdari işlemi yapacak olan yetkili organların kendilerine verilen yetkilerin dışına taşmaları idari işlemi hukuksal açıdan sakatlayacaktır. İdari mercilerin kendilerine verilen yetkilerin sınırlarını esnetmeye çalışmaları devlete güven duygusunu zedeler.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun itiraz başlıklı 135/3. maddesi çerçevesinde memurlara verilen disiplin cezalarını itirazla değerlendirecek itiraz mercileri "otuz gün içinde" kararlarını vermek zorundadır. İtirazın kabulü halinde de doğrudan itiraz mercileri ayrı bir disiplin cezası takdir edemezler. İtirazın kabulü halinde yetkili disiplin amirleri cezayı hafifletebilirler veya söz konusu cezayı tamamen kaldırabilirler. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yüksek disiplin kurullarının karar usulü, memurun hakkı" başlıklı 129. maddesinde memur üzerinde ağır etkide bulunacak bir disiplin cezası kararı verilmeden önce dosya kapsamında yüksek disiplin kurulunun ayrıca inceleme yapması mümkündür. Ancak, yüksek disiplin kurullarının itiraz mercii olarak karar vermeleri durumunda dosyayı karar vermek üzere yeniden incelemeleri mümkün değildir.

Uygulamada rastlanıldığı üzere disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, itiraz mercii olarak, önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi veya yeniden inceleme kararı vermeye yetkileri bulunmamaktadır. Böyle bir karar verilmesi durumunda, söz konusu işlemin idari yargı mercilerinde iptal davasına konu olması mümkün olabileceği gibi yeniden yapılacak disiplin soruşturması sonucunda disiplin cezasına esas suç için, daha önceki soruşturma kapsamında önerilen disiplin cezasından daha ağır bir disiplin cezasının ilgili memur için önerilmesi de gündeme gelebilecektir. Bu durumunun aleyhe hüküm verme yasağı ilkesinin ihlali anlamına geleceği açıktır.

KAYNAKÇA

- Akıylmaz, Bahtiyar (2002). "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2002, Cilt: 6, Sayı:1-2, ss.239-262.
- Akıylmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2023). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 17. Baskı, Ankara.
- Anayasa Mahkemesi (2004). T:13.05.2004, E.2000/43, K.2004/60. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2004/60?EsasNo=2000%2F43> (Erişim Tarihi: 25.05.2024)
- Anayasa Mahkemesi (2018). T:17.10.2018, E.2018/110, K.2018/99. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2018/99?EsasNo=2018%2F110> (Erişim Tarihi: 25.05.2024).
- Anayasa Mahkemesi (2019). T:10.04.2019 tarihli, E.2017/33, K.2019/20, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2019/20?EsasNo=2017%2F33> (Erişim Tarihi 26.05.2024)
- Anayasa Mahkemesi (2021). T:21.01.2021, BN:2017/32534. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Anayasa Mahkemesi (2022a). T:08.09.2022, E.2022/54, K.2022/99. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/99?EsasNo=2022%2F54>
- Anayasa Mahkemesi (2022b). T: 24.03.2022, E.2021/2, K.2022/20. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/20?EsasNo=2021%2F2>
- Anayasa Mahkemesi (2023). T:09.03.2023, E.2023/5, K.2023/45 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024)
- Aras, Bahattin (2014). **Hukuk ve Ceza Mahkemesi Kararlarının Birbirine Etkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Aslan, Zehreddin ve Halil Altındağ (2018). **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Atay, Ender Ethem (2012). **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.
- Danıştay 5. Dairesi (2016). T:24.10.2016, E.2016/10099, K.2016/4937, **Danıştay Dergisi**, Yıl:2017, Sayı:144, ss.107-110.

