

# TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 76

EYLÜL 2004

SAYI: 444

## İÇİNDEKİLER

|                             |                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Doç.Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ | : Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı.....                                                                             | 1   |
| Dr. Çetin ARSLAN            | : İnsan Ticareti Kavramı ve Bu Konudaki Ulusal Mevzuata Genel Bir Bakış .....                                                                   | 37  |
| Fuat CANAN                  | : Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi.....                                                                                           | 63  |
| Ramazan ŞAHİN               | : Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği .....                                                                                      | 75  |
| Kasım ESEN                  | : Avrupa Birliği Topluluk Programları Kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği.....                                                                     | 91  |
| Sinan GÜNER                 | : Avrupa Kamu Yönetimlerinde Yeni Bir Kalite Modeli.....                                                                                        | 113 |
| Özay ÖZPENÇE                | : Hızlı Şehirleşme, Sanayileşme ve Çevre Sorunları: Sorunların Çözümünde Siyasi Erkin Rolü...                                                   | 125 |
| Ahmet ÖZEN                  |                                                                                                                                                 |     |
| M. Akif ÖZER                | : Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler.....                                                                          | 139 |
| Tarık VURAL                 | : Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler...                                                                                                  | 179 |
| Seyfettin ASLAN             | : Osmanlı Devletinde Ayanların İktidar Mücadelesi                                                                                               | 195 |
| HABERLER                    | : İçişleri Bakanlığından Haberler.....                                                                                                          | 209 |
| MEVZUAT                     |                                                                                                                                                 |     |
| Mustafa AYIK                | : 1 Temmuz 2004 - 30 Eylül 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.... | 215 |

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216



• İDARECİLER,

BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR; YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMIYLA MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN, ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELAKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK



## ANAYASA HUKUKU VE İNSAN HAKLARI AÇISINDAN BİLGİ EDİNME HAKKI

**Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ**

### GİRİŞ

Bilgi özgürlüğü ("freedom" of information) ya da bilgi edinme hakkı ("right" to know) günümüzde gerek uluslararası ortamda ve gerekse Türkiye’de yapılmakta olan anayasa hukuku tartışmalarında üzerinde en sık durulan kavramlardan biridir. Her iki kavram da gün ışığında yönetim (sunshine government), Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 19 uncu maddesi ile ilgisi nedeniyle kısaca “Article 19” olarak isimlendirilen bilgi özgürlüğü, saydamlık (transparency) ve açık toplum (open society), hesap verebilirlik (accountability) ve hatta kamu yönetimi (public management, governance) gibi kavramlarla da yakından ilgili bulunmaktadır.

Konunun genel çerçevesinin doğru ve isabetli olarak ortaya konulması için bu aşamada dört noktanın altının çizilmesi gerekmektedir.

- Bilgi edinme hak mıdır yoksa özgürlük müdür?
- Bilgi edinme hakkının günümüz anayasa hukuku terminolojisinde üçüncü kuşak haklar ya da dayanışma hakları olarak nitelenen haklar içindeki yeri ve önemi nedir?
- Bilgi edinme hakkı ile iyi yönetim hakkı arasındaki ilişki nedir?
- Bilgi edinme hakkı/özgürlüğü sadece kamu yönetimlerine karşı gelişen bir savunma düzeneği midir? Konunun özel sektörle bağlantısı nedir?

Yukarıdaki açıklamalardan açıklıkla görülmektedir ki, bilgi edinme olgusu ya da süreci hem “özgürlük” ve hem de bir “hak” olarak nitelendirilebilmektedir. Bireysel düzeyde algılamada ortaya çıkan bu farklılık hukuk terminolojisi açısından daha farklı bir önem taşımaktadır. “Özgürlük” kavramı herhangi bir alanda kısıtlamaların ve engellemelerin yokluğu anlamına gelmektedir. “Hak” kavramı ise bir eylemde bulunabilme ve yapabilme serbestliği ya da kişinin başkalarına karşı ileri sürebileceği ve başkalarından isteyebileceği üstünlükler, edimler ve eylemlerle ilgilidir. Bu bağlamda “özgürlük” kişinin

kendi dünyasına özgü ve kişileri koruma altına almayı düzenleyen edilgen bir anayasal ve hukuksal olgu olarak ortaya çıkarken; “hak”, kişinin başkalarına karşı ileri sürebileceği ya da onlardan talep edebileceği eylemler olarak ortaya çıkmaktadır. Hak kavramı bu açıdan dışa dönük ve etkin bir nitelik taşımaktadır. Bilgi edinmenin bir hak olarak algılanması ve kabul edilmesi bize göre daha isabetlidir. Bu bağlamda, söz konusu hakkın temel unsurlarının açıklıkla belirlenmesi ve ortaya konulması gerekmektedir. Bu yaklaşım ülkemizde henüz yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun daha doğru anlaşılmasına ve irdelenmesine yardımcı olacaktır.

Hukuk deyimi hakkın kullanılma biçimini düzenleyen kuralların, süreçlerin ve yasal düzenlemelerin bütünü anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, bilgi edinme hakkının varlığı, aynı zamanda, yeni bir hukuk alanı olarak bilgi edinme hukukunu da ortaya çıkarmış bulunmaktadır. Bu çerçevede bilgi edinme hakkının içeriksel gerekliliklerinin ortaya konması bilgi edinme hukukunun da gelişmesi açısından önem taşımaktadır.

Açıklanması gereken ikinci nokta söz konusu kavramın temel hak ve özgürlüklerin gelişme çizgisi içindeki yeri ile ilgilidir. Bilgi edinme hakkı temel insan hak ve özgürlüklerinin üçüncü kuşağı oluşturan dayanışma haklarının (solidarity rights) iyi bir örneğini oluşturmaktadır. Bilgi edinme özgürlüğü ise, ifade özgürlüğü ile olan yakın ilgisi nedeniyle daha çok birinci kuşak hak ve özgürlüklere yakın durmaktadır. Birinci kuşak hak ve özgürlükler, yani edilgen statü hakları esas olarak kişinin maddi ve manevi varlıklarının güvence altına alınmasını amaçlayan kavramlardır. Bunu toplumsal ve ekonomik gelişmeyi istemeyi ve talep etmeyi de içeren ikinci kuşak etkin statü hakları izlemiştir.

Üçüncü kuşak hak ve özgürlükler ise günümüz dünyasının içinde bulunduğu koşulların yarattığı ve temel insan hakları listesine eklemek istediği yeni kavramlardan oluşmaktadır. Çevre hakkı, barış hakkı, kök hücreye, genetiğe ve genetik açıdan değişikliğe uğramış organizmalara ilişkin haklar, internet ve internet üzerinden yapılan iletişime ilişkin haklar günümüz dünyasının bir insan hakkı olarak düzenlenmesini istediği yeni alanları oluşturmaktadır. Bu bağlamda önümüzdeki on yıllar çevre hukukunun, barış hukukunun, genetik hukukunun ve internet hukukunun daha ileri boyutlara ve daha zengin içeriğe kavuştuğu yıllar olacaktır. Bu alanlardan biri de kuşkusuz bilgi edinme hukuku olacaktır.<sup>1</sup> Demokratikleşmenin küresel alanda kazandığı

---

<sup>1</sup> 1 Prof. Dr. Turgut Tarhanlı, Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı, Güncel Hukuk, Nisan 2004, 4: 12-13

ivme ve bilgi toplumunun ulaştığı gelişmişlik düzeyi bilgi edinme hakkının daha geniş boyutları ve yanlarıyla ortaya çıkması anlamına gelecektir.

Başlangıç bölümünde üzerinde durulması gereken üçüncü nokta bilgi edinme hakkı ile iyi yönetim hakkı (good government, governance, administration) arasındaki ilişkidir. İyi yönetim hakkı da dayanışma hakkı olarak kabul edilmelidir. Gerek Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda ve gerekse Avrupa Birliği'nin "Anayasa" (Constitution) veya Konvansiyon (Convention) olarak isimlendirilen taslak belgesinde iyi yönetim hakkı vurgulanmakta ve ortaya konulmaktadır. Bu ilkeler Avrupa Birliği Anayasası'na tam olarak yansımış olmamakla birlikte, bilgi edinme hakkı iyi yönetim hakkını tamamlayıcı ve bütünleştirici bir özellik taşımaktadır. İyi yönetim hakkı kuramsal açıdan kamu yönetimlerinin doğru, adil, yansız, etkili, etken, verimli ve ahlak kurallarına uygun çalışması anlamına gelmektedir. AB Anayasası içinde yer alan ve işlemlerin tarafsız, adil ve makul bir süre içinde çözülmesi zorunluluğu, bireylerin kendilerini olumsuz olarak etkileyecek konularda savunma yapma hakkı, bireylerin kendileri ile ilgili dosyalara (bilgilere) erişme hakkı, yönetimin kararlarını gerekçelendirmesi zorunluluğu, kamu yönetimleri tarafından verilen zararların giderilmesini istemek hakkı ve yazışmaların AB Anlaşmasının kabul ettiği dillerden biri ile yapılabilmesi olanağı gibi unsurlardan oluşan iyi yönetim hakkı tanımı bu yolda yapılmış olan bir başka tanımdır. Bireyler kendilerini yönetenlerden bu temel niteliklere uygun yönetim koşullarının oluşturulmasını ve bu koşulların sürdürülebilir kılınmasını istemektedirler. Bu amacın sağlanması ise bireylerin kamu yönetimlerinin işleyiş ve çalışma koşulları konusunda bilgili olmalarını kesin bir zorunluluk durumuna getirmektedir. Bu bağlamda, bilgi edinme hakkı iyi yönetim hakkının bir unsurudur ve onunla yakın bir ilişki içindedir.

Anayasal tartışmalara ışık tutması bakımından üzerinde durulması gereken dördüncü nokta ise bilgi edinme hakkının özel sektör açısından taşıdığı önemdir. Bilgi edinme hakkının bürokratik gizlilik ve saydam olmayan kamu yönetimi kültürlerine karşı gelişen bir toplumsal ve hukuksal refleks olduğu kuşkusuzdur. Ancak, günümüz koşulları içinde özel sektör de toplumsal yaşam ve genel ekonomi içinde çok önemli boyutlara ulaşan büyüklüğe sahiptir. Bilgisayar teknolojisinin yarattığı veri ve bilgi bankaları bu durumun tipik örneğidir. Özel bankaların elindeki bireylere ilişkin bilgiler devletin elindeki bilgileri aşabilecek durumdadır. GSM telefon ağlarının tümü özel sektöre aittir. Holdingler arasındaki gizli anlaşmalar serbest rekabet ortamını ortadan kaldıracabilecek boyutlardadır. Özel sektöre ait üretim tesislerinin birçoğu kamu esenliğini, sağlığını ve güvenliğini tam olarak güvence altına almak durumunda

değildir. Çevre sağlığı, işyeri güvenliği ve işçi sağlığı ve kimi işyerlerinde çocuk yaştaki işçilerin çalıştırılmakta olması bu bağlamda verilebilecek örnekler arasındadır. Kamuya karşı geliştirilen bu refleks özel sektör çatısı altında çalışan kurum ve kuruluşlara karşı da gösterilebilmelidir. Bu nedenle bilgi edinme hakkının özel sektör kurum ve kuruluşları ile ilgisi açıklığa kavuşturulmalıdır.

## **DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE TARİHSEL GELİŞİM ÇİZGİSİ**

### **Dünya’da**

Bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü çerçevesi içinde hem bir hak ve hem de anayasal düzenleme olarak uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. 1786 Virginia Bildirisi ve 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi bu bağlamda anımsanacak ilk anayasal belgelerdir.

Yasal düzenlemelere ilişkin ilk örnek ise İsveç olmuştur. Bu bağlamda ilk yasal düzenleme “Basın Özgürlüğü Yasası”dır. 1776 tarihli olan Yasa bireylere resmi belgelere erişim hakkını tanımaktadır.<sup>2</sup>

Ancak, bu bağlamda en önemli gelişme 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile elde edilmiştir. Bildirgenin 19 uncu maddesi ifade özgürlüğü başlığını taşımaktadır:

“Madde 19 - Herkesin görül) ve anlatım özgürlüğüne hakkı vardır. Bu hak, karışmasız görüş edinme ve herhangi bir yoldan ve hangi ülkede olursa olsun bilgi ve düşünceleri arama, alma ve yayma özgürlüğünü içerir. ”

Maddenin ikinci cümlesi bilgi edinme hakkını tüm açıklığı ile ortaya koymaktadır. Bu hak arama, alma ve yayma eylemlerinden oluşmaktadır. Bilgi edinme hakkının temelini oluşturan bu düzenleme günümüzde giderek gelişen ve “Article 19” olarak bilinen sivil toplum eylemine düşünce kaynağı olmuştur.

Uluslararası alandaki ikinci önemli gelişmeyi 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi oluşturmaktadır:

“Madde 10- İfade özgürlüğü

Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü

---

<sup>2</sup> [www.bilgilenmehakki.org](http://www.bilgilenmehakki.org)



de içerir. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine bağlı tutmalarına engel değildir.

Kullanılması görev ve sorumluluk yükleyen bu özgürlükler, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması veya yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması için yasayla öngörülen bazı biçim koşullarına, sınırlamalara ve yaptırımlara bağlanabilir. ”

Sözleşmenin 10 uncu maddesinin 1 inci bendinin 2 nci cümlesi bilgi edinme hakkını açıklıkla tanımlamaktadır: kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğü.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) konumuzla doğrudan ilgili bir kararı olmamakla birlikte 10 uncu maddeyle ilgili olarak verdiği çeşitli kararlar vardır. Bu kararlar konunun açıklığa kavuşması bakımından dikkat çekicidir. Mahkeme “Çetin ve arkadaşları ve Türkiye” (Sayı 40153/98 ve 40160/98) davalarında olağanüstü hal bölgesinde bazı gazetelerin dağıtılmasının yasaklanması ile ilgili kararının 10 uncu maddeye aykırı olduğuna karar vermiştir. (13 Şubat 2003). Mahkemede “Colombani ve Fransa” (Sayı 51279/99) davasında yabancı bir devlet başkanına hakaret edilmesi nedeniyle bir genel yayın direktörü ile bir gazetecinin hapis cezasına çarptırılması yine 10 uncu maddeye aykırı bulunmuştur. (25 Haziran 2002) “Stambuk ve Almanya” (Sayı 37928/97) davasında doktorlara reklam yasağını çiğnemeleri nedeniyle parasal disiplin cezası verilmesi de Mahkeme tarafından aynı maddeye aykırı bulunmuştur. (17 Ekim 2002) Mahkeme “Kıbrıs ve Türkiye” davasında (Sayı 25781/94) Kuzey Kıbrıs'ta Rum öğrenciler için ders kitaplarında sansür uygulanmasını 10 uncu maddeye aykırı bulmuştur. (10 Mayıs 2001 Büyük Kurul) Mahkeme “Vgt. Verein Gegen Tierfabriken ve İsviçre” (Sayı 24699/94) davasında hayvanların korunması için bir dernek tarafından verilen “siyasal” ilanının yayımlanmasının reddedilmesini aynı şekilde 10 uncu maddeye aykırı bulmuştur. (28 Haziran 2001). Bu kararlar açıklıkla göstermektedir ki AİHM fikir ve düşüncenin açığa vurulmasının ve yayınlanmasının önüne engeller konulmasını Sözleşmeye uygun kabul etmemekte ve bu tür davranışları insan haklarının çiğnenmesi olarak görmektedir.

Bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak yakın zamanda meydana gelen bir başka uluslararası gelişme de Birleşmiş Milletler Siyasi ve Medeni Haklar Sözleş-

mesi'dir. Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 16 Aralık 1966'da kabul edilen sözleşme 23 Mart 1976'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye 14 Ağustos 2000'de sözleşmeye taraf olmuştur. Bu sözleşmenin 19 uncu maddesi ifade özgürlüğü başlığını taşımaktadır.

“19. Madde - İfade özgürlüğü

1. Herkesin, bir müdahale ile karşılaşmaksızın fikirlere sahip olma hakkı vardır.
2. Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir; bu hak bir kimsenin ülke hudutlarıyla sınırlanmaksızın sözlü, yazılı veya basılı veya sanatsal ürün şeklinde veya kendi tercih ettiği başka bir iletişim vasıtasıyla her türlü bilgi ve düşüncüyü arama, edinme ve ulaştırma özgürlüğünü de içerir.
3. Bu maddenin ikinci fıkrasındaki haklar özel bir ödev ve sorumlulukla kullanılır. Bu nedenle bu hak, sadece hukuken öngörülen ve aşağıdaki sebeplerle gerekli olan sınırlamalara tabi tutulabilir:
  - a) Başkalarının haklarına ve itibarına saygı;
  - b) Ulusal güvenliği veya kamu düzenini veya sağlık ve ahlaki koruma. ”

Konuyla ilgisi bakımından önem taşıyan ve üzerinde durulması gereken uluslararası belgelerden biri de Çevresel Sorunlarda Bilgiye Erişim, Karar Almaya Katılma ve Yargıya Erişim Aarhus Konvansiyonudur. (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters) Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu'nun bir çalışması olan bu sözleşme 25 Haziran 1998 tarihinde Danimarka'nın Aarhus kentinde imzalanmıştır. Türkiye anlaşmayı parafe etmiş ancak henüz onaylamamıştır. Alınan bilgilere göre, Türkiye Dışişleri Bakanlığı anlaşmanın onaylanması için bir çaba harcamayacağını belirtmekte ve konunun Avrupa Birliği ile üyelik görüşmeleri sırasında çözüme kavuşturulacağını düşünmektedir. Dışişleri Bakanlığı'nın bu politikasının nedenleri resmi olarak açıklanmamış olmakla birlikte bu nedenler konusunda ileride bazı yorumlar yapılacaktır.

Aarhus Konvansiyonunun 3 üncü maddesi'nde özet olarak şu düzenlemeler yer almaktadır:

1. Taraflar bu Konvansiyonun çevresel konularla ilgili olarak kişilerin bilgiye erişimleri, karar almaya katılmaları ve yargıya eriş-

meleri ile ilgili olarak gerekli olan yasa düzenlemeleri yapacak, düzenleyici metinleri hazırlayacak ve ilgili öteki önlemleri alacaklardır.

2. Taraflar çevresel sorunlarla ilgili olarak bilgi edinme, kararlara katılma ve yargıya ulaşım konularında gereksinim duyan kişilere yardımcı olacak ve yol gösterecektir.
3. Taraflar çevre sorunları ile ilgili olarak bilgi edinme, kararlara katılma ve yargıya erişme konusunda kamunun çevresel bilinç düzeyini artıracak ve çevresel eğitim çalışmalarını geliştireceklerdir.
4. Taraflar çevresel koruma çalışmalarının geliştirilmesini amaçlayan dernekleri, örgütleri veya grupları uygun şekilde tanıyacak, bu örgütlerin çalışmalarını destekleyecek ve ulusal hukuk sistemlerinin bu yükümlülüğe uygun olmasını güvence altına alacaklardır.
5. Taraflar bu Konvansiyonun öngördüğü şekilde haklarını kullanmak isteyen kişileri cezalandırmayacak, kovuşturmayacak ve baskı altına almayacaktır.
6. Gerçek kişiler, yurttaşlık ve ülke ayrımcılığı yapılmaksızın, bu Konvansiyon çerçevesinde çevresel sorunlarla ilgili olarak bilgi edinebilecek, karar almaya katılma olanaklarına sahip olacak ve yargıya ulaşabileceklerdir. Tüzel kişilerle ilgili olarak tüzel kişinin kayıtlı olduğu yer veya çalışma merkezi gibi özellikler bu alanlarda bir ayrımcılık yapma nedeni olmayacaktır.<sup>3</sup>

Yukarıda da görüldüğü üzere, Aarhus Konvansiyonu çevresel konularla ilgili olarak bilgi edinme hakkını düzenlemektedir. Kuşkusuz, bu düzenleme bilgi edinme hakkının çevre gibi özel bir alanda düzenlenmesi bakımından ilginç özellikler taşımaktadır. Fakat daha önemlisi Aarhus Konvansiyonu bilgi edinme hakkının temel unsurlarını belirten yeni bir tanımlama getirmektedir. Bu sözleşmeye göre bilgi hakkının üç temel ayağı vardır:

- çevreyle ilgili bilgi ve verilere ulaşabilme olanağı
- çevreyle ilgili konularda alınan kararlara katılma olanağı
- çevreyle ilgili konularda yargıya ulaşabilme olanağı.

---

<sup>3</sup> Çeviri tarafından yapılmıştır.

Bu yaklaşım bilgi edinme hakkının kararlara katılma ve yargıya ulaşabilme hakları ile desteklenerek daha anlamlı ve etkin kılınması açısından önem taşımaktadır.

Uluslararası gelişmeler bakımından üzerinde durmak istediğimiz son belge Avrupa Birliği Temel İnsan Hakları Şartı'dır. Bu belge 2000 tarihinde kabul edilerek kesinleşmiştir. Hazırlanmış olan Avrupa Birliği Anayasası ya da Konvansiyonu taslak belgesi içine de alınmıştır. Şartın konumuzla ilgili düzenlemeleri aşağıda belirtilmiştir:

“Madde 11

İfade ve bilgi özgürlüğü

1. Herkes ifade özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kamu yetkililerinin müdahalesi olmaksızın ve sınırları dikkate almaksızın görüş sahibi olma, bilgi ve düşünce edinme ve yayma özgürlüğünü de içerir.
2. Medya özgürlüğüne ve çoğulculuğuna saygı gösterilecektir. ”

“Madde 41

İyi yönetim hakkı

1. Herkes Birlik organları ve kurumları tarafından, işlerinin tarafsız, adil ve makul bir süre içinde çözümlenmesi (yerine getirilmesi) hakkına sahiptir.
2. Bu hak şunları içerir:
  - kişilerin haklarında kendilerini olumsuz olarak etkileyecek kişisel önlemlerin alınmasından önce dinlenme (savunma) hakkı
  - meşru sayılan gizlilik, mesleki sır ve iş sırrı kavramlarına saygılı olmak koşuluyla kişilerin kendileri ile ilgili dosyalara erişme hakkı
  - yönetimin kararlarını gerekçelendirmesi zorunluluğu
3. Herkes, Birliğe ait kuruluşların görevlerini yaparken yol açabilecekleri zararların Üye Devletlerin hukuklarının ortaklaşa kabul ettiği ilkelere uygun olarak giderilmesini istemek hakkına sahiptir.
4. Herkes Birlik kurumlarına Anlaşma'nın kabul ettiği dillerden biri ile yazabilir ve kişilere bu dil kullanılarak yanıt verilmesi zorunludur. ”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Çeviri tarafından yapılmıştır.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından diğer ülkelerdeki gelişmeleri etkileyici olmaları bakımından iki ülkedeki gelişmelerden söz etmek gerekir: ABD ve İngiltere.

ABD’de bilgi özgürlüğü ile ilgili ilk yasal düzenleme 1946 tarihli “Yönetmel Usuller Yasası’dır. (Administrative Procedures Act, APA) Bu Yasa’da 1966 yılında yapılan değişiklikle “kamusal bilgiler” bölümü yasaya eklenmiştir. Bu düzenleme ile gizlilik dereceli olmayan bilgilerin kamuya verilmesi ilkesi benimsenmiştir. 1966 yılında Başkan Lyndon B. Johnson döneminde gerçekleşen ve daha sonraki yıllarda çeşitli değişikliklere uğrayan “Freedom of Information Act” (USC 552) bir anlamda Yönetmel Usuller Yasası” ile başlayan süreci tamamlamak amacını taşımaktadır. APA, ABD yurttaşlarının kamu yönetimleriyle ilişkisini düzenleyen temel yasadır. Bu nedenle kamu yönetimlerinden bilgi almak hakkının uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

ABD’de bilgi edinme hakkı ile ilgili gerçek çalışmaların esas olarak “Freedom of Information Act - FOI” ile başladığı söylenebilir.<sup>5</sup>Bazı yorumculara göre, Yasa’da 90’ 11 yıllarda yapılan değişikliklerin ardında ise Hindistan’ın Bhopal Kenti’nde bir ABD şirketi olan Union Carbide tarım kimyasalı üretim tesisinde 3 Aralık 1984’de meydana gelen büyük çevre faciası yatmaktadır. Bhopal kentindeki üretim tesisinde meydana gelen siyanür gazı kaçağı Dünya’nın bugüne kadar karşılaştığı en büyük endüstriyel çevre faciasına yol açmıştır. Siyanür gazından etkilenen üç bin insan ve on binlerce hayvan yaşamını yitirmiştir. Tümüyle üretim tesisinin bir teknik hatası olan facia Amerikan kamuoyunda aynı olayın ABD’de de yaşanması olasılığı açısından büyük bir endişe yaratmış ve ülkede üretim yapan tesislerin ne kadar güvenli olduğu ve bu tesislerin ellerindeki bilgileri ne ölçüde kamu yetkilileri ve genelde kamu ile paylaştıkları sorgulanmaya başlanmıştır. Sorgulanan alanlardan bir başkası da kamu yönetimlerinin ellerindeki bilgileri ne ölçüde kamuyla paylaştıkları olmuştur. Yine kimi Amerikan şirketlerinin çeşitli az gelişmiş ülkelerdeki tesislerinde yerel yöneticilerle işbirliği yaparak insan haklarına, işçi haklarına, çocuk haklarına, çevre sağlığı ve güvenliğine ve iş yeri sağlığı ve güvenliğine aykırı davranışlarının ortaya çıkması da kamunun kendisi ile ilgili konularda bilgi edinme hakkı kavramının gelişmesine ve hakkın yasal

---

<sup>5</sup> Foerstel, Herbert N., “Freedom of information and the right to know: the origins and applications of the Freedom of information Act, electronic resource, Westport, Connecticut, USA, Greenwood Press, 1999.

çerçeveye kavuşturulması yolundaki çalışmaların değişik bir ivme kazanmasına neden olmuştur.<sup>6</sup>

Bu alandaki çalışmaları destekleyen bir başka unsur da kamu yönetimlerinde sıklıkla görülmeye başlayan yolsuzluklar olmuştur. Uluslararası şirketlerin özellikle gelişmekte olan ülkelerde iş ve ihale alabilmek için sıklıkla rüşvet yoluna başvurmaları uluslararası serbest rekabeti ve kamu yönetimlerinin erdemlilik ilkesinin güvence altına alınmasını olumsuz yönde etkilediği anlaşılmıştır. Hatta, pek çok ülke -bu arada Japonya ve Türkiye- uluslararası rüşveti yasallaştıran ve bu yolda yapılan harcamaları gelir vergisi matrahından düşürmeye izin veren yasal düzenlemeler yapmışlardır.<sup>7</sup> Bu ve benzeri gelişmelerin sonucu olarak ABD FOI Yasası'nda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu yasa daha sonra da çeşitli tarihlerde değişikliğe uğramış, önemli bazı yasalarla desteklenmiş ve en son olarak da elektronik ortamda yapılan bilgi iletişimine ve elektronik imzaya ilişkin değişikliklere konu olmuştur.<sup>8</sup>

Bilgi özgürlüğü sürecini tamamlayan üçüncü halka 1974 yılında yürürlüğe giren Özel Yaşamın Gizliliği Yasası (Privacy Act) olmuştur. Bunu “Gün Işığında Yönetim” (Government in the Sunshine) adı altında 1976 yılında çıkarılan yasa izlemiştir. Bu yasa kamu toplantılarının kamuya açık duruma getirilmesini öngörmektedir. Süreç içinde son gelişme 1996 yılında yapılmış ve Bilgi Özgürlüğü Yasası'nda yapılan bir ekleme ile “Elektronik Bilgi Özgürlüğü” (Electronic Freedom of Information) kavramı sisteme dahil olmuştur.<sup>9</sup>

ABD’de Federal Hükümet düzeyinde meydana gelen bu gelişmeler derhal ve doğal olarak eyaletler düzeyine yansımıştır. Örneğin, New York Eyaleti’nde bu yolda üç yasa çıkarılmış bulunmaktadır: “Bilgi Özgürlüğü Yasası” (Freedom of Information Law), “Açık Toplantılar Yasası” (Open Meetings Law ya da Sunshine Law) ve “Bireysel Gizliliğin ya da özel Yaşamın Korunması Yasası” (Personal Privacy Protection Law). New York Eyaleti’nde bu bağlamda bir Komite kurulmuş (Committee on Open Government) ve Komite yukarıda yazılan yasaların uygulanmasını güvence altına alma ile görevlendirilmiştir.

---

<sup>6</sup> Uluslararası Bilgi Edinme Hakkı Kampanyası, [www.irtk.org](http://www.irtk.org).

<sup>7</sup> OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

<sup>8</sup> Firuz D. Yaşamış, Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması. 2001. İstanbul.

<sup>9</sup> Botterman, Maarten (et al.), “Public information provision in the digital age: implementation and effects of the U.S. Freedom of information Act”, electronic resource, Santa Monica, California, USA RAND, 2001.

“Bilgi Özgürlüğü Yasası” (The Freedom of Information Law) hükümet kayıtlarına ulaşım hakkını, “Açık Toplantılar Yasası” (Öpen Meetings Law) kamu yönetimleri tarafından yapılacak toplantılara halkın katılması hakkını ve “Bireysel Gizliliğin Korunması Yasası” (Personal Privacy Protection Law) isminden de anlaşılabileceği üzere özel yaşama ilişkin bilgilerin başkalarıyla paylaşılmaması hakkını düzenlemektedir.

Çok uzun ve ayrıntılı olması bakımından bu makalenin boyutlarını aşması nedeniyle ABD Federal Bilgi Özgürlüğü Yasası’nın temel öngörülleri aşağıda özetlenmiştir:<sup>10</sup>

- Tüm birimler topluma yol gösterici olmak bakımından şunları Federal Resmi Gazete ’de yayımlayacaktır: çalışanların ve kamunun bilgi alabileceği, istekte bulunabileceği ve kararları alabileceği merkezi yönetim ve taşra birimlerinin hangileri olduğu, bu birimlerin çalışma yöntem ve ilkeleri ile ilgili genel bilgiler, süreçlere ve kullanılan formlara ilişkin bilgiler ve birimin çalışmasına esas olan temel kurallar.

- Her birim yukarıda belirtilen unsurlarla ilgili olarak şunları kamunun incelemesine ve örneklerini almaya hazır tutacaktır: ayrışık oylar da kapsanmak koşuluyla tüm kesinleşmiş kararlar, politika ve yorumlamalarına ilişkin bildiriler, personel elkitapları ve genelgeler, yukarıda belirtilen bilgilerin kopyaları ve istenebilecek bilgileri önceden düzenlenmiş fihristi. Bu fihrist düzenli aralıklarla yenilenecek, bilgisayar telekomünikasyonu ile iletişime açık olacaktır.

- İstenen bilginin özel yaşamın gizliliği ilkesine açık bir aykırılık oluşturduğunun anlaşılması durumunda bunlar verilecek bilgilerden çıkarılacaktır. Bu durumda çıkartılan bilgilerle ilgili gerekçe yazılı olarak bildirilecektir.

- Yasanın bu hükümlerinin uygulanması için her birim kendi yönetmeliğini yürürlüğe koyacaktır.

- Alınacak ücret makul ve haklı bir düzeyde olacak ve peşin ödeme istenmeyecektir.

- Ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümünde Federal Bölge Mahkemeleri yetkili olacaktır.

---

<sup>10</sup> Çeviri tarafından yapılmıştır.

- İstek sahiplerine 20 işgünü içinde yanıt verilecektir. Bu süre koşulların zorunlu kılması durumunda en fazla 10 işgünü uzatılabilecektir. Sürenin daha çok uzatılması kişilerin yaşam ve fiziksel güvenliklerinin ani tehdit altına girmesi gibi zorlayıcı nedenlerin oluşması durumunda bilgiler istemde bulunanlara verilemeyebilecektir.

- Yasanın istisnaları şunlardır: ulusal güvenlik ve dış politika, birimin iç personel yönetimine ilişkin kural ve uygulamalar, ticari sırlar ve mali bilgiler, istemde bulunanın idareyle davalı olması durumunda birimler arası ve birim içi memorandum ve yazışmalar, açıklanmaları durumunda özel yaşamın gizliliğini tehlikeye düşürecek personel ve personel sağlık dosyaları, kolluk güçlerinin yasaları uygulamak bağlamında yaptıkları çalışmalara ilişkin dosyalar (yasaların uygulanmasını engelleme olasılığının varlığı, kişilerin adil yargılanma hakkının olumsuz olarak etkilenmesi, kişilerin özel yaşamlarına ilişkin gizliliğin ortadan kalkması, ihbarcılara ilişkin gizli bilgilerin ortaya çıkması, soruşturma tekniğine ilişkin bilgilerin açıklık kazanması ya da kişilerin yaşam ve fiziksel güvenliklerinin tehdit altına girmesi gibi durumlar istisna olmak koşuluyla)

- Birimler yıl içindeki çalışmaları ile ilgili olarak her yılın Şubat ayı başında Adalet Bakanlığı 'na bir rapor vereceklerdir. Bu rapor bilgisayar telekomünikasyonu da dahil olmak üzere çeşitli araçlarla kamunun bilgisine sunulacaktır.

- Adalet Bakanlığı yasanın uygulanması konusunda hazırlayacağı raporu her yıl Nisan ayında yasama organının ilgili komitelerine sunacaktır.

İngiltere'de 2000 yılında yürürlüğe giren Bilgi Özgürlüğü Yasası da benzer nitelikli düzenlemeler içermektedir.<sup>11</sup> Aynı yargılar Hollanda için de belirtilebilir. <sup>12</sup> Bu tip yasal düzenleme yapan ülkelerin sayısı 50'yi geçmiştir.

### **Uluslararası Gelişmelerin İrdelenmesi**

İnceleme konumuzla ilgili olarak küresel gelişmelere bakıldığında bilgi edinme hakkının düşünce ve düşüncüyü ifade özgürlüğünün asıl ve tamamlayıcı bir unsuru olarak geliştiği anlaşılmaktadır. Düşünce özgürlüğü olmadan ifade özgürlüğünden söz edilemeyecektir. Düşüncenin oluşabilmesi için de bilgi edinme hakkının kesin güvence altına alınması gerekir. Zora ve şiddete dayalı

---

<sup>11</sup> Your Right to Know. The Government's Proposals for a Freedom of Information Act, Aralık 1997. Londra. The Stationery Office. ISBN 0 10 138182 4.

<sup>12</sup> Botterman, Maarten (et al.), ibid.



totaliter nitelikli ya da en azından demokratik olmayan rejimlerin demokratikleşmesi ve gizlilik kültürünün görelî olarak azalması bilgi edinme hakkının daha geniş kitleler tarafından kullanılmasına olanak tanıyacaktır. Bu gelişme toplumlarda hesap verebilirlik (accountability) kavramının kökleşmesi ile de yakından ilgilidir. Toplumu ve bireyleri ilgilendiren konularda daha fazla bilginin gün ışığına çıkması hem kişisel hakların ve hem de toplumsal yaşamın gerekli kıldığı hakların daha sağlam bir şekilde kullanılmasına olanak verecektir. Bilgi özgürlüğü ya da bilgi edinme hakkı ve bunları düzenleyen bilgi edinme hukuku temelde bu amaca yöneliktir. Zira, toplumların demokratikleşmesi öncelikle saydam yönetim biçimlerinin ve hesap verebilirlik ilkesinin yerleşmesine gereksinim duymaktadır. Saydam yönetim biçimlerinin ve hesap verebilirliğin oluşması için kamu yönetimlerinin ellerindeki bilgileri toplumla paylaşmaları gerekmektedir.<sup>13</sup>

Ancak, yukarıda verilen bilgiler göstermektedir ki düşünce ve ifade özgürlüklerinin daha etkili olarak kullanılabilmesi için bilgi edinme hakkı başka bazı haklarla desteklenmelidir. Küresel düzeyde meydana gelen gelişmeler irdelendiğinde bilgi edinme hakkının şu unsurlarla geliştirilmekte olduğu anlaşılmaktadır:

- Kamu yönetimlerinin çalışma yöntemlerinin ve yurttaşlarla kamu yönetimleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini amaçlayan yasal düzenlemeler yapılması.
- Kamusal toplantıların halkın izlemesine ve tutanaklarını alabilmelerine izin verilmesi (gün ışığında yönetim).
- Hatta bunun da ötesinde karar alma ve planlama süreçlerine katılmaları.
- Bireylerin yönetimle ilgili konularda yargıya ulaşma haklarının güvence altına alınması.
- Özel yaşamın gizliliği ilkesinin güvence altına alınması.

Nitekim, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 21 Şubat 2002 tarihli toplantısında bilgi edinme hakkının ideal norm ve ölçütleri karara bağlanmıştır. Bu karar ile bilgi edinme hakkı konusunda yasal düzenleme yapmak isteyen üye ülkelere şu öneriler yapılmaktadır:

### **“I. Tanımlar**

Bu tavsiye mektubunun amaçları doğrultusunda: "kamu yetkilileri " şu anlama gelmektedir:

---

<sup>13</sup> Prof. Dr. İlhan Özay, İdari Usul Yasası, Güncel Hukuk, Nisan 2004, 4:14.

- i. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde hükümet ve yönetimler;
- ii. Ulusal yasalarla donatıldıkları sürece kamu görevi gören veya idari yetkiye sahip olan doğal ve tüzel kişilikler.

“Resmi belgeler ” ise, hazırlık aşamasında olan bilgiler hariç, her hangi bir şekilde kaydedilmiş, çizilmiş veya kamu görevlilerince alınmış veya onların ellerinde bulunan ve her hangi bir kamu veya idari işleve bağlı tüm bilgiler anlamına gelmektedir.

## **II. Kapsam**

1. Bu tavsiye mektubu yalnızca kamu yetkililerinin ellerinde bulunan resmi belgeleri göz önüne alır. Ancak, üye ülkeler kendi yerel yasa ve uygulamalarının ışığı altında bu tavsiye kurallarının yasal kurumlar ve mahkemelerin ellerinde bulunan bilgilere hangi ölçüde uygulanabileceğini incelemelidirler.
2. Bu tavsiye, erişim hakkını veya Kişisel Verilerin Otomatik İşlemi ile ilgili Bireylerin Korunması Toplantısı için sağlanan erişim sınırlamalarını etkilemez.

## **III. Resmi belgelere erişimin genel prensipleri**

Üye ülkeler kamu görevlilerinin elinde bulunan resmi belgelere, istek üzerine, herkesin erişebilmesini garanti etmelidirler. Bu kural, ulusun kökeni dahil her hangi bir nedenle ayırım gözetilmeden uygulanır.

## **IV. Resmi belgelere erişimde olası kısıtlamalar**

1. Üye ülkeler resmi belgelere erişim hakkına kısıtlamalar getirebilirler. Kısıtlamalar yasa ile açıkça belirtilmelidir. Bu, demokratik bir toplumda gereklidir ve aşağıda belirtilen maddelerin korunması ile orantılı olmaktadır:
  - i. Ulusal güvenlik, savunma ve uluslar arası ilişkiler;
  - ii. Kamu güvenliği;
  - iii. Suç oluşturan eylemlerin önlenmesi, araştırılması ve kovuşturulması
  - iv. Mahremiyet ve diğer yasal özel çıkarlar;
  - v. Özel ya da kamusal olsun ticari ve diğer ekonomik çıkarlar;
  - vi. Dava sürecinde tarafların eşitliği

- vii. Doğa
- viii. Kamu yetkililerince yapılan inceleme, denetim ve gözetim
- ix. Devletin ekonomik, parasal ve döviz politikaları
- x. Bir konunun dahili hazırlığı sırasında kamu yetkilileri içinde veya arasında yapılan tartışmaların gizliliği
- 2. Bilginin açıklanmasının kamu çıkarını çiğnemediği durumlar dışında, resmi belgede bulunan bilginin açıklanması 1. paragrafta adı geçen taraflara zarar verecek ise bir belgeye erişim reddedilebilir.
- 3. Üye ülkeler, 1. paragrafta anılan kısıtlamaların uygulamadan kalkacakları tarih ile ilgili süre sınırlamasını göz önüne almalıdırlar.

#### **V. Resmi belgelere erişim talepleri**

- 1. Resmi belge için talepte bulunan bir kişi resmi belgeye erişim için sebep bildirmek zorunda olmamalıdır.
- 2. Talep ile ilgili formaliteler en azda tutulmalıdır.

#### **VI. Resmi belgelere erişim talepleri işlemleri**

- 1. Resmi belgeye erişim için talep, belgeyi elinde bulunduran her hangi bir kamu görevlisi tarafından işleme alınmalıdır.
- 2. Resmi belgeye erişim için talep eşitlik ilkesine sadık kalınarak ele alınmalıdır.
- 3. Resmi belgeye erişim için talep hemen ele alınmalıdır. Karar, daha önce belirtilen süre kısıtlamaları içinde verilmeli, iletilmeli ve yerine getirilmelidir.
- 4. Kamu görevlisi talep edilen resmi belgeye sahip değil ise, mümkün olan durumlarda başvuru sahibini yetkili kamu görevlisine havale etmelidir.
- 5. Kamu görevlisi, talep edilen resmi belgeyi tanımlamak için başvuru sahibine elinden geldiğince yardımcı olmalı, fakat talep edilen resmi belge tanımlanamayan bir belge ise kamu görevlisi talebi yerine getirmek zorunda değildir.
- 6. Resmi belgeye erişim için talep, anlaşılır nitelikte makul değilse reddedilebilir.

7. Resmi belgeye erişim talebini tamamen veya kısmen reddeden kamu görevlisi nedenleri de açıklamalıdır.

## **VII. Resmi belgelere erişim şekilleri**

1. Resmi bir belgeye erişim sağlandığı zaman, kamu görevlisi orijinal kopyanın incelenmesine izin vermeli veya bir kopyasını vermelidir. Mümkün olan durumlarda başvuru sahibinin tercihi göz önüne alınmalıdır.
2. Resmi belgedeki bilgilerin bir kısmına erişimde kısıtlama varsa, kamu görevlisi gene de belgenin geri kalan bölümlerine erişim izni vermelidir. Atlanan bölümler açıkça belirtilmelidir. Ancak, belgenin kısmi bölümü yanıltıcı veya anlamsız ise bu tür bir erişim reddedilebilir.
3. Kamu görevlisi başvuru sahibine, kolayca erişebileceği alternatif kaynaklar sunarak bir resmi belgeye erişime izin verebilir.

## **VIII. Resmi belgelere erişim ücretleri**

1. Orijinal resmi belgelere danışmanlık, prensip olarak belgenin bulunduğu yerde ücretsiz olmalıdır.
2. Resmi belgenin bir kopyası için başvuru sahibinden bir ücret alınabilir fakat bu ücret makul bir miktarda olmalı ve kamu görevlisinin yaptığı harcamayı geçmemelidir.

## **IX. Gözden geçirme işlemi**

1. Resmi belge başvurusu tamamen veya kısmen reddedilen veya başvurusu KURAL VI. 3'te belirtilen süre içinde ilgilenilmeyen bir kişi mahkemeye veya başka bir bağımsız kuruma veya yasalarca kurulmuş tarafsız bir kuruluşa başvurmadan önce temyiz mahkemesine başvurabilir.
2. Gözden geçirme işlemi ister bir kamu görevlisi tarafından yapılsın, ister yukarıda verilen paragraf 1 'e uygun olarak yapılsın, başvuru sahibi her zaman süratli ve pahalı olmayan bir temyiz mahkemesine erişebilmelidir.

## **X: Tamamlayıcı önlemler**

1. Üye ülkeler aşağıdaki konularla ilgili gerekli önlemleri almalıdırlar:

- i. Halkı resmi bilgilere erişim hakları ve bu hakların nasıl kullanılacağı konusunda bilgilendirmek için;
  - ii. Kamu görevlilerinin bu hakkın yerine getirilmesi ile ilgili görev ve sorumlulukları konusunda eğitilmelerini sağlamak için;
  - iii. Başvuru sahiplerinin bu hakkı kullanabilmelerini sağlamak için.
2. Kamu görevlileri bu amaç doğrultusunda özellikle;
- i. Belgelerin kolayca erişilebilecek şekilde düzenlenmesini sağlamalı;
  - ii. Belgelerinin korunması ve imha edilmesi ile ilgili açık ve yerleşik kurallara uymalı,
  - iii. Mümkün olduğu ölçüde, sorumlu oldukları konular ve aktivitelerle ilgili bilgileri sağlamalıdır. Örneğin, kamu görevlileri ellerinde bulunan belgelerin listesini veya kayıtlarını çıkarabilirler.

#### **XI. Kamu görevlilerinin inisiyatifinde açıklanan bilgiler**

Bir kamu görevlisi uygun olan durumlarda, kendi inisiyatifi doğrultusunda açıklanmasının kamu yönetiminin şeffaf iğini arttıracak ve yönetimler içerisindeki etkinliğin gelişmesini sağlayacak bilginin açıklanması için gerekli önlemleri alabilmeli veya kamu yararına olan durumlarda kamunun bilgilendirilerek katılımını teşvik etmelidir.”<sup>14</sup>

Kısaca özetlemek gerekirse, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi kararında da işaret edildiği üzere, çoğulcu ve demokratik bir toplumda saydam yönetimin ve halkı ilgilendiren konulardaki bilgilerin halka açık olması önemini giderek artırmaktadır. Eşitlik ilkesinin daha iyi koşullarda uygulanması, gizlilik kültürünün azaltılarak açıklığın, saydamlığın ve hesap verebilirliğin devlet yönetimlerinde yerleşik kılınması için kişilerin resmi belgelere ulaşım hakkı anayasal ve yasal güvence altına alınmalıdır. Bu çerçevede, yapılacak yasal düzenlemelerle halkın içinde yaşadığı toplumun durumu ve kendilerini yönetenler hakkında bilgi sahibi olması güvence altına alınmalıdır. Toplumsal konulara bilinçli katılımının teşvik edilmesi için toplumun yeterli bilgi ve görüşlerle donatılarak toplumsal sorunlar üzerinde eleştirel düşünceye sahip olmasına olanak verilmelidir.

---

<sup>14</sup> [www.bilgilenmehakki.org](http://www.bilgilenmehakki.org).

Bu yönde yapılacak düzenlemeler yönetimlerin yeterlilik ve etkililik düzeylerinin artmasına yardımcı olacak ve bürokratik yozlaşma riskini azaltacaktır. Bunların da ötesinde olarak, bilgi edinme hakkı toplum gözünde yönetimin eylem ve işlemlerinin daha meşru görülmesine ve halkın devlet yöneticilerine karşı güvenlerinin artmasına yardımcı olacaktır.

### **Türkiye'nin Bilgi Edinme Mevzuatı**

Türkiye’de düşünce ve ifade özgürlüğü 1924, 1961 ve 1982 anayasalarında yer almıştır. Ülkemizde bilgi edinme hukuku ile ilgili temel düzenleme 1982 Anayasası’nda yer almaktadır. Bu düzenleme 2001 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri çerçevesinde bazı eklemelere konu olmuştur. Eklemenin amacı bilgi edinme hukukuna daha güçlü bir temel oluşturmaktır. Bu konu üzerinde biraz ileride ayrıntılı olarak durulacaktır.

Yasalar bağlamında ise iki ayrı yasa bu konudaki temel yasal düzenlemeleri oluşturmaktadır. Bu yasalardan birincisi, 1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun’dur. Bunu 24 Nisan 2004 günü yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu izlemiştir.

“Bilgi Edinme Hakkı Yasası”nın ayrıntılarını düzenlemek amacıyla hazırlanan bir yönetmelik 27 Nisan 2004 tarihinde yayımlanmıştır.

Yine bu çerçevede Başbakanlık tarafından bir genelge hazırlanmış ve tüm kamu birimlerine gönderilmiştir.

Türkiye’de bilgi edinme hukukunun temel yasal düzenlemelerini oluşturan bu düzenlemeler hakkında aşağıda ayrıntılı bilgi verilmiştir. Koyu renkle yazılan 2001 yılında yapılan anayasa değişikliklerini yansıtmaktadır.

#### Anayasal Düzenlemeler

1982 Anayasası’nın 26 ncı Maddesi

“VIII. Düşünceyi Açıklama ve Yayma Hürriyeti

Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.

Bu hürriyetlerin kullanılması, millî güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği, Cumhuriyetin temel nitelikleri ve Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması, suçların önlenmesi, suçluların cezalandırılması, Devlet sırrı olarak usulünce belirtilmiş bilgilerin açıklanmaması, başkalarının şöhret veya haklarının, özel ve aile hayatlarının yahut kanunun öngördüğü meslek sırlarının korunması veya yargılama görevinin gereğine uygun olarak yerine getirilmesi amaçlarıyla sınırlanabilir.

Haber ve düşünceleri yayma araçlarının kullanılmasına ilişkin düzenleyici hükümler, bunların yayımını engellemek kaydıyla, düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyetinin sınırlanması sayılmaz.

Düşüncüyü açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir. ”

1982 Anayasası’nın 40. Maddesi:

“Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması

Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makamlara geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.

Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.

Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır. ”

1982 Anayasası’nın 74 üncü Maddesi:

“Dilekçe Hakkı

Vatandaşlar ve karşılıklılık hakkı gözetilmek kaydıyla yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir. ”

1982 Anayasası’nın 26 ncı maddesi düşünce ve ifade özgürlüklerini düzenlemiştir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki bilgi edinme hakkı da -bu terim

açıklıkla vurgulanmamış olsa dahi- metinde yer almaktadır. Maddenin 1 inci fıkrasının 12 nci cümlesinde bu özgürlük “haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar” hükmü yer almaktadır. Bu anlatım, yani “haber almak serbestliği” kuşkusuz hem bilgi özgürlüğü ve hem de bilgi edinme hakkı terimi aynı anlamdadır. Bu nedenle, 26 nci maddede hem ifade özgürlüğü ve hem de bilgi edinme özgürlüğü/hakkı düzenlenmektedir. Maddeye 2001 yılında eklenen “(D)üşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir ” hükmü ile de bilgi edinme hakkı ile ilgili olarak yasal düzenleme bir Anayasa emri olarak yapılması zorunlu yasal düzenleme durumuna gelmiştir.<sup>15</sup>

1982 Anayasasının 40 inci maddesi temel hak ve özgürlüklerin korunmasıyla ilgilidir. 2001 yılı değişiklikleri sırasında “(D)evlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” hükmünün madde metni içine alınması oldukça dikkat çekicidir. Açıklıkla anlaşılmaktadır ki bu değişiklik bir zamanlar hazırlandığı bilinen ancak şimdilerde gündem dışı kalan “İdari Usul Yasası’na anayasal temel hazırlamak amacını taşımaktadır.