- Danıştay 5. Dairesi (2020). T:11.11.2020, E.2016/29950, K.2020/2058. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 7. Dairesi (1979). T: 26.09.1979, E.1978/1293, K.1979/1571, **Danıştay Dergisi**, Yıl:10/1980, Sayı:38-39, ss.250-252.
- Danıştay 8. Dairesi (1996). T:07.10.1996, E.1996/3070, K.1996/2443. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 8. Dairesi (1998). T:12.10.1998, E.1998/4988, K.1998/3015. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 10. Dairesi (1989). T:12.10.1989, E. 1989/2299, K. 1989/1735. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2006). T:26.12.2006, E.2003/3174, K.2006/6690. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2007). T:22.05.2007, E.2005/1237, K.2007/2565. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2011). T:04.02.2011 tarihli, E.2010/64, K.2011/474. <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=17732&start=5> (Erişim Tarihi: 07.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2013). T: 20.12.2013 tarihli, E. 2012/2857, K. 2013/11887. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2015). T:02.07.2015, E.2015/1008, K.2015/4473. **Danıştay Dergisi**, Yıl:2015, Sayı:139, ss.88-92.
- Danıştay 12. Dairesi (2016). T:23.03.2016, E.2016/704, K.2016/1587. **Danıştay Dergisi**, Yıl:2016, Sayı:143, ss.216-219.
- Danıştay 12. Dairesi (2022). T:03.03.2022, E.2021/7852, K.2022/886. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2023). T:30.03.2023, E.2021/2031, K.2023/1510. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2017). T:21.11.2017, E.2014/10025, K.2017/5821. **Danıştay Dergisi**, Yıl: 2018, Sayı: 148, ss.202-204.
- Danıştay 14. Dairesi (2019). T:13.03.2019, E.2017/79, K.2019/1945. <https://kazanci.com.tr> (Erişim Tarihi: 05.01.2024).

- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (2023). T:12.04.2023, E.2023/16, K. 2023/13. <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/guncelKararlar/2023-09-27-10-10-9569017.pdf> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Giritli, İsmet (1979). **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, 6. Baskı, İstanbul.
- Gölcüklü, Feyyaz (1963). "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:2, ss.115-182.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan (2018). **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 20. Baskı, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan (2019). **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara.
- Güleç, Sesim Soyer (2019). "Ceza Muhakemesi Hukukunda Aleyhe Değiştirme (Reformatio In Peius) Yasağı", **D.E.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:21, Özel Sayı, ss.701-750.
- Günday, Metin (2015). **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- Gündüz, Ebru (2020). "İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:2, ss.333-360.
- Işıklar, Celal (2019). **Kamu Disiplin Yaptırımları**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Kalabalık, Halil (2019). **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt: I, Seçkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara.
- Kiremitçi, Orçun (2023). "İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 19, ss.213-250.
- Oğurlu, Yücel (2001). **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.
- Özay, İlhan (1985). **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özgenç, İzzet (2012). **Türk Ceza Hukuku**, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- Özbek, Veli Özer ve İlker Tepe (2014). "Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda Aleyhe Değiştirme (Reformatio in Peius) Yasağına İlişkin Öğreti ve Uygulama Boyutlarıyla Genel Bir Değerlendirme", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt:16, Özel Sayı, ss.3759-3797.

Pınar, İbrahim ve Ömer Çalışkan (2013). **Açıklamalı İctihatlı Disiplin Suç ve Cezaları Disiplin Soruşturması**, Seçkin Yayınları, Ankara.

Resmî Gazete (2011), T:25.02.2011, Sayı:27857 Mükerrer. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1.htm> (Erişim Tarihi: 03.01.2024)

Şafak, Ali (2002). **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Selim Kitapevi, 4. Baskı Ankara.

Şahin, Cumhur ve Neslihan Göktürk (2016). **Ceza Muhakemesi Hukuku II**, Seçkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara.

Toroslul, Nevzat ve Turhan Feyzioğlu (2009). **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Savaş Yayınevi, 7. Baskı, Ankara.

Ulusoy, Ali Dursun (2013). **İdari Yaptırımlar**, 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu (2018). T:10.07.2018, E.2018/4-35, K.2018/337. (Erişim Tarihi: 03.01.2024).

Yenisey, Feridun ve Ayşe Nuhoglu (2016). **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Seçkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara.

Yüce, Turhan Tufan (1994). “Disiplin Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 1994/24, Sayı:88, ss.5-14.

Zor, Burç Volkan (2021). “Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:155, ss.331-337.