1982 Anayasası ile ilgili bir başka gelişme de Dilekçe Hakkı ile ilgili 74 üncü maddede yaşanmıştır. Bu maddede 2001 yılında yapılan değişiklikle “gecikmeksizin” kelimesi madde metni içine alınmıştır. Bu değişiklik de bilgi edinme yasası ile ilgili düzenlemelere anayasal temel oluşturmak amacını taşımaktadır.

### Yasalar

Daha önce de belirtildiği üzere, iki ayrı yasa bu konudaki temel yasaları oluşturmaktadır. Bunlar, dilekçe hakkı ve bilgi edinme hakkı ile ilgili yasalardır. Bunlara eklenebilecek üçüncü yasa ise bir anlamda yönetsel usul yasası olan 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Yasası’dır. Dilekçe hakkı ile ilgili yasa 3071 sayılı Yasa ise 1982 Anayasasının 74 üncü maddesinde ifadesini bulan dilekçe hakkına ilişkin ayrıntıları içermektedir. 1984 tarihli bu Yasa’da 2003 yılında yapılan değişiklikle yapılan başvurulara yazılı yanıt verme süresi 30 gün olarak belirlenmiştir. İdari Usul Yasası dava açma süreleri ile ilgili maddesinde dava açma süresini işlem tarihinden sonra 60 gün olarak belirlemekte; yönetime başvurulması durumunda da yönetimin 60 günlük süre içinde bir yanıt vermesi gerektiği 60 gün içinde yanıt verilmemesi durumunda istemin reddedilmiş sayılacağı hükmü yer almaktadır.

---

<sup>15</sup> Şerafettin Ekici, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine, Güncel Hukuk, Nisan 2004, 4:18-21.



Kuşkusuz konumuzla ilgili esas düzenleme 9 Ekim 2003 günü kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur. Bu Kanun'un temel hükümleri aşağıda özetlenmiştir:

Kanun amaçla ilgili 1 inci maddesinde demokratik ve saydam (şeffaf) yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemekten söz etmektedir.

Kapsamla ilgili 2 nci maddede ise kanunun “kamu kurum ve kuruluşları” ile “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının” etkinliklerini kapsadığı belirtilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarını tanımlayan maddede ise yetersiz ve anlamsız bir tanımlama yer almaktadır. Bu düzenlemelerden hangi kamu kuruluşlarının kapsam içinde kaldığı kolaylıkla anlaşılamamaktadır. Örneğin, yasama ve yargı organlarının bu kapsam içinde sayılıp sayılmayacağı dahi belli edilmemiştir. Açık olan yan ise yasanın özel sektör kurum ve kuruluşlarını kapsamamasıdır. Bu durum bize göre önemli bir eksikliktir. Her ne kadar ticari sır kavramına yasada bir istisna olarak yer verilmişse de bu durum bize göre özel sektör lehine haksız ve ayrıcalık yaratmak anlamına gelmektedir. Kamu sektörü gibi özel sektör de ticari sır kapsamı dışında kalan bilgileri açıklamak zorunda olmalıdır.

Tanımlarla ilgili 3 üncü maddede ise çeşitli tanımlar yer almaktadır. Bunlardan kamu kurumları ile ilgili tanıma yukarıda değinilmiştir. “Başvuru sahibi” ve “Bilgi” kavramları ile ilgili tanımlar da fazla bir şey ifade etmemektedir. “Belge” tanımı ise belge kavramını yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları olarak belirlerken konunun belirlenmesi açısından yerinde bir tanımlama yapmaktadır. “Bilgi veya belgeye erişim” ile ilgili tanımda ise bilgi veya belgenin bir kopyasından söz edilmekte ve kopya verilmesinin mümkün olmadığı durumlarda bilgi veya belgenin aslının incelenerek not alınmasından, içeriğinin görülmesinden veya işitilmesine izin verilmesinden söz edilmektedir.

Kanunun en önemli maddesi “Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Verme Yükümlülüğü” başlığını ve “Bilgi edinme hakkı” alt başlığını taşıyan 4 üncü maddesidir. Madde şöyledir:

“Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.

Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet

alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır. ”

Madde bilgi edinme hakkını doğru ve uluslararası normlara uygun şekilde düzenlemektedir. Daha sonra gelen 5 inci madde ise kamu kumullarının bilgi verme yükümlülüğünü düzenlemekte ve şu hükmü getirmektedir.

"Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.

Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz. ”

Yönetimin yükümlülüğüne ilişkin düzenleme doğru ve yerindedir. Ancak, 2 nci fıkrada yer alan “diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz” şeklindeki düzenlemenin yasama tekniğine uygun olmadığı görülmektedir. Bir yasanın bir başka yasa ile ilgili genel bir hüküm getirmesi yasama tekniğine uygun düşmeyen bir düzenlemedir. Bu durum uygulamacıları sıkıntıya düşürecek ve keyfi uygulamalara neden olabilecek niteliktedir.

Yasa'nın 3 üncü bölümü hakkın kullanılmasına ilişkin süreci betimlemektedir. Burada yer alan ayrıntılı düzenlemelerin doğru ve yerinde oldukları görülmektedir. Bu bölümde yer alan düzenlemeler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

- Bilgi edinme başvurusu dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılacaktır. Başvuru elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilecek ve dilekçede istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilecektir.

- Bilgi edinme başvurusu, başvuru alan kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olacaktır. Ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da çözümleme sonucunda oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz yanıt verilebilecektir.

- İstenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilecek ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilecektir.

- Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış ve açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamayacaktır. Ancak, bunların ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığı başvurana bildirilecektir.

- Gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulacak ve ayırma gerekçesi başvurana yazılı olarak bildirilecektir.

- Kurum ve kuruluşlar, başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını vereceklerdir. Bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği durumlarda, kurum ve kuruluşlar ilgilinin;

o Yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini,

o Ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini

o Görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini sağlayacaklardır.

- Sağlanan bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği ücret alınabilecektir.

- Bilgi veya belgeye erişimi on beş işgünü içinde sağlanacaktır. Zorunlu durumlarda bu süre otuz işgünü olacaktır. Sürenin uzatılması ve gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilecektir.

- Yanıtlar yazılı olarak veya elektronik ortamda bildirilebilecektir.

- Başvurunun reddedilmesi durumunda kararın gerekçesi ve kanun yolları belirtilecektir.

- İstemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilecektir.

- Kurul, bu konudaki kararını otuz işgünü içinde verecektir.

- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermekle görevlendirilmiştir. Yasa'nın uygulaması bu Kurul aracılığıyla sağlanacaktır.

- Kurulun görev ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller Başbakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenecektir.

Yasanın istisnaları ve bilgi edinme hakkının sınırları 4 üncü bölümde belirtilmiştir. Bunlar şunlardır:

- Devlet sırrı: Devletin güvenliğine, dış ilişkilerine, ulusal savunmasına açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler.

- Ülkenin ekonomik çıkarları: Ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler.

- Kişilerin çalışına hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olanlar hariç sivil ve askeri haber almaya ilişkin bilgi veya belgeler.

- Yönetmelik soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler: Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen yönetmelik soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması durumunda;

o Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,

o Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,

o Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,

o Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının elde edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgeler.

- Adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi veya belgeler: Açıklanması veya zamanından önce açıklanması durumunda,

o Suç işlenmesine yol açacak,

o Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların yasal yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,

o Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,

o Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını çiğneyecek bilgi veya belgeler.

- Özel hayatın gizliliği: Kişinin yazılı olarak izin verdiği koşullar saklı kalmak üzere, açıklanması durumunda kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler.

- Haberleşmenin gizliliği: Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi veya belgeler.

- Ticari sır: Kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler.

- Kurum içi düzenlemeler: Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler.

- Öneriler ve görüşler.

Yasaya göre, yargı denetimi dışında kalan yönetsel işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar Yasa kapsamına dahil olacak; ancak, bu şekilde sağlanan bilgiler işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmamaktadır. Yasanın bu hükmünü savunabilmek pek olanaklı görünmemektedir. Yönetimin tüm eylem ve işlemlerini yargı denetimine açık tutan Anayasal hüküm ve anayasal yargılama yolunu tıkayan yasal düzenlemelerle ilgili Anayasa Mahkemesi kararları göz önüne alındığında bu düzenlemenin anayasaya uygun olmadığını söyleyebilmek olanaklıdır.

Bir başka tartışılmalı konu da kurum içi görüş, bilgi notu ve önerilerle ilgili düzenlemedir. Yasa'nın 26 ncı maddesinde belirtilen "kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça" ifadesi yönetimin keyfi kararlarına yol açabilecek nitelikte görülmektedir. Aynı maddede yer alan "Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbi, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır" şeklindeki düzenlenme ise hukuk normlarımıza uygun bir düzenleme olarak ortaya çıkmaktadır.

Yasanın 5 inci bölümü "Çeşitli ve Son Hükümler" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde yaptırımlar, çalışmaların raporlanması ve yönetmelik hazırlanması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler aşağıda özetlenmiştir.

- Kamu görevlileri hakkında Türk Ceza Kanunu uyarınca kovuşturma yapılabilecektir. Yasa metninde bu yolda ayrı bir suç tanımı yapılmamış ve yaptırım düzenlenmemiş olması nedeniyle bu kovuşturmanın TCK'nun 228 ve 240 ncı maddelerinde düzenlenen görevi ihmal ve kötüye kullanma suçlarını kapsayabileceği anlaşılmaktadır.

- Görevliler hakkında ayrıca Devlet Memurları Yasası'nın disipline ilişkin hükümleri de uygulanabilecektir.

- Elde edilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılmayacak ve kullanılamayacaktır. Ancak, aksi davranış için bir suç tanımı ve suça ilişkin ceza yaptırımı geliştirilmemiştir. Bu önemli bir eksikliktir.

- Kamu kurumları her yılın Şubat ayı sonuna kadar kurula bir istatistik bilgileri de içeren çalışma raporu vereceklerdir. Kurul'da hazırlayacağı genel çalışma raporunu Nisan ayı sonuna kadar TBMM'ne gönderecektir.

- Yasanın uygulanmasına ilişkin esaslar altı ay içinde Başbakanlık tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacaktır.

#### Yönetmelik

Yasanın öngördüğü yönetmelik 27 Nisan 2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 24 Nisan 2004 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik 46 maddeden oluşmaktadır. Oldukça uzundur. Bazı maddeleri yasa hükümlerini incelemekte ve bazı maddelerinde de yasaya açıklık getirmek isteyen ayrıntılı düzenlemeler yapılmaktadır. Ancak, bazı maddelerde yapılan düzenlemeler yasanın sınırlarının aşılmış olması tehlikesini içinde barındırmaktadır. Yönetmeliğin dikkat çeken yanları aşağıda özetlenmiştir:

- Yönetmeliğin kapsamla ilgili 2 nci maddesi Yasa'da yer alan ve yetersiz olduğu daha önce belirtilen kamu kurumu tanımına açıklık getirmeye çalışmaktadır. Kapsam içinde bulunduğu belirtilen kamu kurumları şunlardır: merkezi yönetim, köyler hariç olmak üzere yerel yönetimler, sosyal güvenlik kurumları, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan tüm kamu kurum ve kuruluşları, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Merkez Bankası ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları. Bu tanım yasada yer almamaktadır. Kanımıza göre, yönetmeliğin böyle bir tanımlama yapması hukuksal açıdan geçerli değildir ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek niteliktedir.

- Yabancılar Yasa'dan yararlanabilecek ancak kendi ülkelerindeki Türk vatandaşlarının aynı hakka sahip olduğunu gösteren bir belgeyi başvurularına ekleyebilecektir.

- Kamu kurumları Yasa'nın uygulanması bağlamında gerekli düzenlemeleri yapacaklardır. Kurumlar, Yasa'nın yayımı tarihinden itibaren 15 gün içinde "Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerinde "Bilgi Edinme Birimi" oluşturacaktır.

- Bu amaçla tüm bilgi veya belgeleri bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştıracak şekilde sınıflandıracaklardır.

- Kamu kurumları çalışmalarını kamuya duyuracaklardır.

- Yerel yönetimlerde çalışma raporları meclislerine sunulacaktır.

- Kurumsal İnternet sayfaları yeniden şekillendirilecektir.

- Bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştırmak maksadıyla başvuru formları hazırlanacak ve İnternet sayfalarında bu formlara yer verilecektir.

- Bilgi edinme başvurusu elektronik ortamda yapılabilecektir.

- 5070 sayılı "Elektronik İmza Kanunu" gereğince elektronik imza kullanılarak gönderilen başvurularda "T.C. kimlik numarası" aranmayacaktır.

- Kurumlar ellerinde bulunmayan ya da bulunup da ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da çözümleme sonucunda oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz yanıt verebileceklerdir.

- Devam etmekte olan işlemler için de olumsuz yanıt verebileceklerdir. Ancak, istenen bilgi veya belgenin hangi aşamada bulunduğu başvuru sahibine bildirilir.

- Zamanından önce açıklanması halinde kamu yararını zedeleyecek, kişisel çıkar sağlayabilecek şekilde kullanılabilecek bilgi veya belgeler, önceden belirtilen tarihten daha önce açıklanamayacaktır.

- Bilgi veya belgenin imha edildiğinin veya kaybedildiğinin anlaşılması durumunda başvuru sahibine bilgi verilecektir.

- Kurumlar maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilecektir.

- Kurumlar çalışanlarına eğitim vereceklerdir.

- Bilgi edinme hakkının sınırlarını aşan konularda yapılan bilgi edinme başvuruları reddedilecek ve ret kararı yazı ile başvuru sahibine bildirilecektir.

- Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren 15 gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilecektir.

- İtiraz yazılı olarak yapılacak ve Kurul kararını 30 işgünü içinde verecektir.

- Kurumlar tarafından başvuru sahibine olumlu veya olumsuz herhangi bir yanıt verilmemesi durumunda istek 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10 uncu maddesi uyarınca başvurunun yapıldığı tarihten başlayarak 60 günün geçmesiyle reddedilmiş sayılacaktır.

- 60 günlük dava açma süresi içinde yönetsel yargı yerlerinde dava açılabilecektir.

- Elde edilen bilgi ve belgeler ticari amaçla çoğaltılmayacak ve kullanılamayacaktır. Bu hüküm yasada belirtilen hükümle aynıdır. Ancak yönetmelik daha sonra "erişimi sağlayan kurum ve kuruluştan izin alınmaksızın, erişilen bilgi veya belgeler hiçbir şekilde basılı veya elektronik ortamda (İnternet üzerinden dahil) kullanılamaz, yayınlanamaz" hükmünü getirmektedir. Bu düzenleme Yasa'da yer almamaktadır. Bu nedenle Yönetmelik Yasa'yı aşan bir düzenleme yapmış olmaktadır.

Bunun da ötesinde Yönetmelik'te yer alan "Bu madde hükmüne aykırı olarak erişilen bilgi veya belgeleri ticari amaçla çoğaltanlar, kullananlar veya yayımlayanlar hakkında kanunların cezai ve hukuki sorumluluğa ilişkin hükümleri uygulanır" şeklindeki düzenleme hem yönetmelikle suç oluşturma gibi hukuksal açıdan kabul edilemez bir yaklaşım içine girmekte ve hem de "cezai ve hukuki" gibi belirsiz ve uygulamada karmaşaya yol açabilecek bir düzenleme getirmektedir.

#### Başbakanlık Genelgesi

Bilgi edinme hukuku ile ilgili olarak mevzuat içinde yer alan son düzenleme bir Başbakanlık Genelgesi'dir. 24 Ocak 2004 tarihli ve 25356 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2004/12 sayılı Genelge kamu kurumlarının dilekçe ve bilgi edinme hakkının kullanılması konusunda yapacakları çalışmaları içermektedir. Genelge, "Bireylerin kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında idari makamlara başvuruda bulunmaları ve kendileri veya faaliyet alanlarıyla ilgili konularda bilgi edinme haklarını kullanmaları, eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri temelinde demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereğidir. İdare- birey ilişkisinde hukukun üstünlüğü, demokratikleşmeyi ve saydamlığı sağlayabilmek için, idari faaliyetlerin yürütülmesi sırasında bireysel hak ve özgürlüklere duyarlı davranılması hukuk devletinin en temel niteliğidir " ifadesi ile başlamaktadır.



Genelgede dilekçe hakkı ve bilgi edinme haklarıyla ilgili düzenlemelerin “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programda yer alan insan hakları alanında yasal ve idari düzenlemelerin yapılması ve uygulamaların iyileştirilmesi taahhütleri açısından büyük önem ve öncelik taşımakta” olduğu vurgulanmaktadır.

Genelge'nin geri kalan kesimlerinde ise uygulamaya ilişkin genel emirler sıralanmaktadır.

### **Türkiye'deki Bilgi Edinme Mevzuatının İrdelenmesi**

24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu - içinde aksayan ve bazıları oldukça önemli çeşitli olumsuzluklar barındırmakta olsa bile- uluslararası normlara uygun görülmektedir. Bu bağlamda öne sürülebilecek ana kanıt Avrupa Konseyi'nin yukarıda özetlenen Bakanlar Komitesi kararıdır. Öneri nitelikli kararda öngörülen ölçütlerin hemen tümü Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda yerine getirilmiştir. Yönetmelik'te görülen hukuka aykırılıklar ise kolaylıkla giderilebilecek durumdadır.

Öte yandan, bilgi edinme hakkı kavramını destekleyen öteki bazı yasal düzenlemeler yönetimde saydamlaşmaya ve genel demokratikleşmeye katkıda bulunmaktadır. Bunlardan birincisi dilekçe hakkının kullanımıyla ilgili yasal düzenlemedir. Dilekçe hakkı kuşkusuz bilgi edinme hakkının öncüsü ve destekçisidir.

Destek niteliğindeki ikinci düzenleme ise Anayasa'nın tüm yönetsel işlemlerin yargı denetimine bağlı olduğunu belirten Anayasa'nın 125 inci maddesidir.

Üçüncü önemli yasal destek 2872 sayılı Çevre Kanunu'ndan gelmektedir. Bu Yasa'nın 30 uncu maddesi devrimci bir özellik taşımaktadır. Bu madde uyarınca Türkiye'de herkes (yabancılar dışında) herhangi bir çevresel sorunla karşılaştığında ilgili makamlara başvurmak hakkına sahiptir. Madde metni aşağıdadır:

“İdarî makamlara başvurma

Çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler, İdarî makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler.”

Bu düzenleme çevresel konularda bilgiye erişim konusunda ülkemizi öteki ülkelerden de ileri konuma getiren önemli ve çağdaş bir düzenlemedir. Yasa'nın yürürlük tarihinin 1983 olduğu hatırlanırsa Yasa'nın dilekçe hakkından ve bilgi

edinme hakkından çok önce düzenlendiği hemen anlaşılacaktır. Bunun da ötesinde, yukarıda belirtilen yasal düzenleme yönetim hukukunun ‘dava açma ehliyeti’ bakımından temel ilkesi olmak durumunda olan nedensellik (illiyet) bağı ilkesine açık bir istisna olmak durumundadır. Bilindiği üzere, yönetsel yargıda dava açabilmek için dava ile davacı arasında belirli bir nedensellik bağı olması gerekir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu da 4 üncü maddesinde hakkı düzenlerken “isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla” ifadesine yer vermektedir. Oysa, Çevre Kanunu’nun 30 uncu maddesi “haberdar olan” ibaresini kullanarak nedensellik bağına bakılmaksızın herkese yönetsel makamlara başvurma hakkı vermektedir. Bu hakka olumsuz yanıt verilmesi ya da yanıt verilmemesi durumunda ise 60 gün içinde dava açmak ve konuyu yargının hakemliğine bırakmak olanaklı olacaktır. Nitekim, ülkemizde bazı çevre davaları bu yöntemle açılmış ve yargısal sonuca ulaştırılmıştır. Bu olanak ülkemiz açısından gurur vericidir.

Dördüncü yasal destek ise Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nde yer almaktadır. 2002 Haziran tarihli ÇED Yönetmeliği’nin 10 uncu maddesi aşağıdadır:

#### **“ÇED Sürecine Halkın Katılımı**

Komisyonun bilgilendirme toplantısından sonra, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından halkın katılımı toplantısı düzenlenir. Komisyon, toplu olarak ya da aralarında görevlendirecekleri üyeleri aracılığı ile proje uygulama yerini inceler ve halkın katılımı toplantısına katılır.

Bu işlemler ile ilgili giderler proje sahibi tarafından karşılanır.

Halkın katılımı toplantısı için projeden en çok etkilenmesi beklenen yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin seçilmesine özen gösterilir. Toplantı yeri valilik ve proje sahibi tarafından belirlenir ve Bakanlığa bildirilir.

Proje sahibi, toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirleyen bir ilanı ulusal düzeyde yayımlanan bir gazetede halkın katılımı toplantısından en az beş gün önce yayımlatır.

İl Çevre Müdürünün başkanlığında yapılan halkın katılımı toplantısında, projenin çevresel etkileri yönünden halkın bilgilendirilmesi ve buna karşılık görüş, öneri ve kaygılarının belirlenmesi sağlanır. Başkan, katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantıdaki konuşmaların derlendiği tutanak, bir sureti valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilir.

Halkın proje hakkında bilgilendirilmesi ve projeye yönelik görüşleri, komisyon tarafından projeye özgü ÇED raporu özel formatı belirleme, kapsamlaştırma ve inceleme değerlendirme aşamalarında dikkate alınır.”

Bu düzenleme ile ülkemizde ilk kez halkın bir karar alma ve planlama sürecine katılmasına yasal olanak verilmiştir. Yapılan halk toplantısının sonucu ve bağlayıcılığı istenilen düzeyde olmamakla birlikte böyle bir hakkın düzenlemesi halkın yönetimin kararlarına katılımı saydamlık, toplantıların açıklığı ve gün ışığında yönetim kavramları açılarından önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir. Bu düzenlemede bilgi hakkı kavramıyla ülkemizde yapılmak istenen çalışmalara katkı sağladığı açıklıkla görülmektedir.

Bu bağlamda üzerinde durulması gereken son belge Aarhus Konvansiyonudur. Türkiye bazı çekincelerle birlikte bu Konvansiyon’a taraf olmuştur. Daha önce de belirtildiği üzere, Aarhus Konvansiyonu çevresel konularla ilgili olarak bilgi edinme hakkım, kararlara katılımı ve yargıya ulaşım hakkını yabancılar da dahil olmak üzere güvence altına almayı amaçlamaktadır. Biraz önce de açıklandığı üzere, her üç hak da Türkiye’de güvence altına alınmıştır. Buna karşın Türkiye Aarhus Konvansiyonu’nu parafe etmekle birlikte anlaşmaya bazı çekinceler koymuş; anlaşmayı onaylanmak üzere TBMM’ne göndermemiş ve bu belgenin Avrupa Birliği ile görüşmeler sırasında ele alınacağı tezi sıklıkla ileri sürülmeye başlanmıştır. Türkiye’nin bu konudaki temel çekincesinin yabancılar dava açma hakkının verilmesi konusunda yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Zira, bu haklar Türk vatandaşları için esasen tanınmış olan haklardır. Yabancıların bilgi edinmek hakkı da son yasal düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Yabancılar tanınmamış tek hak dava açma hakkı ile ilgilidir. Türk hükümetinin bu konuda ciddi bir sıkıntısı olduğu görülmektedir.

Bu olumlu gelişmelere ve desteklere karşın hemen belirtmek gerekir ki Yasa’nın ülkedeki demokratikleşme ve saydamlaşma çabalarına katkısının sınırlı olacağı anlaşılmaktadır. Ulusal bilgi edinme mevzuatını oluşturan temel hukuk belgeleri yukarıda sıralanmıştır. Bu belgelerden açıklıkla görülmektedir ki bu alanda yapılan çalışmalar esas olarak Türkiye’nin Avrupa Birliği “müktesebatı” ile uyum sağlaması amacına yöneliktir ve ülkenin demokratikleşmesi yönünde halk tabanından gelen bir istemi yansıtmamaktadır. Bir anlamda halka yukarıdan aşağıya doğru simgesel bir bağışta bulunmaktadır.

Bize göre, ülkemizdeki bilgi edinme hukuku alanında yaşanan gelişmelerin özünü betimleyen bu özellik son derecede önemlidir. Yasanın uygulanması da bu

genel özellik çerçevesinde şekillenecektir. İstemin ve baskının tabandan gelmemesi bilgi edinme hakkının toplum tarafından yeterince kullanılmayacağına işaret etmektedir. Nitekim, Çevre Kanunu'nun 30 uncu maddesinin getirdiği yasal ve hukuksal olanağın toplum tarafından yeterince bilinmemesi ve kullanılmaması da bu yargıyı güçlendirmektedir.

Kaldı ki, ülkemizde bilgi edinme hakkı, uluslararası gelişmelerin aksine olarak, yönetsel usul yasası, kamu toplantılarının açık konuma getirilmesi, halkın kamusal kararlara katılımı, bireysel gizliliğin korunması yasası ve yabancılara da dava açma hakkı tanınması gibi kavramlarla desteklenmemiştir.

Bize göre, bu alandaki üçüncü sınırlayıcı etmen de ülkede bilgi toplama, derleme, sınıflandırma, envanter hazırlama ve veri bankası kurma alanında yaşanan yetersizliklerden kaynaklanmaktadır. Çevre yönetimi alanında verilebilecek Örnekler konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Ülkemizde hava kalitesinin sürekli ölçümünü ve izlenmesini sağlayacak monitoring sistemleri oldukça yetersiz durumda bulunmaktadır. İçinde bulunan teknolojik altyapı bağlamında herhangi bir yörenin hava kalitesi ile ilgili sağlıklı ve güvenilir bilgi almak olanaksız değilse bile olanaksıza yakın ölçüdedir. Benzer yargılar su, gürültü, katı atık, radyasyon ve toprak gibi çevresel medyalar için de rahatlıkla söylenebilir. Bunların da ötesinde ülkemizde çevresel veri bankaları da mevcut bulunmamaktadır. Çevre ile ilgili araştırmalar sınırlıdır. Türkiye'de yaşanmakta olan bilgi ve veri yetersizliği, örgütsüzlüğü ve altyapı eksikliği gerçekleri karşısında bilgi edinme hakkının yönetimde saydamlaşmaya getireceği katkı sınırlı olacaktır.

Bize göre, Yasa'nın bir başka yetersiz yanı da bilgi edinme hakkının etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi için kamu yönetimlerine yeteri kadar sorumluluk yüklememiş olmasıdır. Yasa yurttaşlar tarafından sorulması durumunda kamu yönetimlerine yanıt verme yükümlülüğü getirmekte; ancak, yönetimin çalışmalarının gerçekçi bir şekilde topluma yansıtılması ve istenmemiş olsa dahi çalışma alanını oluşturan konularda kamuya dönemsel çalışma raporları verilmesini öngörmemektedir. Kamu yönetimlerine bilgi edinme hakkının daha anlamlı, içerik bakımından daha zengin ve uygulama açısından daha işlevsel kılınmasını sağlamak yolunda herhangi bir sorumluluk verilmediği görülmektedir.

Çevre alanında bir örnek vermek gerekirse, ulusal ve yerel çevre örgütleri ve yerel yönetimler içme suyu kalitesinden hava kalitesine ve gürültüden radyasyona kadar değişen alanlarda elde ettikleri bilgileri halka açıklamak

zorunda olmalı ve bunları bir istek olmadan da yasal olarak açıklamak zorunda bırakılmalıdır. Diğer alanlarda da benzer çalışma yükümlülükleri getirilmelidir.

Yukarıda belirtilen temel eksiklikler hem bilgi edinme hakkının Türk toplumuna getireceği demokratik katkının gizil gücünün sınırlarını göstermekte ve hem de bu alanda yapılması gereken öteki çalışmaların yönünü belirlemektedir.

Yasanın etkili sonuçlar yaratamayacağı yolundaki endişeler başka bazı yazarlar tarafından da dile getirilmektedir. Nilgün Tortop şunları söylemektedir: “hükümet ve yurttaşlar yasayı destekliyor olsa bile, istenilecek bilgiler sunulmaya hazır olmadıkça, bilgi edinme özgürlüğünün yayılmasına değgin çabalar başarısızlığa uğrayacaktır.

İstatistik tutma, kayıtları düzgünce arşivleme, teknolojiyi yeterince ve sağlıklı kullanma konusunda özürli bir ülkemiz. Tasarı yasalasmdan önce, devlet kayıtlarının, başvurulara yanıt verebilecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.”<sup>16</sup>

Tarhan Erdem de şu yargıya varmaktadır: “Bilgi Edinme Kanunu'nun, 'etkin şekilde' kullanılacağını sanmıyorum; çünkü kanunların uygulanmasını, 'proje' yaklaşımıyla ele almıyoruz; ayrıca mevzuatta ve yönetimde eksiklerimiz vardır...”<sup>17</sup>

## Sonuç

Nisan 2004’de yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve bu kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmelik Türkiye’yi AB’ne götüren yolda yeni bir dayanışma hakkını Türk toplumuna tanıtmıştır. Bireylerin kamu yönetimlerinin elinde bulunan bilgi ve belgelere ulaşma hakkı hem demokratik rejimin içeriksel zenginliğine katkıda bulunması ve hem de insan haklarının daha ileri boyutlarda gerçekleştirilmesi bakımlarından önemli bir anayasal açılamdır.

Uluslararası belgeler incelendiğinde ve diğer ülkelerdeki düzenlemelerle kıyaslandığında ülkemizde henüz yürürlüğe girmiş olan Bilgi Edinme Hakkı Yasası’nın küresel ve evrensel örneklerle uyum içinde olduğu görülmektedir. Bundan böyle Türk yurttaşları da demokratik açıdan gelişmiş ülkelerin yurttaşları gibi gizlilik ve devlet sırrı kültürüyle bezenmiş toplumlarında kamu yönetimlerinden ellerindeki bilgi ve belgeleri açıklamalarını isteyebilecekler.

<sup>16</sup> Nilgün Tortop, [www.izmirbarosu.org.tr](http://www.izmirbarosu.org.tr)

<sup>17</sup> Tarhan Erdem, Uygulama, ama nasıl? Radikal, 27 Ocak 2004.

Yasa'nın ve Yönetmelik'in içinde barındırdığı ve yukarıda açıklaması yapılan eksiklikler, yetersizlikler ve yanlışlıklar dahi bu gelişmenin taşıdığı önemi azaltmamalıdır. Gerek Yasa'da ve gerekse Yönetmelik'te yer alan eksiklik ve yanlışlıklar zaman içinde giderilebilirler.

Bilgi edinme hukukundaki son gelişmeler anayasal önemi yanında kamu yönetiminin bir meritokrasi olarak gelişmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu bağlamda iki kavram öne çıkmaktadır: iyi yönetim hakkı ve kamu yönetiminin çağdaşlaşması. İyi yönetim hakkı kavramı ülkemizde henüz yeteri kadar tanınmamaktadır. Avrupa Birliği Temel İnsan Hakları Şartı içinde yer alan tanım da kanımca yeterli değildir. Bana göre, iyi yönetim hakkı insanların kendilerini yönetenlerden adil, yansız, hukuka bağlı, hesap veren, etkili ve verimli çalışan, etik kurallara uygun, yolsuzluklardan uzak ve kıt kaynakları israf etmeyen bir kamu yönetiminin sağlanmasını istemelerini öngören temel bir insan hakkıdır.

Kuşkusuz, iyi yönetim hakkının gerçekleşebilmesi için öncelikle yurttaşların bilgi edinmeleri yolundaki engellerin kaldırılması gerekir. Ancak, bu tek başına yeterli değildir. İyi yönetim hakkının bize göre olmazsa olmaz diğer iki koşulu yargıya erişmek hakkının herkes için tam olarak güvence altına alınması ve kamu toplantılarının halka açık konuma getirilmesi, toplantı tutanaklarının kamuya açıklanması ve halkın kamusal kararlara katılma olanaklarının olabilecek en yüksek düzeye çıkarılmasıdır.

Dışişleri Bakanlığı'nın bu bağlamda sahip olduğu anlaşılan kuşku ve endişeleri bir yana bırakması ve Aarhus Konvansiyonu üzerindeki çekinceleri kaldırması bize göre uygun olacaktır.

Bilgi edinme hakkı Türk kamu yönetiminin çağdaşlaşması açısından da önem taşımaktadır. Çağdaş kamu yönetimi toplumun gereksinimlerine karşı duyarlı yönetimdir. Ayrıca, çağdaş kamu yönetimi kamu hizmetlerine ilişkin süreçleri ve yöntemleri standartlaştıran ve bu standartları kamuya benimseten yönetimdir.<sup>18</sup> Bilgi edinme hakkı bu bağlamda da önem taşımaktadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, demokratik bir ülke olan Türkiye'de mevcut olan anayasal ve hukuksal altyapı bilgi edinme hakkının etkili bir şekilde uygulanabilmesi şansını artırıcı nitelik taşımaktadır. Anayasa'nın 125 inci maddesi, Çevre Kanunu'nun 30 uncu maddesi, ÇED Yönetmeliği'nin 10 uncu maddesi, Dilekçe Hakkı Kanunu ve son olarak Türkiye'nin Aarhus

---

<sup>18</sup> Firuz D. Yaşar, Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: "Administration"dan "Management"a. 1997. Türk İdare Dergisi. Ankara. 417: 1-28.

Konvansiyonu'na taraf olması bilgi edinme hukukunun güçlü bir altyapı üzerinde gelişebileceğini gösteren önemli kanıtlardır.

### KAYNAKÇA

- Botterman, Maarten (et al.). "Public Information Provision in the Digital Age: Implementation and Effects of the U.S. Freedom of Information Act", Elektronik kaynak. Santa Monica. California. ABD. RAND. 2001.
- Ekici, Şerafettin. "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Üzerine". Güncel Hukuk, Nisan 2004. 4:18-21.
- Erdem, Tarhan. "Uygulama. Ama Nasıl?" Radikal. 27 Ocak 2004.
- Foerstel, Herbert N. "Freedom of Information and the Right to Know: the Origins and Applications of the Freedom of Information Act. Elektronik kaynak. Westport. Connecticut. ABD. Greenwood Press. 1999.
- OECD. "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions". [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Özay, İl Han. "İdari Usul Yasası". Güncel Hukuk. Nisan 2004. 4:14.
- Tarhanlı, Turgut. "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı". Güncel Hukuk. Nisan 2004. 4:12-13.
- Tortop Nilgün, "Cahilleri Yönetmenin Kolaylığı ve Sıradanlığı Aşılabilir mi?". [www.izmirbarosu.org.tr](http://www.izmirbarosu.org.tr)
- United Kingdom. "Your Right to Know: The Government's Proposals for a Freedom of Information Act". Aralık 1997. Londra. The Stationery Office. ISBN 0 10 138182 4.
- Yaşamış Firuz D., "Türkiye'de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması". 2001. İstanbul.
- Yaşamış Firuz D., "Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: "Administration"dan "Management"a". 1997. Türk İdare Dergisi. Ankara. 417: 1-28.
- [www.irtk.org](http://www.irtk.org): Uluslararası Bilgi Edinme Hakkı Kampanyası
- [www.article19.org](http://www.article19.org)
- [www.nfoic.org](http://www.nfoic.org)





## İNSAN TİCARETİ KAVRAMI VE BU KONUDAKİ ULUSAL MEVZUATA GENEL BİR BAKIŞ

Dr. Çetin ARSLAN\*

### GİRİŞ

Dünyada hızla değişen ve gelişen siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin, birçok alana olumlu etkileri olmakla birlikte, hukuk, siyaset ve güvenlikle ilgili yapıları olumsuz yönde, derinden etkilemiştir. Bu durum, küçük veya büyük ayrımı yapılmaksızın, ülkeleri birbirlerine daha da bağımlı hale getirmiştir. Zira, özellikle örgütlü şekilde oluşan ve gelişen yolsuzluk, ateşli silâh ve uyuşturucu madde ticareti ile “göçmen kaçakçılığı” ve “insan ticareti”, sadece bir veya birkaç ülkenin sınırlarını değil, neredeyse tüm dünyayı faaliyet alanı içine alan bir olguya dönüşmüştür.<sup>1</sup> Gerçekten, söz konusu suçların, genellikle örgütlü ve profesyonel kişiler tarafından işlenmesi, ulusal bazda alınan önlemlerin etkisiz ve yetersiz kalması gerçeğini ortaya çıkarmış ve bunun sonucunda, bölgesel ve uluslararası işbirliği yapılması ve geliştirilmesi gerekmiştir.

Asya, Ortadoğu ve Avrupa kavşağında bulunan Ülkemiz, Doğudan Batıya yönelen ve bir insanlık trajedisi görünümünde olan “insan ticareti” ile göçmen kaçakçılığı suçlarında, bir transit ülkesi olarak, sık sık bu sorunla karşılaş-

---

\* Yargıtay Cumhuriyet Savcısı

<sup>1</sup> 1 Zikredilen fiillerden konumuzu oluşturan “insan ticareti”nin nedenleri, boyutu, şekli, tanımı ve önlenmesi için yapılan çalışmalar ile alınan tedbirler vs. hakkında bkz. Kartusch, Angelika, Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Partucular Emphasis on Eastern Europe, September 2001, s. 7 vd.; Jordan, Ann, “Trafficking in Human Beings: The Slavery that Surrounds Us”, www.usinfo.state.gov/journals/itgic/0801/ijge/gi05.htm, 07.01.2004, s. 1-5; Laczko, Frank, “Human Trafficking : the Need for Better Data”, www. migration information. org/feature/display.cfm?ID=66, 07.01.2004, s. 1-6; Interpol, “Trafficking in Women and Children”, www. interpol. int/Public/ THB/ Women/Default.asp., 07.01.2004, s. 1 vd; Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings, “Development of An-anti Trafficking Training Module for Judges and Prosecutors, Draft Training Manimi”, Implemented by International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Türkçe Metin), s.8-163 (yayınlanmamıştır).

maktadır.<sup>2</sup> Gerçekten birçok insan/göçmen, genellikle suç örgütleri tarafından yapılan planlamalarla, Türkiye'ye ya sahte belgelerle ya da seyahat belgeleri olmaksızın girmekte, ucuz iş gücü ve sömürü materyali olmaları nedeniyle yoğun ilgi gördükleri Batı Avrupa ülkelerine, ABD ve Kanada'ya bir şekilde ulaşmaya çalışmaktadır. Bu zavallı insanlar, herhangi bir ülkede çok düşük bir ücretle de olsa iş bulma ümidiyle gelmekte ve bu nedenle her türlü sömürüye açık hale gelmektedirler.

Günümüzde “insan hakları”, her çağdaş ve demokratik devletin, bu arada Türkiye Cumhuriyeti'nin, bütün insanlar için gerçekleştirmeye çalıştığı temel ve vazgeçilmez değerleri ifade etmektedir. Bu nedenle, “o değerlere” yapılacak olan saldırı, “insanlığa karşı yapılmış” bir saldırdır ve bunlara karşı işlenecek suçlar ise, birer “insanlık suçudur.”<sup>3</sup> Bu felsefeden hareket eden ülkemiz, tüm uluslararası suç önleme stratejilerine katkıda bulunmayı devlet politikası olarak kabul etmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da, aynı zamanda önemli insan hakları ihlallerine neden olan söz konusu olgularla mücadele için, bölgesel ve uluslararası anlaşma, önlem ve etkinliklere katılmanın yanı sıra, mevzuatını da bu hususta yenilemekte ve geliştirmektedir. Bunların yanında, uygulamada maksimum verimi alabilmek için, bu konuda görevli olan aktörlerin eğitimine de, gerekli katkıyı sağlamaya çalışmaktadır.<sup>4</sup>

Dünyanın en kirli suçlarından biri olan “insan ticareti” ve “göçmen kaçakçılığı”<sup>5</sup> suçlarından araçlar, uyuşturucu ticaretinden elde edilen rakama yakın bir gelir elde etmektedirler. Ancak bu suçun asıl kazancı söz konusu

<sup>2</sup> Bkz. Ekin, Nusret, Küreselleşmenin İki Yüzü: “İstenmeyen Kaçak Göçmenler-Davetli Bilgi İşçileri”[www.sosyal.siyaset.com/documents/nusret\\_ekin\\_1.htm](http://www.sosyal.siyaset.com/documents/nusret_ekin_1.htm), 09.01.2004. s.1 vd.

<sup>3</sup> Roma'da kabul edilen ve “Uluslararası Ceza Divanı”nın statüsünü belirleyen 7. maddeye göre “cinsel kölelik, zorla gebe bırakma vb. ağırlıktaki cinsel şiddet içeren eylemler”, “insanlığa karşı suçlar” arasındadır (bkz. Tezcan, Durmuş, Uluslararası Suçlar ve Ceza Divanı, in: Ankara Barosu Hukuk Kurultayı 2000(1), Ankara 12-16 Ocak 2000, s.278-279, 283-286).; Bunun yanında “1991'den beri Eski Yugoslavya Topraklarında Gerçekleştirilen Ağır Uluslararası İnsani Hukuk İhlallerinden Sorumlu Kişilerin Kovuşturulması İçin Uluslararası Mahkeme”nin statüsünü belirleyen 5. maddesinde, “insanlığa karşı suçlar” arasında “köleleştirme” fiili de sayılmıştır (bkz. Alpaya, Gökçen, Eski Yugoslavya İçin Uluslararası Ceza Mahkemesi, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 126-134).

<sup>4</sup> Ülkemizde bu amaçla çeşitli eğitim seminerleri tertip edilmiş, konuyla ilgili ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla ortaklaşa çalışmalar yapılmış ve aynı amaçlı yeni programlar planlanmıştır (Bu konuda yapılan ve planlanan çalışmalarla ilgili ayrıntılı bilgi, insan ticareti ile mücadele konusunda ulusal koordinatör olan Dışişleri Bakanlığı bünyesindeki “İnsan Ticareti ile Mücadele Ulusal Görev Gücü” çalışmalarında mevcuttur).

<sup>5</sup> “Göçmen kaçakçılığının sık sık “insan kaçakçılığı” şeklinde anıldığını da görmekteyiz. Kanımızca “göçmen kaçakçılığı” ibaresini kullanmak daha isabetlidir. Zira kaçakçılık konusu olan şahıslar, herhangi bir insan değil, ekonomik, siyasi, coğrafi, askeri, dini vs. sebeplerle kendi ülkesinden ayrılarak, yerleşmek için başka ülkeye giden kimseler, yani “göçmen”lerdir. Kaldı ki TCK' de (md.201/a) “göçmen kaçakçılığı” ibaresini kullanmıştır.

aracılar değil, ülkelerine kaçak olarak gelen insanların emeklerini ve iş güçlerini sömüren, onları neredeyse sıfır maliyetle kullanan sanayicilerdir. Bu nedenle bu suçlarla samimi şekilde mücadele etmenin yolu, sadece transit ülkelerin alacağı ceza hukuku tedbirlerinden değil, hedef ülkelerin bu insanlara yönelik taleplerinin her türlü yasal tedbirle önlenmesinden geçeceği bilinmelidir.<sup>6</sup>

Mevzuatımızda, insan ticareti olarak nitelenen fiillere yönelik, esasen çeşitli müeyyideler öngörülmüş olmakla birlikte, bu suçla daha etkin mücadele etmek için “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”, ile “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol” imzalanmış ve bu anlaşmalar sırasıyla 4800<sup>7</sup> ve 4804<sup>8</sup> sayılı Kanunlarla TBMM tarafından uygun bulunmuştur.

Zikredilen anlaşmaların ceza hukuku açısından yerine getirilmesi için ise, 4771 sayılı Kanunla TCK’ye 201/b maddesi eklenmiş ve “insan ticareti” suçu ayrıntılı şekilde düzenlemiştir.

Çalışmamızda öncelikle, “insan ticareti kavramı”, bunun “göçmen kaçakçılığı kavramı ile mukayesesı, insan ticaretinin oluşum nedenleri ve boyutu” incelenecek, bilahare “uluslararası bazı belgelerde, anayasamızda ve diğer mevzuatımızda insan ticaretine ilişkin düzenlemeler”e genel hatlarıyla değinilecektir.

## **I-İNSAN TİCARETİ KAVRAMI, GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI KAVRAMI İLE MUKAYESESİ, İNSAN TİCARETİNİN OLUŞUM NEDENLERİ VE BOYUTU**

### **A- İNSAN TİCARETİ KAVRAMI**

Mevzuatımızda, 4804<sup>9</sup> sayılı Kanunla onaylanan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol”ün yürürlüğe girmesine değin, “insan ticareti”

---

<sup>6</sup> Castles, Stephen, “İnsan Kaçakçılığı Dev Bir Endüstri”, [www.milliyet.com.tr/print/print.asp](http://www.milliyet.com.tr/print/print.asp), 22.10.2003, s. 1.

<sup>7</sup> RG, 04.02.2003/25014.

<sup>8</sup> RG, 04.02.2003/25015.

<sup>9</sup> RG, 04.02.2003/25015.

(ing.human trafficking; trafficking in human beings; trafficking in persons) kavramı ile ilgili doğrudan tanım mevcut değildi. Bununla birlikte, amacı, başta insan bedeni ve onuru olmak üzere, insanın sırf insan olması nedeniyle sahip olduğu haklarını, doğrudan veya dolaylı olarak korumaya yönelik değişik türden, bir çok hukuk normunda, bu konuda hüküm mevcuttu.<sup>10</sup> Keza uluslararası hukukta da, son zamanlara kadar bu konuda tam olarak kabul görmüş bir tanım mevcut değildi.

4804 sayılı Kanunla onaylanarak, Anayasamızın 90/son maddesi<sup>11</sup> gereğince kanun gücüne sahip olarak iç hukukumuzda dahil olan ve bu nedenle de doğrudan bağlayıcı bir etkiye sahip olan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol”ün 3. maddesinde, insan ticareti şu şekilde tanımlanmakta ve açıklanmaktadır:<sup>12</sup>

Bu Protokol’ün amaçları bakımından:

(a) “İnsan ticareti”, kuvvet kullanarak veya kuvvet kullanma tehdidi ile veya diğer bir biçimde zorlama, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma, kişinin çaresizliğinden yararlanma veya başkası üzerinde denetim yetkisi olan kişilerin rızasını kazanmak için o kişiye veya başkalarına kazanç veya çıkar sağlama yoluyla kişilerin istismar amaçlı temini, bir yerden bir yere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınması anlamına gelir. İstismar terimi, asgari olarak, başkalarının fuhuşunun istismar edilmesini veya cinsel istismarın başka biçimlerini, zorla çalıştırmayı veya hizmet ettirmeyi, esareti veya esaret benzeri uygulamaları, kulluğu veya organların alınmasını içerecektir.

(b) İnsan ticaretinin (a) bendinde belirtilen yöntemlerden herhangi biriyle yapılmış olması halinde, mağdurun bu istismara razı olup olmaması durumu değiştirmeyecektir.

(c) Bu maddenin (a) bendinde öngörülen yöntemlerden herhangi birini içermese bile, çocuğun istismar amaçlı temini, bir yerden bir yere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınması “insan ticareti” olarak kabul edilecektir.

(d) Onsekiz yaşının altındaki herkes “çocuk” kabul edilecektir.

<sup>10</sup> Bu konuda Çalışmamızın, “uluslararası bazı belgelerde, anayasamızda ve diğer mevzuatımızda insan ticaretine ilişkin düzenlemeler” başlıklı kısmına bakınız.

<sup>11</sup> “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz” (AY md.90/son).

<sup>12</sup> Aynı tanım için bkz: Interpol, “Children and Human Trafficking”, www, interpol.int/Public/ THB/ Women/ Default.asp.. 07.01.2004, s. 1 -2.

“Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile bu sözleşmeye ek yukarıda zikrettiğimiz sözleşmenin/protokolün gereklerinin yerine getirilmesi için, 4771 sayılı Kanunla TCK’ye 201/b maddesi olarak eklenen hükümde ise insan ticareti, şu şekilde tanımlanmaktadır:

MADDE 201/b.- (Ek: 4771 - 3.8.2002 / m.2 b) Zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tabi kılmak, vücut organlarının verilmesini sağlamak maksadıyla, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak, nüfuzu kötüye kullanmak, kandırmak veya kişiler üzerindeki denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanarak rızalarını elde etmek suretiyle kişileri tedarik eden, kaçıran, bir yerden başka bir yere götüren veya sevk eden, barındıran kimseye beş yıldan on yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası verilir.

Birinci fıkrada belirtilen amaçlarla girilen ve suçu oluşturan eylemler var olduğu takdirde, mağdurun rızası yok sayılır.

Onsekiz yaşını doldurmamış çocukların birinci fıkrada belirtilen maksatlarla tedarik edilmeleri, kaçırılmaları, bir yerden diğer bir yere götürülmeleri veya sevk edilmeleri veya barındırılmaları hallerinde suça ait araç fiillerden hiçbirisine başvurulmuş olmasa da faile birinci fıkrada belirtilen cezalar verilir.

Yukarıdaki fıkralarda yazılı suçlar örgütlü olarak işlendiği takdirde failere verilecek cezalar bir kat artırılarak hükmolunur.

Görüldüğü üzere, ifade tarzında bazı farklılıklar olmakla birlikte, maddedeki düzenlemeyle, protokolün 3. maddesinde öngörülen hususları bütünüyle ihtiva edecek şekilde bir suç ihdas edilmiştir. Belirtelim ki, protokolde/sözleşmede yer alan “kişilerin istismar amaçlı temini” ibaresine yer verilmemesi, suçun manevi unsurunu tayinde tereddüt yaratabilecek mahiyette bir eksiklik ise de, protokolde/sözleşmede suç olarak ihdası öngörülen fiillerin kapsamı açısından bir noksanlık veya zafiyet doğurmamaktadır.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Keza sözleşmede yer alan, “başkalarının fuhşunun istismar edilmesi”, “cinsel istismarın başka biçimleri” ve “kulluk” ifadelerine de TCK’nin 201/b maddesinde yer verilmemiştir. Ancak bu bir eksiklik değildir. Zira maddede yer alan “zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tabi kılmak,” ibareleri, zikredilen kavramları da içinde barındırabilecek bir niteliğe sahiptir. Gerçekten “kulluk”, “kölelik”e aynı anlama geldiği gibi (bkz. Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük (2 Cilt), 9. Baskı, Ankara 1998, s. 1398, 1402; Doğan, D.Mehmet, Büyük Türkçe Sözlük, 7.Baskı, Ankara 1990, s.685, 687); “başkalarının fuhşunun istismar edilmesi” veya “cinsel istismarın başka biçimleri”, “zorla çalıştırmak, hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tabi kılmak” şeklinde genellenen davranış biçimlerinin içindeki, sayısız eylemlerden sadece ikisidir.