**OMBUDSMAN
AKADEMİK DERGİSİ
YAYIN KURALLARI**

ETİK KURALLAR

1. Sosyal bilimler dahil olmak üzere tüm bilim dallarında yapılan araştırmalar için ve etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir.
2. Makalelerde Araştırma ve Yayın Etiğine uyulduğuna dair ifadeye yer verilmelidir.
3. Ulusal ve uluslararası standartlara atıf yaparak, dergide ve/veya web sayfasında etik ilkeler ayrı başlık altında belirtilmelidir. Örneğin; dergilere gönderilen bilimsel yazılarda, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'un Editör ve Yazarlar için Uluslararası Standartları dikkate alınmalıdır.
4. Etik kurul izni gerektiren çalışmalarda, izinle ilgili bilgiler (kurul adı, tarih ve sayı no) yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer verilmelidir. Olgu sunumlarında, bilgilendirilmiş gönüllü olur/onam formunun 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, özetin alt kısmında çalışmanın alanını tanımlayabilecek nitelikte Türkçe ve İngilizce anahtar kelimelere (en az 3 en fazla 5 kelime) yer verilmelidir.
6. Türkçe makalelerin yazımında Türk Dil Kurumu'nun Türkçe sözlüğü veya <http://www.tdk.org.tr> adresi esas alınmalı, ayrıca yazılar dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılabilirlik vs.) ve dergi yayın ilkeleri ve yazım kurallarına göre düzenlenmiş olmalıdır.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, Editör ile Yayın Kurulu tarafından dergi "Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları"na ve kamu yayıncılığına uygunluğu açısından incelenir. Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak, kısaltmak, ulusal, uluslararası yayın veya etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.
8. Dergimiz, kör hakemlik ilkeleri çerçevesinde yayın yapmaktadır. Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere

en az iki hakeme gönderilir. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanır. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir.

9. Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Yabancı dildeki çalışmaların yayınlanması Editör Kurulunun kararına bağlıdır. Yayın 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 Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının 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. Zeytindalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA" adresine posta ile göndermek zorundadırlar.
15. Yazışma adresi: Kamu Denetçiliği Kurumu, Kavaklıdere Mah. Zeytindalı Caddesi, No:4 Çankaya/ANKARA. E-mail: 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, yayının evi, baskı sayısı, basıldığı il, alıntı yapılan sayfa numara(lar)ı şeklinde olmalıdır.

Tek yazarlı yayınlarda atıf: Adem Öğüt (2009), **Bilgi Çağında Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, 4. Baskı, Ankara, s.25.

İki yazarlı yayınlarda atıf: Durmuş Acar ve Nilüfer Tetik (2008), **Genel Muhasebe**, Detay Yayıncılık, Ankara, s.38-39.

Üç yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin, Erdal Bayrakçı ve Erhan Örselli (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Dört ve daha fazla yazarlı yayınlarda atıf: Ali, Şahin vd. (2011), **Dünyada ve Türkiye’de E-Devlet**, Çizgi Kitabevi, 1. Baskı, Konya, s.115-119.

Yazar adı olmayan kaynaklar için atıf: TODAİE (1965), **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 224.

Çeviri Kitaplar: Paul Imbert (1981), **Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri** (Türkiye'nin Meseleleri), Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul, s.84.

Dergiler: Ali Şahin (2005). "Kültürel Niteliklerimizin Türk Yönetiş Değerlerine Etkisi ve Japon Z Teorisiyle Karşılaştırılması", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Baran Ofset, Cilt: 7, Sayı:1, s.28.

Gazeteler: Türker Alkan (2002). "Seçilmişler ve Atanmışlar", Radikal Gazetesi, 30 Mart, par.5.

Tezler: Ali Şahin (2003). Türk Kamu ve Özel Kesim Yöneticilerinin Motivasyon Durumu, 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 kapak sayfası eklenmelidir.
3. Editörler Kurulu tarafından ön değerlendirmesi yapılan makaleler uygun bulunması halinde dış kapak sayfası çıkarıldıktan sonra Hakem Kurulu'ndan konuyla ilgili iki hakeme gönderilecektir. Bu nedenle çalışmanın ilk sayfasında yazar adına yer verilmeden sadece makale adı yazılmalıdır. Ayrıca çalışma, ihtiyaç duyulması halinde üçüncü bir 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.