## B- İNSAN TİCARETİ KAVRAMI İLE GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI KAVRAMININ MUKAYESESİ

### 1-Genel Olarak

“İnsan ticareti” denildiğinde, çoğunlukla “göçmen kaçakçılığı” kavramı akla gelmektedir.<sup>14</sup> Bu durumun en makul sebebi, her iki fiilde de suç mağdurunun ekonomik açıdan, fail tarafından veya fail yararına sömürülmesidir.<sup>15</sup> Ancak benzerlikler sadece bu hususla sınırlı olmadığı gibi, esaslı ölçüde bir çok farklılık mevcuttur.<sup>16</sup>

“İnsan ticareti” ile “göçmen kaçakçılığı” fillerinin birbirinden ayırt edilmesinin, mağdur hakları bakımından çok önemli sonuçları vardır. Gerçekten, “Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol” ile mağdura

---

<sup>14</sup> Örneğin bkz. Ekin, s. 1-2; Laczo, s. 2; “The Task Force on Trafficking in Women and Children of the Stability Pack for Southeastern Europe” Başkanı Helga Konrad da aynı hususu vurgulamaktadır: bkz. Konrad, Helga, “Balkans: Task Force says Human Trafficking Fastest-Growing Regional Crime”, [www.rferl.org/nca/features/2002/01/16012002081836.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/16012002081836.asp), 07.01.2004. s. 1; Türk, Hikmet Sami., “AB ve Aday Ülkeler Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısı İçin Brüksel’e Hareket Etmeden Önce Atatürk Havalimanında Yaptığı Basın Açıklaması”, [www.adalet.gov.tr/basin/b51.htm](http://www.adalet.gov.tr/basin/b51.htm), 08.01.2004, s. 1-2; Hatta kaçakçılık ve organize suç terimleri konusunda hazırlanmış bir sözlükte dahi, “insan kaçakçılığı” kavramı ile “insan ticareti” kavramı aynı anlamda kullanılmıştır ki, yanlıştır (bkz. Kaçakçılık ve Organize Suç Terimleri (Sözlük), Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı Yayınları, 2. Baskı, Ankara Aralık 2002. s. 132).

<sup>15</sup> “Göçmen kaçakçılığı suçu” hakkında geniş bilgi için bkz: Arslan, Çetin, Göçmen Kaçakçılığı Suçları (TCK md.201/a), YD, Sa.3, Ankara 2003, s.278-310.

<sup>16</sup> Gerçekten, “göçmen kaçakçılığı” “Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”ne “ek” “Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol”ün 3/a. maddesinde “Göçmen kaçakçılığı, doğrudan veya dolaylı olarak, mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek için, bir kişinin vatandaşlığını taşımadığı veya daimi ikametgah sahibi olmadığı bir Taraf Devlete yasadışı girişinin temini anlamına gelir.” şeklinde tanımlanırken; bu fiilleri suç olarak iç hukukumuzla aktaran TCK’nin 201/a maddesi, eylemi daha kapsamlı olarak ve Türk vatandaşlığını esas alarak, “Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddi menfaat elde etmek amacıyla, yabancı bir devlet tabiiyetinde bulunan veya vatansız olan veya Türkiye’de sürekli olarak oturmasına yetkili mercilerce izin verilmemiş bulunan kimselerin Türkiye’ye yasal olmayan yollardan girmelerini veya ülkede kalmalarını, bu kişilerin veya Türk vatandaşlarının yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkarmalarını sağlamaya göçmen kaçakçılığı denilir.” şeklinde ifade etmiştir. Bu tanımlar ile yukarıda verilen “insan ticareti” tanımlarının ise doğrudan bir benzerliği olmadığı izahtan varestedir.

sağlamayı vaat ettiğimiz bir çok yükümlülük, ancak, suç mağdurunun maruz kaldığı fiilin hangi suçu oluşturduğunun doğru bir şekilde tespit edilmesiyle mümkündür.<sup>17</sup>

## 2- Benzer Yönleri

-Gerek “göçmen kaçakçılığı”na, gerekse “insan ticaretine” ilişkin fiiller, “kamu düzenini” bozduğu gibi, insan bedeni ve onurunu zedeler.<sup>18</sup> Ancak, insan ticareti fiillerinde, suç mağdurunun onuru ve beden bütünlüğü, göçmen kaçakçılığı fiilinin mağduruna göre, çok daha ağır ve yoğun bir zarara uğrar.<sup>19</sup>

-Her iki grup fiilin mağdurları genellikle yabancılardır.

-Her iki grup suçta mağdurun bir yerden bir yere nakli, şevki vb. ortak unsurlar vardır.

-Her iki grup fiil, genellikle sınıraşan bir karaktere sahiptir<sup>20</sup> ve genellikle organize suç örgütleri aracılığı ile işlenirler.<sup>21</sup>

-Her iki grup fiilin faillerinin temel amacı, mağdur üzerinden yasal olmayan maddi çıkar veya fayda elde etmek yani mağduru bir şekilde sömürmektir. Bu sömürü göçmen kaçakçılığında, mağdurun mal varlığının fail tarafından verilen/verileceği vaat edilen hizmet karşılığı elinden alınması şeklinde gerçekleştiği halde, insan ticaretinde, zorla çalıştırılmak, esarete veya benzer uygulamalara tabi kılınmak veya beden organlarının verilmesi temin edilmek suretiyle, istismar edilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

## 3- Farklı Yönleri

“Göçmen kaçakçılığında, kaçırılan kişilere karşı maddi veya manevi bir zor kullanılması söz konusu değildir. Zira “göçmen kaçakçılığında potansiyel

<sup>17</sup> Aynı yöndeki tespit için bkz: ICMPD, Drnft Training Manual, s.22.

<sup>18</sup> Arslan, Göçmen Kaçakçılığı, s.285-286.

<sup>19</sup> İnsan ticareti suçunda korunan hukuki yarar açısından, aksi düşünce için bkz: ICMPD, Draft Training Manual, s.21-22.

<sup>20</sup> Her iki fiilin yapısında doğal olarak mevcut olan bu husus, insan ticareti suçunda unsur olarak mevcut olmamakla birlikte, göçmen kaçakçılığı suçunda açıkça yer almıştır.

<sup>21</sup> Bu realite nedeniyle, gerek “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”, gerekse bu sözleşmelere ek olan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol” ile “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokollerde, suçun örgütlü şeklinin “ağırlaştırıcı neden” olması öngörülmüştür. Aynı yönde ayrıca bkz: ICMPD, Draft Training Manual, s.42-43

yasadışı göçmen, kaçakçıyla kendisi temasa geçer ve kaçakçı da ödemeyi aldıktan sonra, göçmenin dilediği bir ülkeye yasadışı yollarla girmesini veya bir ülkeden çıkmasını sağlar. “İnsan ticaretinde ise, mağdur zor kullanılarak veya hile ile veya benzeri yollarla iradesi bir şekilde fesada uğratarak ele geçirilir ve bu nedenle maruz kaldığı fiilleri kabul ederken serbest iradesini kullanamaz, yani bu konuda bilinçli olarak rıza gösteremez.”<sup>22</sup>

- İnsan ticaretinde tacir, başlangıçtan itibaren sömürdüğü kurbanla arasındaki ilişkinin sürekli olmasını ister ve mağdurla ilişkilerini bu şekilde geliştirir. Bu ilişki çeşitli biçimlerde ortaya çıkar ki, bunlar; zor kullanma, cinsel kölelik ya da işgücü köleliği, haysiyetin çiğnenmesi ve insanın elinden özgürlüğünün alınması gibi unsurları içerir. Oysa “göçmen kaçakçılığı”nda, tacirlerle kurban arasındaki sömürü ilişkisi, kişinin göçmenin girmek istediği ülkeye yasadışı yolla girdiği veya çıkmak istediği ülkeden çıktığı anda sona erer.<sup>23</sup>

### C- İNSAN TİCARETİNİN BOYUTU VE OLUŞUM NEDENLERİ<sup>24</sup>

21. yüzyılda yaşanan küreselleşme olgusunun en iyi örneklerinden biri olarak, Dünyanın her kıtasında ve bölgesinde yoğunlaşan “insan ticareti suçu”, giderek artan bir hızla kendisini daha çok hissettirmektedir. Gerçekten, “insan ticaretiyle” ilgili sayılar son derece çarpıcı boyutlarda olup; yapılan araştırma ve tahminlerin farklı sonuçlar vermesine karşın, dünyada her yıl 500.000 ile 2.000.000 arası kişi “insan ticareti”ne kurban gitmektedir. Bu suç, son on yılda, Güneydoğu Avrupa’da yüz binlere varan sayılarla ifade edilmektedir.

Başlangıçta bölgede yaşayan insan ticareti mağdurları, daha çok cinsel sömürü amaçlı zengin ülkelere satılmaktayken, bugün Balkanlardaki insan ticareti kurbanları, bütün dünyaya, Kuzey, Orta ve Güney Amerika’ya, Orta Doğu ve Güney Afrika’ya gönderilmektedir. Cinsel sömürü başlıca amaç olarak varlığını sürdürse de,<sup>25</sup> köle işgücü sağlamak (evlerde hizmetçilik vs.),

<sup>22</sup> Aynı yönde: ICMPD, Draft Training Manual, s.22, 87.

<sup>23</sup> Aynı yönde: ICMPD, Draft Training Manual, s.22.

<sup>24</sup> Bu başlık altındaki açıklamalar ICMPD, Draft Training Manual, s.12-13, 16-18’de özetlenmiştir; Bu konuda ayrıca bkz: Türk, Hikmet Sami., “AB ve Aday Ülkeler Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısı İçin Brüksel’e Hareket Etmeden Önce Atatürk Havalimanında Yaptığı Basın Açıklaması”, [www.adalet.gov.tr/basin/b51 .htm](http://www.adalet.gov.tr/basin/b51.htm). 08.01.2004, s. 1-2.

<sup>25</sup> Cinsel sömürü amaçlı insan ticareti, her zaman en önemli suç kategorisi olarak varlığını sürdürmektedir. Zira insan tacirleri için en fazla kar sağlayan faaliyet budur. İşçi olarak çalıştırılma, suça alet edilme ve organ kaçakçılığı amaçlı insan ticaretindeki artış devam ederken, zengin ülkelerin de cinselliği kullanmak üzere genç kadın ve çocukların ticaretinin



dilencilik yaptırmak, suç aracı olarak kullanmak, zorla askerlik ya da evlendirilme veya organ kaçakçılığında/ticaretinde kullanılmak, insan tacirlerinin başlıca amaçları arasına girmiştir.

“Birleşmiş Milletler Uluslararası Suçu Önleme Merkezi”nin tahminlerine göre, insan ticaretinin dünyadaki yıllık cirosu 7 ila 8 milyar ABD Dolarına ulaşmakta ve bu rakam da, dünyadaki uyuşturucu ticaretinden kaynaklanan ciroya yakın bir miktara tekabül etmektedir. Söz konusu suçun zikredilen parasal getirisi düşünüldüğünde, insan ticaretinin, uluslararası örgütlü suç çeteleri tarafından, gittikçe artan bir ölçekte kontrol edildiğine ve yönetildiğine şaşırmamak gerekir.

İstismara son derece açık ekonomik bir suç biçimi olarak insan ticaretinin temel özellikleri, son yıllarda fazla değişmemiş olup; kurbanlar ekonomik sıkıntı içinde bulunan ülkelerde ele geçirilmekte ve sonra da daha zengin ülkelere ya da bu ülkelerin varlıklı vatandaşlarının bulunduğu yerlere gönderilmektedir. Bu olgunun ilk halkasını ise, cehalet, bilinçsizlik, özentî gibi psikolojik, ailevi (ör.aile içi şiddet), toplumsal (ör.cinsiyet ayrımcılığı, /kadının ikinci sınıf insan muamelesi görmesi, ataerkil yapı) ve ekonomik faktörlerin bileşimi sonucu, daha iyi ekonomik koşullara ulaşma (buradaki çekici faktörler, hedef ülkedeki varlığı düşünülen yüksek ve gösterişli hayat standardı olabileceği gibi, söz konusu ülkelerdeki demokratik ve insan haklarına saygı esasına dayalı uygulamalar vs. olabilmektedir) amacıyla göç etmeye gönüllü olan kurbanların tedarik edilmesi oluşturmaktadır. Gerçekten insan ticaretinin temel oluşum nedeni, ülkeler veya bir ülke içindeki bölgeler arasındaki ekonomik uçurumların getirdiği ekonomik sıkıntılar başta olmak üzere, toplumsal, ailevi vb. zorluklardan kurtularak, daha iyi bir yaşam sürme

---

yapılmasının, insanların köle işgücü olarak çalıştırılmasından ya da böbrek satışından kaynaklanan tek bir kerelik bir ödmeden çok daha fazla para kazandırdığı da bir gerçektir (İCMPD, Draft Training Manual, s. 12-13, 16-18). Belirtelim ki, cinsel sömürü amaçlı insan ticareti suçunun demografik yapısında, etnik köken gittikçe artan bir rol oynamakta olup, müşteriler, kendilerinininkinden farklı etnik gruplara ait kadınlara daha fazla talep göstermektedir. Gerçekten Güneydoğu Avrupalı mağdurlar, Güneydoğu Asya’da çalışmakta, Afrikalılar Avrupa’da, Doğu Avrupalılar ise Orta Amerika’da yoğun olarak talep görmektedirler. Bütün bunlar arasında en fazla kaygı veren eğilim ise, müşterilerin algılama ve taleplerini yansıtan gelişmenin bir sonucu olarak, birçok yerde, insan ticareti kurbanlarının yaş ortalamasının azalmasıdır. Örneğin dünyanın belirli bölgelerinde müşteriler, çocuklarla cinsel ilişkiye girmenin cinsel yolla bulaşan hastalıklara yakalanma riskini azalttığını düşündüğü için, fuhşa zorlanan çocukların sayısında yoğun bir artış görülmektedir (ICMPD, Draft Training Manual, s. 12-13, 16-18).

beklentisi içine giren mağdurların, çalışacaklarını sandıkları iş konusunda veya işin geliri ya da çalışma koşullarında veya içinde bulunacakları ortam konusunda kandırılmasıdır.

Çoğunlukla yukarıda kısaca zikredilen zafiyetleri kullanılarak “tedarik edilen, insan ticareti mağdurları, ekonomik, sosyal, kültürel vb. yönleriyle gelişmiş ülkelerin uyguladıkları sıkı göçmen politikalarını/yasalarını dolanarak, hedef ülkeye girmek ve orada kalabilmek için “insan tacirlerinin” ağılarına kolayca düşmektedirler. Bu aşamada ise mağdurun çeşitli şekillerde istismar edilmesi/sömürülmesi için mevcut koşullar fazlasıyla oluşmaktadır.

## **D-ULUSLARARASI BAZI BELGELERDE, ANAYASAMIZDA VE DİĞER MEVZUATIMIZDA İNSAN TİCARETİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

### **1- Uluslararası Bazı Belgelerdeki Düzenlemeler**

İnsan ticaretine konu olan fiillerin yasaklanması ve önlenilmeye çalışılması, insan hakları konusunda kaydedilen tarihi gelişmeye paraleldir. Gerçekten, hemen hemen her insan hakları belgesinde, bugün insan ticareti olarak nitelenen bir çok fiilin önlenmesi için yasaklamalar vazedildiğini görmekteyiz.

Aşağıda, konumuzla doğrudan ilgili olarak görülen bu belgelerdeki hükümler hakkında özet bir açıklama verilecektir:<sup>26</sup>

İnsan ticaretine ilişkin doğrudan düzenleme ihtiva eden ilk belge 1904 tarihli “Beyaz Kadın Ticaretinin Yasaklanmasına Dair Uluslararası Sözleşme”dir. Bu belgenin asıl hedefi, insan ticareti fiillerinin cezalandırılmasından çok, insan ticareti fiillerine maruz kalan mağdurların korunması olduğundan, atıl bir belge olarak kalmış ve bunun neticesinde, insan tacirlerinin cezalandırılması yükümlülüğünü ihtiva eden ve 13 ülke tarafından imzalanan 1910 tarihli, “Beyaz Kadın Ticaretinin Yasaklanmasına Dair Uluslararası Sözleşme” kabul edilmiştir. Bu sözleşmeyi takiben Milletler Cemiyeti himayesinde, 1921 tarihli “Kadın ve Çocuk Ticaretinin Yasaklanmasına Dair Sözleşme” ve 1933 tarihli “Tüm Yaşlarda Kadın Ticaretinin Yasaklanmasına Dair Uluslararası Sözleşme” imzalanmış ve nihayet “insan ticaretine” ilişkin bu dört sözleşme, BM tarafından, 1949 yılında “İnsan Ticaretinin ve İn-

---

<sup>26</sup> Buradaki bilgiler ICMPTD, Draft Training Manual, s.69-73’ten alınmıştır; Ayrıca bkz. İnal, s.37-84; Tosun, Leman, İnsan Ticareti, özellikle Kadın ve Çocuk Ticareti Konusunda Uluslararası Düzenlemeler ve İç Hukuk Kuralları, AD, Yıl 94, Sa. 16, Temmuz 2003, s. 119-126.

sanların Fuhuş Yoluyla Sömürülmesinin Yasaklanmasına Dair Sözleşme” adı altında birleştirilmiştir.

Konuyla ilgili olan ve taraf devletlere, “insan ticareti” kurbanlarının insan olarak” sahip olduğu hakları koruma ödevi getiren belgeleri aşağıdaki şekilde bir sıralamaya tabi tutabiliriz:

- İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi,<sup>27</sup>
  - Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi,<sup>28</sup>
  - Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Tüm Biçimleriyle Yok Edilmesine Dair Uluslararası Sözleşme,<sup>29</sup>
  - İşkence ve Diğer Acımasız, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele veya Cezalara Karşı Sözleşme,
  - Çocuk Hakları Sözleşmesi,
  - Göçmen İşçiler ve Aile Üyelerinin Haklarının Korunmasına Dair Sözleşme,
  - Köleliğe Dair Sözleşme,
  - Kölelik, Köle Ticareti ve Köleliğe Benzer Kurum ve Uygulamaların Lağvına Dair Ek Sözleşme,
  - Cebri Çalıştırmaya Dair Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmesi No. 29,
  - Cebri Çalıştırmanın Kaldırılmasına Dair ILO Sözleşmesi No. 105,
  - Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AIHS) ve
  - AB Temel Haklar Sözleşmesi.
- 4 Kasım 1950 tarihinde Roma’da imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi,<sup>30</sup>nin 4. md. aşağıdaki ifadelerle, kölelik, kulluk ve zorla çalıştırmayı

---

<sup>27</sup> BM Genel Kurulunun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilmiş ve imzaya, onaya ve katılmaya açılmış ve 3 Ocak 1976’da yürürlüğe girmiştir.

<sup>28</sup> BM Genel Kurulunun 10.12.1948 tarihli ve 217 A (III) sayılı Kararıyla kabul ve ilan edilmiştir.

<sup>29</sup> Genel Kurulun 18 Aralık 1979 tarihli ve 34/180 sayılı Kararıyla kabul edilmiş ve imzaya, onaya ve katılmaya açılmış ve 3 Eylül 1981 ’de yürürlüğe girmiştir.

<sup>30</sup> Roma’da imzalanması nedeniyle “Roma Sözleşmesi” şeklinde de anılan bu sözleşmenin asıl adı, “İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi”dir. Sözleşme 3 Eylül 1952 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, ülkemiz tarafından 18.5.1954 tarihinde onaylanmıştır (RG, 19.03.1954/8662) (bkz. Gölcüklü, Feyyaz/Gözübüyük, Şeref, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yetkisi, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.9-10, 18).

yasaklamakta ve nelerin cebri çalıştırma ya da angarya sayılmayacağını<sup>31</sup> belirtmektedir. Buna göre:

1. Hiç kimse, köle ya da kul olarak tutulmayacaktır.
2. Hiç kimseden, zorla ya da zorunlu olarak çalışması istenmeyecektir.
3. Bu Maddenin amaçları bakımından, “zorla ya da zorunlu olarak çalışma” terimleri aşağıdaki halleri kapsamayacaktır:

(a) Sözleşme Madde 5 hükümlerine uygun olarak<sup>32</sup> uygulanan gözaltında tutulma sırasında ya da böyle bir özgürlükten yoksun bırakılma halinden koşullu

---

<sup>31</sup> Bu hususta bkz: Arık, Kemal Fikret, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme. AÜSBF Yayınları, No: 187-190, Ankara 1965, s. 102-103; Gölcüklü/ Gözübüyük, s.s.215- 219); Ünal, Şeref, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İnsan Haklarının Uluslararası İlkeleri, TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No.89, Ankara 2001, s.131-134.

<sup>32</sup> Madde 5- Özgürlük ve güvenlik hakkı :1. Herkes kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkına sahiptir. Hiç kimse, aşağıdaki haller dışında ve yasayla öngörülen bir usule uygun olması durumu hariç özgürlüğünden yoksun bırakılmayacaktır.

(a) bir kimsenin, yetkili bir mahkeme tarafından verilen bir mahkumiyet kararından sonra, hukuka uygun olarak alıkonması/tutulması;

(b) bir kimsenin, bir mahkemenin hukuka uyum olarak verdiği bir karara uyulmamasından ötürü ya da yasa tarafından öngörülen herhangi bir yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamak üzere, hukuka uygun olarak yakalanması/(gözetilmesine alınması) ya da gözaltında/(tutuklu olarak) tutulması;

(c) bir kimsenin, bir suç işlediği hususunda makul bir kuşku bulunması üzerine ya da bir suç işlenmesini yahut suç işledikten sonra kaçmasını önlemek için makul olarak gerekli bulunduğu düşünülen hallerde, o kişiyi yetkili yasal makam önüne çıkartmak amacıyla, hukuka uygun olarak gözaltına alınması/(yakalanması) ya da gözaltında/(tutuklu olarak) tutulması;

(d) bir küçüğün eğitiminin izlenmesi/gözetimi amacıyla verilen hukuka uygun bir emirle/kararla gözetim altında tutulması ya da yetkili yasal merci önüne çıkarılması amacıyla hukuka uygun olarak alıkonması;

(e) bulaşıcı hastalıkların yayılmasının önlenmesi amacıyla bu tür hastalık taşıyan kişilerin, akıl hastası olanların, alkoliklerin ya da uyuşturucu bağımlısı olanların yahut serserilerin hukuka uygun olarak alıkonması;

(f) bir kişi hakkında bir ülkeye izinsiz şekilde girmesini önlemek üzere ya da sınır dışı etmek yahut geri vermek amacıyla bir işlem yapılması halinde, bu kişinin hukuka uygun olarak gözaltına alınması/(yakalanması) ya da alıkonması;

2. Gözetilmesine alınan bir kişi, derhal, gözaltına alınmasının nedenleri ve kendisine isnat edilen suçlar hakkında, anladığı dilde olacak şekilde bilgilendirilecektir.

3. Bu Madde paragraf 1/c hükümleri uyarınca gözaltına alınan ya da gözaltında/(tutuklu olarak) alıkonan herkes, derhal, bir yargıcı ya da yasa tarafından kendisine yargısal yetkiler kullanma erki verilen bir başka görevlinin önüne çıkartılacaktır ve bu kişi makul süre içinde yargılanma ya da yargılanması sürerken salıverilme hakkına sahip olacaktır. Salıverme, bu kişinin duruşmada hazır bulunmasını güvence altına alan koşullara bağlanabilir.

olarak salıverilmiş olduğu sürede kendisinden yerine getirilmesi istenecek olağan nitelikteki çalışma;

(b) askeri nitelikteki herhangi bir hizmet ya da, askeri hizmetleri vicdani ret temelinde yerine getirmemenin tanınmış bulunduğu ülkelerde zorunlu askerlik hizmeti yerine öngörülen bir başka hizmet;

(c) topluluğun yaşamını ya da refahını tehdit eden olağanüstü bir durum ya da doğal afet hallerinde istenecek olan herhangi bir hizmet;

(d) olağan medeni/yurttaşlık yükümlülüklerinin bir parçasını oluşturan nitelikteki herhangi bir çalışma ya da hizmet.

AIHS, cebri çalıştırma ya da angaryanın bir tanımını vermediği halde, bu konudaki bir tarifi 29 Haziran 1930 tarihinde kabul edilen ILO Sözleşmesi (No. 29)'nin 2. maddesinde görmekteyiz. Maddeye göre;

**“Cebri çalıştırma” ya da “angarya”, “bir kişinin kendi rızasıyla yapmak istemediği halde, herhangi bir ceza tehdidiyle icbar edildiği her türlü iş ya da hizmeti”** ifade eder. Bununla birlikte aynı sözleşme, **“cebri çalıştırma”** ya da **“angarya”** kapsamına girmeyen hususları şu şekilde açıklamaktadır:

“-Askeri hizmetler;

-Vatandaşların hukuken bağlayıcı mükellefiyetleri;

-Bir mahkumiyetin sonucu olarak icbar edilen iş ya da hizmetler;

-Acil durumlarda icbar edilen iş ya da hizmetler;

-Topluluğun üyeleri tarafından yerine getirilen toplulukla ilgili küçük hizmetler.”

AIHS, insan hakları, beşeri hukuk ve uluslararası ceza hukuku çerçevesinde kabul edilen evrensel bir ilke öngörmekte olup, örf ve adetlere ilişkin bir kuralı benimsememektedir.

Sözleşme kölelik, hizmetkarlık, cebri çalıştırma ya da angaryaya ilişkin bir tanım getirmedikten, bu kavramların içeriklerinin teşhis ve tespitinde, örf ve adet hukukunun modern kölelik biçimlerini de hesaba katan, ilerici bir yoruma gidilmelidir.

4. Gözaltına alınma ya da gözaltında/(tutuklu olarak) alıkonma yoluyla özgürlüğünden yoksun bırakılan herkes, alıkonmanın hukuka uygunluğu hakkında ve bu alıkoyma hukuka aykırı ise salıverilmesi hususunda hızla karar verebilecek bir mahkemede dava açmak hakkına sahip olacaktır.

5. Bu Maddenin hükümlerine aykırı olarak gözaltına alınmanın ya da gözaltında/(tutuklu olarak) alıkonmanın mağduru olan her kişi, icra edilebilir bir tazminat alma hakkına sahip olacaktır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, cebri çalıştırma kavramının istisnalarına ilişkin az sayıda karar vermiş, fakat şimdiye kadar, “modern kölelik biçimleri”yle ilgili bir dava gelmemiştir. Bununla birlikte, 5 Şubat 1970 tarihli “Barselona Traction Davası”nda Mahkeme, köleliği, ihlal edilen hakların önemine binaen, Devletler açısından “erga omnes (herkes için eş)” bir yükümlülük teşkil eden ihlaller arasına sokmuştur. Bu niteleme ışığında, her Devlet bu hakları korumakla yükümlüdür ve o nedenle de bu ihlali önlemeye yönelik uygun tedbirleri alma hakkına sahiptir.

“Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi” ise, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi” ile aynı ifadelerle kölelik ve cebri çalıştırmanın yasaklanmasını öngörmekte olup, söz konusu sözleşmenin 5. maddesi şöyledir.

“1. Hiç kimse köle ya da hizmetkar olarak tutulamaz.

2. Hiç kimse cebri çalışma ya da angaryaya zorlanamaz”.

Belirtelim ki, aynı maddenin 3. bendi, modern kölelik biçimlerini dikkate alan önemli bir yenilik getirmektedir. O da;

“3. İnsan ticareti yasaktır”.

şeklindeki hüküm olup, sözleşme bu yenilikle, “kölelik, hizmetkarlık, cebri çalıştırma” ya da “angarya” terimlerinin ilerici yorumuna önemli bir katkı yaparak, “insan ticaretini”, “insanın, kölelik, hizmetkarlık, cebri çalıştırma ya da angarya ile aynı yapı ve kıyaslanabilir ağırlıkta bir baskı altına sokulması” anlamına gelebileceğini işaret etmiştir.

Bunların yanında BM düzeyinde, farklı uluslararası belgelerde insan ticaretiyle ilgili hükümlere yer verildiğini görüyoruz.

Bunlardan ilki 25 Eylül 1926 tarihinde Cenevre’de imzalanan “Köleliğe Dair Sözleşme”dir. Bu sözleşme, kölelik ve köle ticaretine ilişkin şu tanımı yapmaktadır:

“Kölelik, üzerinde mülkiyet hakkına bağlı erk ve yetkilerin kısmen ya da toplu halde kullanıldığı bir kişinin statüsü ya da durumunu ifade eder.

Köle ticareti, bir kişinin köle yapılma niyetiyle yakalanması, elde edilmesi ya da elden çıkarılmasıyla ilgili tüm fiilleri; satma ya da takas etme düşüncesiyle bir kölenin elde edilmesiyle ilgili tüm fiilleri; satma ya da takas etme düşüncesiyle elde edilmiş bir kölenin satış ya da takas yoluyla elden çıkarılmasıyla ilgili tüm fiilleri ve genel olarak her türlü köle nakil ve ticaretini kapsar”.

7 Eylül 1956 tarihinde yine Cenevre’de imzalanan “Kölelik, Köle Ticareti ve Köleliğe Benzer Kurum ve Uygulamaların Lağvına Dair Ek Sözleşme”, köleliğe benzer uygulamaları da kapsam içine alarak kölelik/köle ticareti

yasağını daha da genişletmiştir. Zikrettiğimiz sözleşme aşağıda işaret edilen kurum ve uygulamaların, 1. maddede verilen kölelik tanımını kapsamına girsın ya da girmesın, görüldüğü her yerde tümüyle lağvedilmesini ya da ortadan kaldırılmasını öngörmektedir:

-borç nedeniyle kölelik ve

-serflik(kölelik) ile;

-bir kadının, reddetme hakkı bulunmaksızın, bir borcun ödenmesi amacıyla evlendirilmesi veya bir kadını koca ya da ailesi veya kabilesinin başka bir kişiye devretme hakkına sahip olması veya kocasının ölümü üzerine, bir kadının miras olarak başka bir kişiye intikal ettirilebilmesi veya bir çocuk ya da gencin, kendisinden ya da emeğinden yararlanma düşüncesiyle kendi ebeveyni tarafından bir yere teslim edilmesi şeklinde oluşabilecek durumlara araçlık eden her türlü kurum ve uygulama.

“Uluslararası Ceza Mahkemesi Yasası”nın 7. maddesi ise, “bir kişi üzerinde mülkiyet hakkına bağlı erk ve yetkilerin kısmen ya da toplu halde kullanılması” şeklinde tanımladığı köleleştirme suçunu insanlık suçları kapsamına sokmaktadır. Aynı Yasa “bu tür erk ve yetkilerin insan ticaretinin seyri içinde özellikle kadınlar ve çocuklar üzerinde kullanılması”nı da aynı tanıma dahil ederek, “ırza tecavüz, cinsel kölelik, cebri fahişelik, cebri hamilelik, cebri kısırlaştırma ve bunlarla kıyaslanabilir ağırlıkta tüm diğer cinsel şiddet biçimleneni de, aynı suç kalıbı içine almaktadır. Ancak bu fiillerin “insanlık suçu” olarak vasıflandırılabilmesi için, köle ve dolayısıyla insan ticareti de dahil olmak üzere 7. maddede zikredilen fiillerin/suçların, faillerin bilgisi dahilinde belli bir sivil nüfusa yöneltilmiş yaygın ve sistematik bir saldırının parçası olarak işlenmiş olması gerekmektedir.<sup>33</sup> Belirtmek gerekir ki aynı suçlar, 8. maddede, gerek ulusal gerekse uluslararası çatışmalar bağlamında, “savaş suçları” olarak vasıflandırmaktadır [md.8 (d)].

AB Sözleşmesi gibi, Uluslararası Ceza Mahkemesi Yasası da, insan ticaretini açıkça kölelik ve cebri çalıştırmayla aynı hüküm altında zikrederek, kölelik/köle ticareti kavramını günümüz şartlarına uyarlamaktadır.

## **2-Sınraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi**

Ülkemizin de taraf olduğu, sınıraşan ve örgütlü suçların önlenmesi ve daha etkili bir şekilde mücadele edilmesi için, işbirliğini geliştirmek amacıyla hazırlanan sözleşme, 147 ülke tarafından imzalanıp, 56 ülke tarafından onay-

<sup>33</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Tezcan, Durmuş, Uluslararası, s.278-279,283-286

lanarak 29 Eylül 2003'te yürürlüğe girmiştir.<sup>34</sup> TBMM ise 30.01.2003 tarihli ve 4800 SK ile sözleşmenin onaylanmasını uygun bulmuş ve bu şekilde Türk Hukukuna dahil olmuştur.<sup>35</sup>

### **3-Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol**

Ülkemiz yukarıda kısaca zikredilen amaçla, “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol”ü<sup>36</sup> imzalamış ve bu anlaşma 4804<sup>37</sup> sayılı Kanunla TBMM tarafından uygun bulunarak, Anayasamızın 90/5. maddesi gereğince, kanun gücünde olmak üzere iç hukuk normu haline gelmiştir.

### **3-1982 Tarihli T.C. Anayasası**

Anayasamızın aşağıya alınan hükümleri, insan ticaretine ilişkin doğrudan veya dolaylı olarak uygulanması kabiliyeti olan hükümleridir.

#### **I.Kişinin dokunulmazlığı, maddî ve manevî varlığı**

Madde 17.- Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.

Tıbbî zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan bilimsel ve tıbbî deneylere tabi tutulamaz.

Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz.

Mahkemelerce verilen ölüm cezalarının yerine getirilmesi hali ile meşru müdafaa hali, yakalama ve tutuklama kararlarının yerine getirilmesi, bir tutuklu veya hükümlünün kaçmasının önlenmesi, bir ayaklanma veya isyanın bastırılması, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde yetkili merciin verdiği emirlerin uygulanması sırasında silah kullanılmasına kanunun cevaz verdiği zorunlu durumlarda meydana gelen öldürme fiilleri, birinci fıkra hükmü dışındadır.

#### **II. Zorla çalıştırma yasağı**

**Madde 18.-** Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.

Şekil ve şartları kanunda düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke

<sup>34</sup> Metin için bkz. [www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4800.html](http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4800.html). 20.01.2004.

<sup>35</sup> RG, 04.02.2003/25014.

<sup>36</sup> Protokol 25 Aralık 2003'te yürürlüğe girmiştir.

<sup>37</sup> RG, 04.02.2003/25015.



ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz.

### **III. Kişi hürriyeti ve güvenliği**

**Madde 19.-** Herkes, kişi hürriyeti ve güvenliğine sahiptir.

Şekil ve şartları kanunda gösterilen:

Mahkemelerce verilmiş hürriyeti kısıtlayıcı cezaların ve güvenlik tedbirlerinin yerine getirilmesi; bir mahkeme kararının veya kanunda öngörülen bir yükümlülüğün gereği olarak ilgilinin yakalanması veya tutuklanması; bir küçüğün gözetim altında ıslahı veya yetkili merci önüne çıkarılması için verilen bir kararın yerine getirilmesi; toplum için tehlike teşkil eden bir akıl hastası, uyuşturucu madde veya alkol tutkunu, bir serseri veya hastalık yayabilecek bir kişinin bir müessesede tedavi, eğitim veya ıslahı için kanunda belirtilen esaslara uygun olarak alınan tedbirin yerine getirilmesi; usulüne aykırı şekilde ülkeye girmek isteyen veya giren, ya da hakkında sınır dışı etme yahut geri verme kararı verilen bir kişinin yakalanması veya tutuklanması; halleri dışında kimse hürriyetinden yoksun bırakılamaz.

Suçluluğu hakkında kuvvetli belirti bulunan kişiler, ancak kaçmalarını, delillerin yok edilmesini veya değiştirilmesini önlemek maksadıyla veya bunlar gibi tutuklamayı zorunlu kılan ve kanunda gösterilen diğer hallerde hâkim kararıyla tutuklanabilir. Hâkim kararı olmadan yakalama, ancak suçüstü halinde veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde yapılabilir; bunun şartlarını kanun gösterir.

Yakalanan veya tutuklanan kişilere, yakalama veya tutuklama sebepleri ve haklarındaki iddialar herhalde yazılı ve bunun hemen mümkün olmaması halinde sözlü olarak derhal, toplu suçlarda en geç hâkim huzuruna çıkarılınca kadar bildirilir.

**(Değişik : 03/10/2001 - 4709/4 md.)** Yakalanan veya tutuklanan kişi, tutulma yerine en yakın mahkemeye gönderilmesi için gerekli süre hariç en geç kırksekiz saat ve toplu olarak işlenen suçlarda en çok dört gün içinde hâkim önüne çıkarılır. Kimse, bu süreler geçtikten sonra hâkim kararı olmaksızın hürriyetinden yoksun bırakılamaz. Bu süreler olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş hallerinde uzatılabilir.

Kişinin yakalandığı veya tutuklandığı, yakınlarına derhal bildirilir.

Tutuklanan kişilerin, makul süre içinde yargılanmayı ve soruşturma veya kovuşturma sırasında serbest bırakılmayı isteme hakları vardır. Serbest bırakılma ilgilinin yargılama süresince duruşmada hazır bulunmasını veya hükmün yerine getirilmesini sağlamak için bir güvenceye bağlanabilir.

Her ne sebeple olursa olsun, hürriyeti kısıtlanan kişi, kısa sürede durumu hakkında karar verilmesini ve bu kısıtlamanın kanuna aykırılığı halinde hemen serbest bırakılmasını sağlamak amacıyla yetkili bir yargı merciine başvurma hakkına sahiptir.

**(Değişik : 03/10/2001 - 4709/4 md.)** Bu esaslar dışında bir işleme tâbi tutulan kişilerin uğradıkları zarar, tazminat hukukunun genel prensiplerine göre, Devlete ödenir.

### **B. Çalışma şartları ve dinlenme hakkı**

**Madde 50.-** Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz.

Küçükler ve kadınlar ile bedenî ve ruhî yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.

Dinlenmek, çalışanların hakkıdır.

Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.

### **3. Olağanüstü hallerle ilgili düzenleme**

**Madde 121.-** Anayasanın 119 ve 120 nci maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilânına karar verilmesi durumunda, bu karar Resmî Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

119 uncu madde uyarınca ilân edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15 inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir.

### **4-Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun <sup>38</sup>**

Yasa ile Ülkemizde çalışmak isteyen yabancılara verilecek çalışma izinlerinin şartları, süresi vs. ayrıntılı (ör. yabancılara süreli veya süresiz veya bağımsız çalışma olanakları tanınmış) olarak düzenlenmiş (md.5-11), bu konuda mevzuatımızda olması muhtemel çelişkilerin giderilmesine yönelik hükümler vazedilmiş ve çalışma izinlerinin verilmesine ilişkin yetki Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının tekeline alınarak (md.1-4), bu konudaki dağınık-

---

<sup>38</sup> 27.2.2003 tarih ve 4817 sayılı (RG, 06.03.2003/25040).

lık giderilmiş ve bu şekilde insan ticaretine konu olabilecek faaliyetlerin daha etkin bir şekilde denetlenmesi amaçlanmıştır.<sup>39</sup>

#### **5- Vatandaşlık Kanunu<sup>40</sup>**

İnsan ticaretine konu fiillerin legalize edilmesinin önlenmesi amacıyla, Kanunda değişiklikler (4866 sayılı ve 4.6.2003 tarihli Kanun md.l) yapılmış ve bu başlıktan olmak üzere, bir Türk ile evlenen yabancının otomatik olarak Türk vatandaşlığını kazanabilmesi kuralına son verilmiş (md.5),<sup>41</sup> bunun yerine tarafların en az üç yıl evli kalması ve evliliğin devam etmesi şartı getirilmiştir. Öte yandan vatandaşlık kazanımı yoluyla yabancıların çalışma izni alabilmesinin önüne geçilmesi amacıyla, eş ve çocukların çalışabilmeleri için ülkemizde kesintisiz beş yıl ikamet etme koşulu getirilmiştir (YÇİHK md.5).

#### **6- Pasaport Kanunu<sup>42</sup>**

Kanunun 8/6. maddesiyle “Fahişeler ve kadınları fuhşa sevk ederek geçinmeyi meslek edinenlerle, beyaz kadın ticareti yapanlar ve her nevi

---

<sup>39</sup> Bu kanunun uygulanmasına ilişkin 4817 SK dayanılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılan “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği”nin (RG; 29.08.2003/ 25214) 7. maddesi, “Türkiye’de öğrenim amacıyla verilen ikamet izinleri hariç, herhangi bir sebebe istinaden en az altı ay süreli ikamet izni almış olup da bu izin süresi içerisinde çalışma izni verilmiş yabancılardan, Türkiye’nin dış temsilcilikleri kanalı ile çalışma vizesi alması şartı” aranmayacağını, ancak “insan ticaretine konu olan veya olabilecek alanlarda çalışacak yabancılar için altı ay süreyle ikamet etmiş olması konusu dikkate alınmayarak, her defasında dış temsilciliklerimizden çalışma vizesi almaları koşulu aranacağını” düzenleyerek, insan ticareti eylemlerinin önüne geçilmesini amaçlamaktadır.

<sup>40</sup> RG, 22.02.1964/1 1638

<sup>41</sup> MADDE 5.- (Değişik: 4866 - 4.6.2003 / m.l) Bir Türk vatandaşı ile evlenme, kendiliğinden Türk vatandaşlığını bahşetmez. Ancak, bir Türk vatandaşı ile evlenme nedeniyle Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılar, en az üç yıldan beri evli olmaları, fiilen birlikte yaşamaları ve evliliğin devamı kaydıyla, yurt içinde en büyük mülki idare amirliklerine, yurt dışında ise Türk konsolosluklarına yazılı olarak başvuruda bulunabilirler. Başvuru üzerine İçişleri Bakanlığınca yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, aranan şartları taşıdıkları anlaşılan kişiler, bu durumun tespitine ilişkin karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanırlar.

Ancak, bir Türk vatandaşı ile evlenen yabancı, evlenmekle eski vatandaşlığını kaybediyorsa Türk vatandaşlığını kendiliğinden kazanır.

Evlilik yoluyla Türk vatandaşlığını kazananlar, evlenmenin butlanına karar verilmesi halinde, akitte hüsnüniyetli iseler Türk vatandaşlığını muhafaza ederler.

Butlanına karar verilmiş evlenmeden olan çocuklar ana veya babaları hüsnüniyetli olmasalar dahi Türk vatandaşlığını muhafaza ederler.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulunca çıkartılacak yönetmelikle belirlenir.

<sup>42</sup> 15.7.1950 t. ve 5682 sayılı Kanun 24.7.1950 t. ve 7564 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

kaçakçıların Türkiye'ye girişinin yasaklanmış olması, "insan ticareti" fiillerinin önlenmesine hizmet edecek diğer bir normdur.

### **7-İnsan Ticareti Mağdurlarına Ücretsiz Tedavi ve Kısa Süreli Vize ile İkamet Uygulaması**

İnsan Ticareti mağdurlarının ücretsiz tedavilerinin sağlanması amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanarak Başbakanlığa sevk edilen Bakanlar Kurulu karar tasarısı yasal prosedürün tamamlanmasını müteakip, 05.12.2003 tarihinde yürürlüğe konmuştur.

İnsan ticareti mağdurlarına, tedavi, bakım ve hukuki prosedür sürecinde, Türkiye'de belli bir süre ikamet izni verilmesini teminen, "insani vize ve kısa süreli ikamet uygulaması" (bir ay süreli) başlatılmış ve uygulamasına geçilmiştir.<sup>43</sup> Bu düzenleme ve uygulamalarla 4804 SK ile onaylanan protokolün 6/3-5. maddesinde;

"3. Her Taraf Devlet, uygun durumlarda, sivil toplum örgütleriyle, diğer ilgili kuruluşlarla ve sivil toplumun diğer unsurlarıyla işbirliği içinde özellikle aşağıdaki hususlara ilişkin hükümler dahil, insan ticareti mağdurlarının fiziksel, psikolojik ve sosyal yönden iyileşmelerini sağlamak için önlemler alınıp uygulanmasını değerlendirecektir.

- (a) Uygun barınma olanağı,
- (b) İnsan ticareti mağdurlarının anlayabilecekleri bir dilde özellikle yasal haklarına ilişkin danışmanlık hizmeti ve bilgi verilmesi,
- (c) Tıbbi, psikolojik ve maddi yardım,
- (d) Çalışma, öğrenim ve eğitim olanakları.

4. Her Taraf Devlet, bu madde hükümlerini uygularken, insan ticareti mağdurlarının yaşını, cinsiyetini ve uygun barınma, eğitim ve bakım dahil, özel ihtiyaçlarını ve özellikle çocukların özel ihtiyaçlarını dikkate alacaktır.

5. Her Taraf Devlet, kendi ülkesi içinde bulunduğu sürece, insan ticareti mağdurlarının fiziksel güvenliğini sağlamak için çaba gösterecektir."

şeklindeki hüküm ile, aynı sözleşmenin 7. maddesinde "insan ticareti mağdurlarının giriş yapılan devletlerdeki statülerim belirleyen;

"1. Her Taraf Devlet, bu Protokol'un 6. maddesi uyarınca alınacak önlemlere ek olarak, uygun hallerde, insan ticareti mağdurlarının kendi ülkesinde geçici veya daimi olarak kalmalarına izin veren yasal veya diğer uygun önlemleri almayı düşünecektir.

---

<sup>43</sup> İçişleri Bakanlığının 09.01.2003 tarihli ve B.05.İ.EGM.0.13.05.05.İllegal 13.05.05.-9-42- 866/14581 sayılı Genelgesi ile bu husus ilgili kurum ve kuruluşlara duyurulmuştur.

2. Her Taraf Devlet, bu maddenin 1. fıkrasının hükmünün yerine getirilmesinde, insancıl ve merhametli yaklaşımlara gereken değeri verecektir.”

şeklindeki hükmün gereği yerine getirilmiştir.

## SONUÇ

Çalışmamız boyunca incelendiği üzere, önemli insan hakları ihlallerini de beraberinde getiren “insan ticareti” fillerini önlemek ve cezalandırmak için, mevzuatımızda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Söz konusu düzenlemelerin uygulamaya verimli bir şekilde aktarılması durumunda, birer “insanlık suçu” görünümünde olan bu fillerin önemli ölçüde önüne geçilebileceği kuşkusuzdur. Bununla birlikte, “insan ticareti” olgusunun meydana gelmesine ortam hazırlayan veya tetikleyen faktörlerin başında gelen hedef ülkelerdeki talebin kesilmesi yönünde samimi tedbirlerin alınmasının, bu konudaki mücadelenin en önemli halkası olduğu unutulmamalıdır.

## KAYNAKÇA\*

**Adalet Bakanlığı İstatistik Genel Müdürlüğü İstatistikleri**, 01.01.2004

(yayınlanmamıştır).

**Akinci, Şahin**, Türk Özel Hukukunda İnsan Kökenli Biyolojik Madde (Organ-Doku)

Nakli Kavramı ve Bundan Doğan Hukuki Sonuçlar, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.

**Alacakaptan, Uğur**, Suçun Unsurları, Ankara 1970.

**Alpkaya, Gökçen**, Eski Yugoslavya İçin Uluslararası Ceza Mahkemesi, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.

**Arık, Kemal Fikret**, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme, AÜSBF Yayınları, No: 187-190, Ankara 1965.

**Arslan, Çetin**, Göçmen Kaçakçılığı Suçları (TCK ind.201/a), YD, Sa.3, Ankara 2003.

**Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener**, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2002.

**Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener**, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara 2002.

**Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener**, Gerekçeli Ceza Kanunları, Güven Kitabevi, 3. Baskı, İstanbul 2003.

**Aybay, Rona**, Amerikan. İngiliz ve Türk Hukuk Sistemlerinde Yurtdışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayınları, No.26, Ankara 1975.

**Castles, Stephen**, “İnsan Kaçakçılığı Dev Bir Endüstri” , [www.milliyet.com.tr/print/-print.asp.22.10.2003](http://www.milliyet.com.tr/print/-print.asp.22.10.2003).

---

\* Dipnotlarda kullanılan kısaltmalar parantez içinde belirtilmiştir. Ayrıca atıf yapılmış olmamakla birlikte, konuyla doğrudan veya dolaylı ilgisi olan bazı eserlere, kaynakçada yer verilmiştir.

- Centel, Nur**, Türk Ceza Hukukuna Giriş, Beta Yayınevi, İstanbul 2001.
- Ceylan, Ümit**, Organize Suçluluk ve Çıkar Amaçlı Örgüt Suçu, Turhan Kitabevi, Ankara 2003.
- Çakmut (Yenerer)**, Özlem, Tıbbi Müdahaleye Rızanın Ceza Hukuku Açısından İncelenmesi. Legal Yayınları, İstanbul 2003.
- Çelikel, Aysel**, Yabancılar Hukuku, 7. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul. Ocak 1997.
- Demirbaş, Timur**, Ceza Hukuku Temel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.
- Demirbaş, Timur/Özbek, Veli Özer/ Eker, Behiye**, İctihatlı Ceza Kanunları, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.
- Doğan, D.Mehmet**, Büyük Türkçe Sözlük, 7.Baskı, Ankara 1990.
- Dönmezer, Sulhi**, Ceza Hukuku Özel Kısım Genel Adap ve Aile Düzenine Karşı Cürümler, 5. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 1983.
- Dönmezer, Sulhi**, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler, Gözden Geçirilmiş 16. Bası, İstanbul 2001 (Kişilere).
- Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir**, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım. C. 1, 9.Bası. İstanbul 1985.
- Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir**, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım, C. 2, 8.Bası, İstanbul 1983.
- Doğru, Osman**, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İctihatları I, Adalet Bakanlığı Yayınları, 2. Bası, Ankara 2003.
- Ekin, Nusret**, Küreselleşmenin İki Yüzü: “İstenmeyen Kaçak Göçmenler-Davetli Bilgi İşçileri”, [www.sosvalsivaset.com/documents/nusret\\_ekin\\_1.htm](http://www.sosvalsivaset.com/documents/nusret_ekin_1.htm), 09.01.2004.
- Erem, Faruk**, Tehdit ve Cebir Kullanma Suçu, AD, 1952, Sa. 7, s. 874; **Erem, Faruk/Toroslu, Nevzat**, Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, Gözden Geçirilmiş 4.Basım, Ankara 1983.
- Erem, Faruk/Danışman, Ahmet/Artuk, Mehmet Emin**, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 1997.
- Ersoy, Yüksel**, Çalışma Hürriyetine Karşı Suçlar (TCK. m. 201 ve 275 sayılı Kanunun ilgili hükümleri) Ankara 1973.
- Ersoy, Yüksel**, Ceza Hukuku Genel Hükümler, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002.
- Evik, Vesile Sonay**, Çıkar Amaçlı Örgütlenme Suçu, Beta Yayınevi, İstanbul 2004.
- GEDİK, Doğan**, Türk Ceza Hukukunda Müsadere, Adil Yayınevi, Ankara 2001.
- Gökçen, Ahmet**, Halkı Kin ve Düşmanlığa Açıkça Tahrik Cürmü (TCK m. 312/2), Ankara 2001.
- Gölcüklü, Feyyaz/Gözübüyük, Şeref**, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yetkisi, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- Gülşen, Recep**, Hürriyeti Tahdit Suçları (TCK m. 179-187), Adalet Yayınevi, Ankara 2002.
- Hafızoğulları, Zeki**, Türk Ceza Hukuku Sisteminde Zaruret Hali, AÜHFD, C.28, 1971.
- Hafızoğulları, Zeki**, Zina Cürümleri, İstanbul 1983 (Zina).
- İçel, Kayıhan**, Suçların İctimai, İÜHF Yayınları, İstanbul 1972.
- İçel, Kayıhan/ Bayraktar, Koksall**, Türk Ceza Hukukuna Giriş, in: Jescheck, Hans-Heinrich, Alman Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş, İstanbul 1989.

- İçel, Kayıhan/Sokulu-Akancı, Füsun/ Özgenç, İzzet/ Sözüer, Adem/Mahmutoğlu, Selami F/Ünver, Yener, İçel** Yaptırım Teorisi, 3.Kitap, Beta Yayınevi, İstanbul 2000.
- İlkiz,Fikret** “Gerekçeli Dunun Saptaması”, [http://eu.ibsresearch.com/news\\_display.asp?upsale\\_id=2069](http://eu.ibsresearch.com/news_display.asp?upsale_id=2069), 29.09.2002.
- Interpol**, “Trafficking in Women and Children”, [www.interpol.int/Public/THB/Women/Default.asp](http://www.interpol.int/Public/THB/Women/Default.asp)., 07.01.2004.
- Jescheck, Hans-Heinrich**, Alman Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş (Çev.Feridun Yenisey), İstanbul 1989.
- Jordan, Ann**, “Trafficking in Human Beings: The Slavery that Surrounds Us”, [www.usinfo.state.gov/iumals/itgic/0801/ijge/gj05.htm](http://www.usinfo.state.gov/iumals/itgic/0801/ijge/gj05.htm), 07.01.2004.
- Kaban, Mater/ Aşaner, Halim/ Güven, Özcan/ Yalvaç, Gürsel**, Ceza Genel Kurulu Kararları. Ankara 2001.
- Kaçakçılık ve Organize Suç Terimleri (Sözlük)** , Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı Yayınları, 2. Baskı, Ankara Aralık 2002.
- Kartusch, Angelika**, Reference Guide tor Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on Eastern Europe, September 2001.
- Keskin, Serap**, "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Organize Suçlardaki Yetkilerinin İrdelenmesi ve Değerlendirilmesi", Avrupa Birliğine Uyum Süreci Bağlamında Organize Suçlulukla Mücadele, İstanbul 2002.
- Konrad, Helga**, “Balkans: Task Force says Human Trafficking Fastest- Growing Regional Crime”, [www.rferl.org/nca/features/2002/01/16012002081836.asp](http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/16012002081836.asp), 07.01.2004.
- Kunter, Nurullah**, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku. Yenileştirilmiş ve Geliştirilmiş 8. Bası, İstanbul 1986.
- Laczko, Frank**, “Human Trafficking : the Need for Better Data”, [www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=66](http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=66), 07.01.2004.
- Ökçün, Gündüz**, Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti (Doktora Tezi), Ankara 1962.
- Önder, Ayhan**, Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, Yenilenmiş ve Güncellenmiş 4. Bası, Filiz Kitabevi, Ankara 1994.
- Özbek, Nimet**, Türkiye’deki Yabancıların Öğretim ve Öğrenim Özgürlüğü, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, No:25, Ankara 2000.
- Özel, Cevat**, “4771 sayılı Uyum Yasası'nın Basın Düzenlemeleri” <http://türk.internet.com/haber/yazigoster.php3?yaziid=5217>, 29.9.2002.
- Özen, Muharrem**, Türk Ceza Hukukunda Meşru Müdafaa, Şeçkin Yayınevi, Ankara, 1995.
- Özgenç, İzzet**, Suça İştirakin Hukuki Esası ve Faillik, İstanbul 1996.
- Öztürk, Bahri/ Erdem, Mustafa, R/ Özbek, Veli Ö.**, Ceza Hukuku Genel Hükümler ve Özel Hükümler,(Kişilere ve Mala Karşı Suçlar) Temel Bilgiler, Ankara 2001.
- Odman, M.Tevfik**, Mülteci Hukuku, Ankara 1995.
- Polatcan, İsmet**, Memur ve Resmi Heyetlere Karşı Hakaret ve Sövme Cürümleri, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1983.
- Redhouse Sözlüğü**, İngilizce-Türkçe, Otuzuncu Baskı, Sev Matbaacılık ve Yayıncılık, İstanbul 2000.

- Sancar, Türkan Yalçın**, Mütessesil Suç, Seçkin Yayınevi, Ankara 1995.
- Sancar, Türkan Yalçın**, Çok Failli Suçlar, Seçkin Yayınevi, Ankara 1998.
- Soyaslan, Doğan**, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara 1999.
- Soyaslan, Doğan**, Teşebbüs Suçu, Kazancı Yayınları, Ankara 1994.
- Sözüer, Adem**, Suça Teşebbüs, İstanbul 1994.
- Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings**,  
 “Development of An-anti Trafficking Training Module for Judges and Prosecutors,  
 Draft Training Manual”, Implemented by International Centre for Migration Policy  
 Development (ICMPD) (Türkçe Metin), s.8-163 (yayınlanmamıştır).
- 2001 TCK Öntasarısı** (yayınlanmamıştır).
- Taşkın, Ahmet**, Organ ve Doku Nakillerinde Hekimin Cezai Sorumluluğu, Adil Yayınevi,  
 Ankara 1997.
- Tezcan, Durmuş**, Uluslararası Suçlar ve Ceza Divanı, in: Ankara Barosu Hukuk Kurultayı  
 2000(1), Ankara 12-16 Ocak 2000.
- Tezcan, Durmuş/Erdem, Mustafa Ruhan**, Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku. 2. Baskı,  
 İzmir 2002.
- Tiryakioğlu, Bilgin**, Türk Hukukunda Yabancıların Oturma ve Çalışma Hakkı,  
 İn: Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler (Bilimsel Toplantı)  
 AÜHF, İstanbul 24-25 Eylül 1998.
- Toroslu, Nevzat**, Cürümlerin Tasnifi Bakımından Suçun Hukuki Konusu, AÜHF  
 Yayınları, No:273, Ankara 1980.
- Tosun, Leman**, İnsan Ticareti, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticareti Konusunda Uluslararası  
 Düzenlemeler ve İç Hukuk Kuralları, AD, Yıl 94, Sa. 16, Temmuz 2003.
- Tümerkan**, Dolandırıcılık Suçu (Karşılıksız Çek Keşide Etme Fiilleri) Kazancı Yayınları,  
 İstanbul 1987.
- Türk, Hikmet Sami**, "Adalet Bakanı Prof. Dr. Hikmet Sami Türk'ün 24 Aralık 2001  
 Günü 13. Hukuk İhtisas Semineri'nde Yaptığı Açış Konuşması ", [www.adalet.gov.tr](http://www.adalet.gov.tr),  
 12.12.2002.
- Türk, Hikmet Sami**, "AB ve Aday Ülkeler Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısı İçin  
 Brüksel'e Hareket Etmeden Önce Atatürk Havalimanında Yaptığı Basın  
 Açıklaması", [www.adalet.gov.tr/basin/b51.htm](http://www.adalet.gov.tr/basin/b51.htm). 08.01.2004.
- Türk Hukuk Lügati**, Türk Hukuk Kurumu, 4. Baskı, Ankara 1998.
- Türk Dil Kurumu**, Türkçe Sözlük (2 Cilt), 9. Baskı, Ankara 1998.
- Yüce, Turhan Tufan**, Ceza Hukuku Dersleri, C. 1, Manisa 1982.
- Yüce, Turhan Tufan**, Ceza Hukukunun Temel Kavramları, Ankara 1985.
- Ünal, Şeref**, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İnsan Haklarının Uluslararası İlkeleri,  
 TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No.89, Ankara 2001.



**KISALTMALAR**

|               |                                                |
|---------------|------------------------------------------------|
| <b>AB</b>     | Avrupa Birliği                                 |
| <b>ABD</b>    | Ankara Barosu Dergisi                          |
| <b>AC</b>     | Adliye Ceridesi                                |
| <b>AD</b>     | Adalet/Adliye Dergisi                          |
| <b>AİHM</b>   | Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi                 |
| <b>AİHS</b>   | Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi                |
| <b>AMKD</b>   | Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi            |
| <b>AÜHF</b>   | Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi            |
| <b>AÜHFD</b>  | Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi    |
| <b>AÜSBF</b>  | Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi |
| <b>AY</b>     | Anayasa                                        |
| <b>AYM</b>    | Anayasa Mahkemesi                              |
| <b>b</b>      | bent                                           |
| <b>BK</b>     | Borçlar Kanunu                                 |
| <b>Bkz</b>    | bakınız                                        |
| <b>BM</b>     | Birleşmiş Milletler                            |
| <b>C</b>      | cilt                                           |
| <b>CD</b>     | Ceza Dairesi                                   |
| <b>CGK</b>    | Ceza Genel Kurulu                              |
| <b>CMUK</b>   | Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu                 |
| <b>CUH</b>    | Ceza Umumi Heyeti                              |
| <b>Çev</b>    | çeviren                                        |
| <b>E</b>      | esas                                           |
| <b>f</b>      | fıkra                                          |
| <b>HD</b>     | Hukuk Dairesi                                  |
| <b>HUMK</b>   | Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu                |
| <b>İBD</b>    | İstanbul Barosu Dergisi                        |
| <b>İBK</b>    | Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı           |
| <b>İt</b>     | İtalyan/İtalyanca                              |
| <b>İİK</b>    | İcra ve İflas Kanunu                           |
| <b>in</b>     | içinde                                         |
| <b>İng</b>    | İngilizce                                      |
| <b>İLJHFD</b> | İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi  |
| <b>İLJHFM</b> | İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası |
| <b>K</b>      | karar                                          |
| <b>Karş.</b>  | karşılaştırmaz                                 |
| <b>KHK</b>    | Kanun Hükmünde Kararname                       |
| <b>md</b>     | madde                                          |
| <b>MK</b>     | Medeni Kanun                                   |
| <b>PK</b>     | Pasaport Kanunu                                |
| <b>RG</b>     | Resmi Gazete                                   |
| <b>s</b>      | sayfa                                          |
| <b>SK</b>     | sayılı kanun                                   |
| <b>Sa</b>     | sayı                                           |

|              |                                                   |
|--------------|---------------------------------------------------|
| <b>t</b>     | tarih/tarihli                                     |
| <b>TBBB</b>  | Türkiye Barolar Birliği Dergisi                   |
| <b>TCK</b>   | Türk Ceza Kanunu                                  |
| <b>TVK</b>   | Türk Vatandaşlık Kanunu                           |
| <b>vb</b>    | ve benzeri                                        |
| <b>vd</b>    | ve devamı                                         |
| <b>vs</b>    | vesaire                                           |
| <b>Y</b>     | Yargıtay                                          |
| <b>YÇİHK</b> | Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun      |
| <b>YİSHK</b> | Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun |
| <b>YD</b>    | Yargıtay Dergisi                                  |
| <b>YKD</b>   | Yargıtay Kararları Dergisi                        |
| <b>zkr</b>   | zikreden                                          |

## KAMUYA GÜVENİN TESİSİNDE ETİK ALTYAPININ ÖNEMİ

**Fuat CANAN\***

### **GİRİŞ**

Kamu hizmetlerinde etik konusu, bugününü ve geleceğini en iyi biçimde şekillendirme arzusundaki pek çok ülkede önemli bir gündem maddesidir. Birçok ülkede devlete duyulan güven gözle görülür biçimde azalmakta ve vatandaşla devlet arasında oluşan güven açığı, devletin ve kurumlarının meşruiyetini olumsuz yönde etkilemektedir. Yolsuzluk ve kamu görevlilerinin ahlak dışı davranışları, halkın demokrasiye olan inancını sarsarak hukuk güvenliğini zedelemekte ve toplumda ahlaki yozlaşmayı körüklemektedir. Ahlaki değerlerdeki yozlaşmanın önüne geçilebilmesi için, başta siyaset kurumu ve kamu yönetimi olmak üzere tüm kurumlarda etik bilincin yerleştirilmesi ve iyi işleyen etik altyapılara işlerlik kazandırılması gerekir.

Kamu görevlileri, ellerindeki kamu gücünü kamu yararı dışında, kendi yakın çevresine çeşitli çıkarlar sağlamak amacıyla herhangi bir yasal takibe uğramama rahatlığıyla gerçekleştirebildiklerinde yolsuzluk tüm topluma ve kumrulara kolaylıkla yayılmaktadır. Hukuk sistemine ve devlete olan güvenin böylece zayıflaması, beraberinde kuralların çiğnenmesine yol açmaktadır. Yönetimde etik değerlere işlerlik kazandırılmasında, hukuk sisteminin sağlıklı çalışması şarttır.

Vatandaşlar kamu görevinin kamu yararı için kullanıldığını bildiklerinde, kamu kurumlarına güven artar. Şeffaflık ve hesap verebilme konularında vatandaşların, kamu kurumları ve kamu görevlilerinden talepleri giderek artmaktadır. Daha şeffaf bir kamu yönetimi talebi, günümüzde pek çok ülkede kamu görevlilerinden beklenen temel değerler dizisi ve davranış kuralları gibi etik altyapı unsurlarının mevzuata dahil edilmesini gerektirmiştir.

---

\* Başbakanlık Uzmanı, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü.

Etik; birey ve grupların davranışlarını düzenleyen ilkeler veya standartlar topluluğudur. Etik, neyin doğru neyin yanlış olduğunu öğrenmeyi ve doğru olanı yapmayı içerir. Etik ilkeler, karmaşık insan etkileşimlerinde iyi ve kötü unsurları ayırt etmede kullanılabilecek faydalı araçlardır. Bu nedenle de yönetim faaliyetiyle doğrudan ilgilidir. Devletin hemen her alanda artan görev ve sorumlulukları, devlet-vatandaş etkileşimini günlük yaşamda gittikçe arttırmıştır. Bu etkileşim, kamu görevlileri için neyin doğru neyin yanlış davranış olduğu konusunda takip edilmesi gereken kurallar konulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin üye ülkelere tavsiye kararı niteliğindeki 11 Mayıs 2000 tarihli kararı; kamu görevlilerinin günlük işlerinde uymaları gereken etik davranış ilkeleri ile rüşvet, hediye, görevin çıkar amaçlı kötüye kullanılması, görevden ayrılma durumundaki sınırlamaları, bu alanda model alınabilir bir düzenleme örneği olarak ortaya koymuştur.

Bu alanda uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan diğer çalışma, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 12 Aralık 1996 tarihinde kabul ettiği “Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kurallarıdır. Söz konusu tavsiye kararı, Birleşmiş Milletler tarafından üye ülkelere, yolsuzluğa karşı çabalara yol gösterecek bir araç olarak önerilmiştir.

OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararında da, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları yer almıştır.

### **ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNİN BELİRLENMESİ İHTİYACI**

Yolsuzluklar kısı kacında Türkiye’nin son 3 yıldaki durumu, Uluslararası Şeffaflık Örgütü verilerine göre şu şekildedir. Örgütün 90 ülke arasında yaptığı 2000 yılı yolsuzluk algılama endeksinde Türkiye; 50 nci sırada iken, 2001 yılı yolsuzluk algılama endeksinde 54 üncü sıraya gerilemiştir. 102 ülke arasında yapılan 2002 yılı yolsuzluk algılama endeksinde ise Türkiye, 10 üzerinden aldığı 3,2 notla; Gana, Etiyopya, Sri Lanka gibi ülkelerin ardından 64 üncü sıraya gerilemiştir. En temiz ülkeden kirliye doğru yapılan sıralamada ise, 2003 yılında 133 ülke arasında aldığı 3.1 notla 77 nci sıraya inmiştir.

Son ekonomik bunalımın yaşam koşullarında yol açtığı kötüleşme ve gelecek belirsizliği, “kötü yönetim” üzerine tüm dikkatleri toplamıştır. TÜSİAD’ın Aralık 2002 tarihli Kamu Reformu Araştırmasında, toplumun en çok ekonomi alanında ülkenin “kötü” yönetildiğini düşündüğü, en çok bu alanda düzelmeye beklediği, ancak başka yaşamsal alanlarda da ülkenin kötü

yönetildiğini düşündüğü ve kamu kurumlarına genel olarak güvenin azaldığı ifade edilmektedir.<sup>1</sup>

Ülkemizin yaşadığı son ekonomik bunalım sonrasında, banka yolsuzlukları, çıkar amaçlı örgütlenmeler ile diğer usulsüzlük ve yolsuzluklar çerçevesinde yaşanan olumsuz gelişmeler, hukuksal güven ve adalet konusundaki toplumsal duyarlılığı yükseltmiştir. Toplum, dürüst ve adil bir siyasi yönetimin yanı sıra, dürüst ve adil kamu görevlileri konusunda da daha duyarlı hale gelmiştir. Kamuya güvenin tesisi için, tüm kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken en yüksek ahlaki ölçülere göre davranmaları ve kamu yararına uygun hareket etmeleri gereklidir.

Etkin ve yeterli bir devlet, vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetinin artmasını sağladığı ölçüde onların daha çok güvenliğini kazanabilir. Ancak vatandaşları nezdinde devletin güvenilirliği bundan çok daha önce, dürüstlük, tarafsızlık, adalet, hukuka uygunluk, saydamlık, eşitlik ve etkinlik gibi değerlere kamu yönetiminin ne ölçüde bağlı olduğuyla belirlenir. Bir başka deyişle devletin güvenilirliğinin temeli etik standartlardır.

Etik ilkelerin belirlenmesi, seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerinden beklenen davranışlarla ilgili olarak, gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Etik ilkeler, kamu görevlilerinin günlük çalışma düzenleri içinde neyin iyi ve doğru olduğuna dair muhakemelerini olumlu şekilde yönlendirir. Kamu görevlileri için etik ilkeler ayrıca, kamu gücünün keyfi kullanımına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir. Devlete ve kurumlarına karşı güven oluşturma ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Ayrıca uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak kamuoyuna çıkarlarının korunduğu, işlerin doğru yapıldığına dair güven verir. Bu yüzden kamu yönetiminin kalitesi açısından kilit önem taşımaktadır.

Etik davranış kuralları ile yasalar arasında yakın bir ilişki vardır. Yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları etik davranış kuralları düzenlemekte, belli bir statüye tabi olanların nasıl davranmaları gerektiği yönünde kuralları koymakta ve böylece bu kurallara uyulmasını sağlamaktadır.

Etik davranışın desteklenmesi, sadece uyulması gereken kuralların listesinin belirlenmesi değildir. Devletin işleyişinin temelini oluşturan ve hep

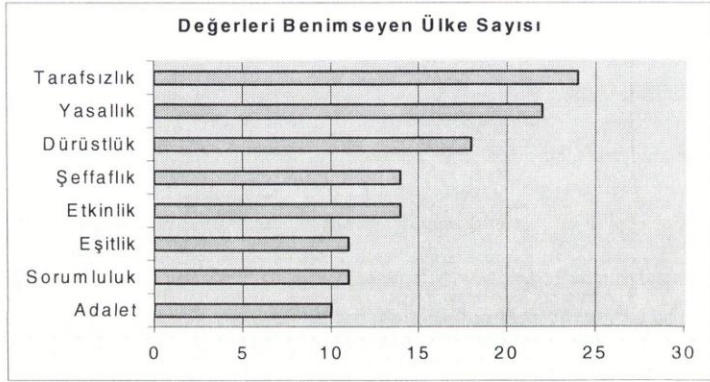
---

<sup>1</sup> Kamu Reformu Araştırması, s. 153, TÜSİAD, Aralık 2002.

devam eden bir yönetim sürecidir. Kamu ahlâkı, iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Kamu ahlâkı, kamu görevlilerinin yaşadıkları ülkenin sosyal normlarının bir yansıması olarak şekillenmektedir. Etik ilkeler ve davranışların yokluğu, varlığından daha kolay fark edilir.

Kamu görevlilerinin, geleneksel değerler olan tarafsızlık, hukukilik ve dürüstlük ilkelerine uygun davranmaları beklenmektedir. Bu değerlerin yanı sıra, değişen toplumsal talepler ve kamu yönetimindeki değişikliklere uygun olarak kamu görevlilerinin etkinlik ve şeffaflık gibi yeni değerlere de uymaları beklenmektedir. OECD ülkeleri, geleneksel değerlere güncel bir içerik kazandırmaya ve bunları yeni değerlerle birleştirme yoluyla, giderek daha fazla sonuçlara dayalı hale gelen kamu hizmeti kültürüyle bütünleştirmeye çalışmaktadır.<sup>2</sup>

Tablo: OECD Ülkelerinde En Çok Benimsenen Kamu Hizmeti Temel Değerleri



OECD'nin konuyla ilgili 2000 yılı raporunda vurgulandığı gibi, tüm OECD ülkelerinde kamu hizmeti çalışmalarını bağımsız olarak inceleyen kurumlar mevcuttur. Böylece, kamu görevlilerinin kamuoyuna hesap verebilmeleri sağlanmaktadır. Yargı organı dışında, söz konusu ülkelerde yasama organının komisyonları aracılığıyla, Ombudsman aracılığıyla, bağımsız dış denetim veya özel etik incelemeler yoluyla kamudaki faaliyetler gözden geçirilmektedir. Gelişen eğilimin, kamuda etik ala-

<sup>2</sup> Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, s. 12, OECD, 2000.

nında uzman olan bağımsız bir birim oluşturma yönünde olduğu aynı raporda vurgulanmaktadır.<sup>3</sup>

OECD üyesi bazı ülkelerde, etik ilkeleri belirlemek ve bu alanda koordinasyon işlevi yürütmekle yetkili merkezi birimlere örnek olarak; Amerika Birleşik Devletleri'nde The Office of Government Ethics<sup>4</sup>, İngiltere'de The Committee on Standards in Public Life<sup>5</sup>, Kanada'da The Office of the Ethics Counsellor, Japonya'da National Public Service Ethics Board<sup>6</sup>, Avustralya'da The Public Service and Merit Protection Commission<sup>7</sup>, İrlanda'da The Public Offices Commission<sup>8</sup> ve Portekiz'de The Inspectorate-General for Public Administration<sup>9</sup> gibi kurumsal yapılar gösterilebilir.

Kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını sağlayan etik davranış ilkeleri, kamu görevlilerinin, hukuka uygun, adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçlamaktadır. İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında tarafsızlık, dürüstlük, açıklık, hesap verebilirlik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni artırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturmak suretiyle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur. Kamu yönetiminde etik, iyi yönetimin temel anahtarıdır.

Kamu kaynaklarının kullanılmasını içeren tüm iş ve işlemler başta olmak üzere, Devlet yönetiminin olabildiğince açık, şeffaf, vatandaşlar tarafından bilenebilir, izlenebilir yapıya kavuşturulması, yolsuzlukların önlenmesinde çok etkili bir araçtır. Devlet yönetiminde şeffaflığın sağlanmasında en önemli aracın Bilgi Edinme Yasası, kamu görevlilerinin işlemlerinde şeffaflığın sağlanmasında ve hesap verme sorumluluğu bilincinin uyandırılmasında en etkili aracın ise, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerinin belirlenmesi olduğu kabul görmektedir.

Öte yandan, son 20 yıldaki değişim rüzgârı kamu kurumlarındaki çalışma düzeninin giderek özel sektöre daha fazla benzemesine neden olmuştur. Kamu

---

<sup>3</sup> A.g.e. s. 16.

<sup>4</sup> <http://www.usoge.gov>

<sup>5</sup> <http://www.public-standards.gov.uk>

<sup>6</sup> <http://www.jinji.go.jp/english/inpa/index.htm>

<sup>7</sup> <http://www.apsc.gov.au/merit/index.html>

<sup>8</sup> <http://www.sipo.gov.ie>

<sup>9</sup> <http://www.igap.pt>

ve özel sektör arasında her alanda artan etkileşim, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyulması gereken standartların, sunulan hizmete ve kamu yararına uygun biçimde dönüştürülmesini gerektirmektedir.

İş ve işlemlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesine konsantre olmuş geleneksel kamu yönetimi ile performans yönetimiyle sonuca odaklanmış ve yeniliklere açık yeni kamu yönetimi anlayışı arasında gerilim mevcuttur. Bu gerilim en belirgin olarak kamu görevlilerinin etik kuralları alanında gözlenmektedir. Kamu görevlileri üzerinde çok fazla denetim, bunların inisiyatif alamamalarına ve performans açığına neden olmaktadır. Diğer taraftan, yeterli ölçüde denetimin olmaması da, kamu görevlilerinin çıkar çatışmalarına girmelerine ve haksız çıkar sağlamalarına uygun zemin hazırlamaktadır. Dolayısıyla, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, etik ilkeler veya standartların belirlenmesinde ve bu ilkelere uyulup uyulmadığının gözetlenmesinde, kamuda performans açığı oluşmamasına dikkat edilmesi gerekir.

OECD üyesi ülkelerde de hissedilen kamuda etik standartları belirleme ve kamu çalışanlarının etik açıdan uygun davranış göstermelerini sağlama hedeflerinin, ülkemiz kamu bürokrasisinin dönüşümü sürecinde önemli gündem maddeleri olacağı değerlendirilmektedir. Özellikle kamuda kirlenmenin ve kamuya olan güvende yaşanan erozyonun boyutları dikkate alındığında ülkemiz için bu gereklilik daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede; kamu görevlilerinin;

- Çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına uygun davranmaları,
- Güvenilir işlem yapmaları,
- Yasallık ve adalet ilkeleri doğrultusunda vatandaşlara tarafsız davranmaları,
- Kamu kaynaklarını etkin, verimli ve uygun kullanmaları,
- Kamunun bilgi ve denetimine açık bir karar alma süreci oluşturmaları,

bakımından gerekli değerlere sahip olmaları gerekir. Kamu personelinin eğitimi, liyakat sisteminin yerleştirilmesi ve yanlış davranış gösterenlerin hukuki ve idari olarak cezalandırılmaları bu değerlerin yerleşmesi bakımından önem taşımaktadır.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, Prof. Dr. Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s. 161, 162.



Kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını şekillendirecek etik kuralların oluşturulması ve bu kuralların mesleki toplumsallaşma sürecinde bireye aktarılmasının gerekli olduğu TBMM Yolsuzlukları İnceleme Araştırma Komisyonunun 2003 yılı raporunda da vurgulanmıştır<sup>11</sup> Kamu yönetimimizin her sektörü için ayrı etik kuralların belirlenmesi gerektiği ve bu kuralların uygulanmasını denetlemek için gerekli birimler oluşturulması gerektiği raporda belirtilmiş ve şu tespitler yapılmıştır:

“Her sektör için belirlenecek mesleki ahlak ile kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken, kendilerini bağlı sayacakları yansızlık, tarafsızlık, kamu yararı, toplumsal eşitlik, güvenilirlik, kararlılık, hukuka saygı, insana saygı, çalışkanlık, verimlilik, etkinlik gibi üst düzey etik standartlar belirlenir. Bu şekilde belirlenecek ilkeler ile kamu görevlilerinin teknik sorumlulukları yanında, etik sorumlulukları da belirlenmiş olacaktır. Ayrıca, etik uygulamaları ile kamu görevlilerine, “hizmet aşkı,” “mesleki vicdan” ve “kendi çıkarını toplum çıkarından üstün tutma” gibi değerlerin kazandırılmasına çalışılmalıdır. Kamu kurumlarımızda, içinde sürekli toplumun yararına çalışan, kendisini devletin sahibi olarak gören, gözetin ve kendisini kamu hizmetine adanmış çok sayıda kamu görevlilerimiz bulunmaktadır. Uygulamaya konulacak mesleki etik ilkeleri, hem bu tür personelin sayısını artıracak, hem de kamu personelinin etik açıdan değerlendirilmesinde, ödüllendirilmesinde kıstaslar sağlayacaktır. Söz konusu değerler, “iyi yönetim”in temeli olup, aynı zamanda iyi bir kamu yöneticisinin sahip olması gereken özelliklerdir.”<sup>12</sup>

Aynı raporda, yolsuzluğun başlıca nedenlerinden biri olarak kamu yönetiminde etik değerlerin yoksunluğu ifade edilmiştir.<sup>13</sup>

## **KAMUDA ETİK YÖNETİMİ KONUSUNDA OECD TARAFINDAN BELİRLENEN İLKELER**

1998 yılında yayımlanan “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararı ile OECD, kamuda etik yönetimi konusunda 12 temel ilke belirlemiştir. Bu ilkelere göre;

1- Kamu görevlileri için öngörülen etik kurallar açık olmalıdır. İş ve işlemlerinde kamu görevlilerinden beklenen temel ilke ve standartlar ile kabul edilebilir davranışlarla kabul edilemez davranışlar arasındaki sınır, bu görevlilerce net olarak bilinmelidir.

<sup>11</sup> TBMM Yolsuzlukları İnceleme Araştırma Komisyonu Raporu, I. Kısım, s. 129.

<sup>12</sup> TBMM Yolsuzlukları İnceleme Araştırma Komisyonu Raporu, I. Kısım, s. 129.

<sup>13</sup> TBMM Yolsuzlukları İnceleme Araştırma Komisyonu Raporu, I. Kısım, s. 119.

2- Etik kurallar yasal bir çerçeve içine alınmalıdır. Kanun ve diğer düzenleyici işlemler, kamu hizmetinin temel değerlerini göstermeli, ayrıca rehberlik, araştırma, disiplin yaptırımları ve soruşturmalar için temel çerçeve oluşturmaktadır.

3- Kamu görevlilerine etik alanında rehberlik edilmelidir. Çıkar çatışmalarına maruz kalındığında kamu görevlilerine başvurabilecekleri danışma mekanizmaları oluşturulmalı ve etik ilkeler konusunda eğitim verilmelidir.

4- Kamu görevlileri etik dışı durumlarla karşılaştıklarında, hak ve yükümlülüklerinin neler olduğunu bilmelidir. Bu tip durumlarda kamu görevlileri, takip edecekleri usul ve esasları bilmelidir.

5- Etik kurallara siyasiler de uymalı ve uyulması için gerekli desteği vermelidir. Etik kurallara siyasilerin uyması, kamu görevlilerinin de bu kurallara uymasını teşvik etmektedir.

6- Kamu yönetimindeki karar alma süreci saydam olmalı ve incelemeye açık olmalıdır.

7- Kamu ile özel sektörün ilişkiye geçtiği durumlarda kamu görevlilerinin nasıl hareket edeceklerine dair açık kurallar bulunmalıdır. Kamu ihaleleri, dış alımlar veya kamuda istihdam imkânları gibi alanlarda etik kuralların bulunması, kamu görevlilerinin doğru yönde davranışlarına yön göstermektedir.

8- Kamu kurumlarındaki yöneticiler etik kurallara uymada, alt seviyede bulunan kamu görevlilerine örnek olmalı ve onları teşvik ederek etik davranışlara yönlendirmelidir.

9- Kamu kuruluşlarındaki yönetim politikaları, usulleri ve uygulamaları etik davranışları teşvik etmelidir. Yönetim, işlem ve faaliyetleriyle kendisini etik standartlara adanmış olduğunu göstermelidir.

10- Kamudaki çalışma koşulları ve insan kaynakları yönetimi etik davranışları teşvik etmelidir. Kariyer ilerlemesi, kişisel gelişim, ücret ve insan kaynakları yönetimi, etik davranışlar için uygun bir zemin oluşturacak tarzda düzenlenmelidir.

11- Kamu hizmetlerinde hesap verebilmeye ilişkin uygun mekanizmalar mevcut olmalıdır. Kamu görevlileri yaptıkları işler ve eylemlerden dolayı hem üstlerine hem de halka karşı sorumlu olmalıdır. Kamuda hesap verebilmeye ilişkin ilkeler uygulanırken, kurallara ve etik ilkelere uyum yanında, kurumsal hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına da bakılmalıdır.

12- Kamudaki yanlış ve haksız uygulamaları ortaya çıkaracak usuller belirlenmeli ve yapılan bu tür işler ve eylemlerin yaptırımları bulunmalıdır.

Örneğin yolsuzlukları ortaya çıkaracak ve bağımsız bir şekilde soruşturacak mekanizmaların mevcut olması etik altyapısının bir parçasıdır. Kamu hizmeti kurallarına aykırı davranışları gözetleyecek, bildirecek ve soruşturacak güvenilir usul ve kaynakların bulunması şarttır. Bunun yanında, etik ihlallerine karşı uygulanacak idari yaptırımların da ihlalle orantılı olarak öngörülmesi gerekir.

### **MEVZUATIMIZDA ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ**

Ülkemizin yürürlükteki yasalarında, kamu görevlilerince takip edilmesi gereken etik davranış ilkeleri, temel ilkeler ortaya konularak düzenlenmiştir. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda; devlet memurlarının, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapamayacakları, mevzuatta belirlenen kurallara uyacakları düzenlenmiş, menfaat sağlama amacıyla hediye alma ve gizli bilgileri açıklama konusundaki yasaklamalar da ayrıca hükme bağlanmıştır. Yine 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununda, kamu görevlilerinin, edindikleri malları belli periyotlarla bildirme usulleri, haksız edinilen servetin izlenmesi ve gerçeğe aykırı bildirimlerin cezai müeyyidesine ilişkin esaslar belirlenmiştir.

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunla da; kamu görevlerinden ayrılan kişilerin 3 yıl süreyle, daha önce hizmet ettikleri kamu kurumundaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan veya dolaylı olarak görev ve iş alamayacakları, taahhüde giremeyecekleri, komisyonculuk veya temsilcilik yapamayacakları düzenlenmiştir.

Öte yandan, Anayasamızın “kanunsuz emir” başlıklı 137 nci maddesinde de; kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmeyeceği ve bu aykırılığı o emri verene bildireceği, ancak, üstün emrinde ısrar etmesi ve bu emrini yazı ile yenilemesi halinde, emrin yerine getirileceği, bu halde, emri yerine getirenin sorumlu olmayacağı düzenlenmiştir.

### **KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU OLUŞTURULMASINA DAİR 5176 SAYILI KANUN**

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu

görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikayetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kumrularına güveninin azalmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinden beklenen etik kurallar konusunda Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarısı, 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla yasalaşmıştır. Bu Kanunun etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini dolduracağı söylenebilir.

Kanun uyarınca; kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kurul; kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleme, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapma ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması benimsenmiştir. Bu Kanunla getirilen diğer önemli düzenlemeler olarak, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 sayılı Kanunun 29 uncu maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurulun yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurulun yetkili kılınması sayılabilir.

## SONUÇ

Yozlaşmanın temelinde kapalılık, gizlilik kültürü vardır. Açık toplum ve dürüst yönetim ülkemiz insanının en önemli gündem maddelerinden biridir. Yolsuzluk, rüşvet, adaletsizlik ve haksızlıkların önüne geçilmesinin yolu saydam, dürüst, adaletli ve hesap verebilir bir yönetimden ve bu ilkelere odaklanmış kamu görevlilerinden geçmektedir. 24 Nisan 2004 tarihinde

yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunundan sonra, kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerinde uymaları beklenen etik ilkelerin veya standartların belirlenmesinin ve bu alanda çalışmalar yapacak bir Kurulun Başbakanlık bünyesinde oluşturulmasının, iyi yönetim konusunda ülkemizde atılmış önemli bir adım olduğu ifade edilebilir.



## OMBUDSMAN YA DA KAMU DENETÇİLİĞİ VE AVRUPA BİRLİĞİ

**Ramazan ŞAHİN\***

### **OMBUDSMAN KAVRAMI**

#### **Giriş**

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi, insan haklarının önem kazanması ve insanlığın daha bilinçli hale gelmesinin bir sonucu olarak bugün bütün dünyada ülkeler, idarenin eylem ve işlemleri dolayısıyla haksızlığa veya zarara uğrayan vatandaşlarının haklarını koruyan çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Yapılan düzenlemeler genellikle bireylerin haklarının anayasalarda teminat altına alınması ve mevzuat düzenlemelerinin de buna göre yapılması şeklinde olmuştur. Bizde de bu hak Anayasamızın 125. maddesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.... idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”<sup>1</sup> denilmek suretiyle teminat altına alınmıştır. Ayrıca idarenin kendi iç denetimi ve vatandaşlara tanınan dilekçe hakkı vasıtasıyla da bireylerin hakları korunmaya çalışılmıştır.

Ancak 20. yüzyılda ve özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde dünyada meydana gelen değişme ve gelişmeler, artan devlet hizmetleri, kamu hizmeti anlayışındaki değişiklikler sebebiyle birey - devlet ilişkilerinde meydana gelen artış, bürokrasinin artması ve idari eylem ve işlemlerin karmaşıklaşması neticesinde yargısal teminat, idari denetim ve dilekçe hakkı gibi teminatların yetersiz kaldığı görülmüştür. Özellikle yürürlükteki hukuk kurallarının değişen şartlara ayak uyduramaması nedeniyle haksızlığa yol açması ve benzeri durumlarda adaletin normatif olarak sağlanmasına rağmen tabii olarak sağlanamaması neticesinde toplumlar vicdanen rahatsızlık duymaya başlamışlardır.

Bu bağlamda “sosyal devlet” veya “hizmet devleti” ya da son zamanlardaki güncel tabiriyle “vatandaş odaklı kamu hizmeti” anlayışlarının da etkisiyle

---

\*Nevşehir Vali Yardımcısı.

<sup>1</sup> 1982 T.C. Anayasası m. 125.

devlet - vatandaş ilişkilerinde “hakkaniyet”e ağırlık veren yeni bir denetim mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Hükümetlerin, toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü idareye karşı bireysel olarak şikayetleri gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu kurumlarındaki idari hastalıklara çekmek konusundaki çare arayışları onları bu konudaki en iyi örneklerden biri olan İskandinav ülkelerinden İsveç örneğine odaklamıştır. İsveç’ de kurumlaşıp gelişen “ombudsman” kurumu örnek alınmış ve başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere dünyanın bir çok ülkesi bu kurumu kendi ülkelerine adapte etmişlerdir.

Avrupa Birliği de ombudsmanın ulusal sistem içerisinde insan haklarının korunması ve hukuk devletinin geliştirilmesi açısından önemli bir kurum olduğunu ve kamu yönetiminin her seviyesinde önemli bir rolü bulunduğunu kabul etmiştir.<sup>2</sup>

Avrupa Birliği Temel Haklarının 41. maddesinde de “iyi yönetim hakkı” temel bir hak olarak kabul edilmiş ve bu hakkın gerçekleştirilmesinde ombudsman temel şartlardan birisi olarak benimsenmiştir. Birlik kendi bünyesinde “Avrupa Ombudsmanı” adı altında bir ombudsman müessesesi kurarak üye ülkelere de anayasal veya bölgesel ya da yerel bazda ombudsman kuruntunu oluşturmalarını tavsiye etmiştir. Diğer bir deyişle ombudsmanı Avrupa Birliği müktesebatına dahil etmiş, üye olacak ülkelerin de bu kuruma geçmelerini zorunlu tutmuştur. 2003/1615 sayılı Parlamenterler Meclisi tavsiye kararında ombudsman kuruntunun nasıl kurulması gerektiği konusu ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Ülkemizde zaman zaman gündeme gelen ombudsman kurumu Avrupa Birliği’ne uyum yasaları çerçevesinde 58. Hükümet döneminde gündeme gelmiş ve dönemin Adalet Bakanı tarafından bir “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır. Ancak o dönemde uygulamaya geçirilenleymdi tasarısı, 59. Hükümet tarafından bugünlerde tekrar gündeme getirilmiştir. Bu konuda 9- 10 Mayıs 2004 tarihinde Nevşehir’ de TBMM İnsan Hakları Komisyonu Başkanı tarafından uluslararası düzeyde Avrupa Birliği Ombudsmanı ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin de katılımlarıyla “Hukuk Devletinde Ombudsman’ın Rolü” adlı bir seminer düzenlenmiştir. Bu seminerde de özetle ombudsman’ın hukuk devleti ve insan haklarının korunması ve iyi yönetim

---

<sup>2</sup> Avrupa Birliği Parlamenterler Meclisi’nin 1615 sayılı tavsiye kararı.



hakkının sağlanması açısından vazgeçilmez bir kurum olduğu, bunun Avrupa Birliği müktesebatından olduğu ve Türkiye'nin de bir an önce bu kurumu oluşturması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Biz bu çalışmamızda süre ve imkanlarımızın kısıtlı olması sebebiyle akademik bir çalışmadan ziyade, ombudsman kurumu hakkında meslektaşlarımıza genel bir bilgi vermeyi, konunun insan hakları ve demokrasi açısından önemini vurgulamayı ve son gelişmeler ışığında Avrupa Birliği'nin konuya bakış açısını belirleyerek yasama organına bir nebze olsun yardımcı olmayı amaçladık. Bu nedenle konuyu çok geniş kapsamlı olarak ve bütün boyutlarıyla ayrıntılı olarak ele almadık. Ancak, ombudsman kurumunun bilinmesi gereken yönlerini yeterince ele aldığımızı sanıyorum.

### **TANIM VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

Sözcük olarak “güvenilir kişi ya da temsilci”, “koruyucu” anlamlarına gelen ombudsman'a ülkeden ülkeye değişik adlar verilmektedir. İskandinav ülkelerinde “Ombudsman”, Fransa'da Mediateur (aracı), İngiltere'de The Parliamentary Commissioner for Administration (idare için parlamento denetçisi), Yunanistan'da vatandaşın avukatı, ülkemizde ise kamu denetçiliği ve ombudsman adları geçmektedir.

Ombudsman'ın evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. “Aşırıya kaçılırsa ombudsman'ın ne yaptığı ve ne olduğu, belli bir ülkede belli bir kültürün ve hükümet sisteminin bu kurumdan ne yapmasını istediğine ve neye ihtiyacı olduğuna bağlıdır diyebiliriz. Ombudsman, duyguları incinmiş olan kişilerin, hükümet kuruluşlarına, memurlarına ve işgörenlerine karşı, adaletsizlik ve kötü yönetime ilişkin olarak yakınmalarını alan, bağımsız bir üst düzey kamu görevlisinin başında bulunduğu, anayasa ya da yasa ile kurulan bir bürodur”<sup>3</sup>

Ombudsmanı “Kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem ve işlemlerine karşı halkın şikayetlerini parlamento adına inceleyen - soruşturan özel bir büro veya görevli” olarak tanımlayanlar da olmuştur.<sup>4</sup>

Uluslararası Barolar Birliği'nin 1974'de yaptığı ve geniş kabul gören tanımı ise şöyledir. “Ombudsman anayasa, yasa veya parlamento tarafından

---

<sup>3</sup> Prof. Dr. Hans GAMMELTOFT-HANSEN, Danimarka Parlamento ombudsmanı, 20 Haziran 1996 TODAİE'de Dışişleri Bakanlığı işbirliği ile yapılan konferansta yaptığı konuşma, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 29, sayı 3, Eylül 1996. Sayfa: 195, Çeviren Prof Dr. Turgay ERGİN.

<sup>4</sup> Taykan ATAMAN Mülkiye Başmüfettişi TİD. Yıl 65, sayı: 400, Eylül 1993, Sayfa : 217.

sağlanan ve devlet daireleri memurları ve çalışanların şikayet eden ve haksızlığa ve herhangi bir zarara düşer olmuş bireylerin şikayetlerini kabul eden, kendi görüşüne göre hareket eden veya soruşturma, düzeltici eylemi tavsiye etme ve rapor verme yetkileri olan bir dairedir”.<sup>5</sup>

Ombudsman’ın dünyadaki kuruluş düzeylerine bakarsak bunun merkezi düzeyde olduğu kadar bölgesel, hatta yerel bazda da olabildiğini görmekteyiz. Hatta Avrupa Ombudsmanı’nı düşünürsek; o da kıtasal tarzda kurulmuş ve görev yapmaktadır. Globalleşen dünyamızda hiç kimse bir gün dünya ombudsmanının da ihdas edilemeyeceğini söyleyemez.

Bu bilgilerin ışığında bir de şöyle geniş bir tanım yapabiliriz. Ombudsman; bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla, parlamentolarca yerel, bölgesel veya ülkesel düzeyde atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir eylem veya işleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikayetleri kabul edip bunları soruşturarak idarelere tavsiyede bulunan ve kendisini atayan parlamento rapor veren ancak yargılama, işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir kurum veya kişidir.

## TARİHÇE

Ombudsmanlık kurumu ilk defa İsveç’de 1713 yılında kurulmuştur.<sup>6</sup> Ancak bu tarihi daha da gerilere götürerek Osmanlıdaki “Ahilik” kurumuna dayandıranlar da vardır. Bu kişiler ombudsmanlık kurumunu 1907’deki Paltova Savaşı’nda yenilerek Türkiye’ye gelen İsveç Kralı XII. Karl’ın Ahilik Teşkilatından esinlenerek ombudsman teşkilatını kurduğunu iddia etmektedirler. Ombudsman Müessesesi 1950-1960 yılları arasında diğer İskandinav ülkelerinde de yaygınlaşmıştır. 1957 yılında Almanya’da, 1959 yılında ise Norveç’de kurulmuştur. 1960’lı yıllarda İngiliz Milletler Topluluğu üyesi ülkeler arasında yaygınlaşmıştır. İngiltere’de 1967 yılında ihdas edilmiştir. 1995 yılında Avrupa Birliği tarafından ilk Avrupa Ombudsmanı seçilmiştir. Bu gün 50’nin üzerinde ülke ombudsman kurumunu kabul etmiştir. Ülkemizde ombudsman kurumu uzunca bir süredir tartışılmasına rağmen henüz uygulamaya

---

<sup>5</sup> Yorgos KAMINIS, Yunanistan Ombudsman,” Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü Semineri, 09-10 Mayıs 2004, Nevşehir.

<sup>6</sup> Galip DEMİR, Ahi Araştırma ve Eğitim Kurumu Genel Başkanı, (Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi ve Hukuk Devletindeki Yeri) Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü Semineri, 08-11 Mayıs 2004, Nevşehir.

konulamamıştır. Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde çıkarılması düşünülen yasalardan birisi olup halen “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı” olarak komisyonda görüşülmektedir.

### **OMBUDSMANIN ROLÜ, NİTELİKLERİ, GÖREVLERİ VE YETKİLERİ**

Ombudsman, halkın avukatı, kamu denetçisi veya mediatör; ismi ne olursa olsun bu kurum birey ile devlet arasında bir aracılık fonksiyonu görmektedir. “Genel olarak yasama organı tarafından görevlendirilen ve bağımsız olarak hareket eden kamu denetçisi (ombudsman) yönetilenler tarafından yönetsel eylem ve işlemlere karşı yapılan şikayetleri kabul eder ve yönetimin hukuka uygun hareket etmesini, siyasal denetimi ve kamuoyunu harekete geçirerek sağlar. Kamu denetçisi her yıl yasama organına sunduğu raporunda, ne gibi şikayetlerin kendisine geldiğini, yönetimin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin neler olduğunu bildirir. Böylece “bakan” ile yasama organı karşı karşıya getirilir”.

Avrupa Birliği Parlamenterler Meclisi Ombudsmanın ulusal sistem içerisinde insan haklarının korunması ve hukuk devletinin gerçekleştirilmesi açısından çok önemli olduğunu ve kamu yönetiminin düzgün çalışmasını sağlamada çok önemli bir rol oynadığını kabul etmektedir.

Ombudsmanın görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu konuda en cömert ve geniş davranan ülkeler İskandinav ülkeleridir. Genel olarak ombudsman, parlamento tarafından atanıp onun adına inceleme, araştırma ve soruşturma yapan bir kurum olmasına rağmen İskandinav ülkelerinden Danimarka’da bakanlıkları da denetleme ve bireyler için yasa ve düzenin koruyucusu olma, İsveç ve Finlandiya’da ise yargılama ve mahkemeleri denetleme yetkilerine de sahiptir. İsveç’te bu anlamda bir “Yargısal Ombudsman” bile kurulmuştur.

Kıta Avrupası ve Avrupa Birliği mevzuatında kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği ombudsmanın yargısal yetkileri bulunmaması gerektiği görüşü hakimdir. Ancak Ombudsmanın sadece bireylere idareden delil sağlamak, mahkeme kararlarının uygulanmasını sağlamak ve yargının idari açıdan işlemesine yönelik eleştiri ve tavsiyelerde bulunmak yetkilerinin olması gerektiği de kabul edilmektedir.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Prof. Dr. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Ank. Üniv. Siyasal Bilgiler Fak, Yönetim Hukuku, S Yayınları, Ankara, 1983, s.207-208.

Yine genel kabul gören uygulamaya göre ombudsmanın yasamaya ilişkin yetkileri de bulunmamaktadır. Ancak ombudsman idarenin eylem, işlem ve prosedürlerini inceleyerek bunlardan insan haklarına, hukuka, iyi idare prensiplerine ve hakkaniyete uygun olmayanları parlamentoya rapor edecektir. Ombudsman yerindelik denetimi de yapacaktır.

Ombudsmanın kamu yönetiminin kanunsuz işlemlerini iptal etme veya idareye karşı herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi yoktur.

Ombudsman, düzenleyici hukukta, yönetimin düzenleyici işlemlerinde ya da yönetsel yöntemlerde eksikliklerin farkına varırsa bunu parlamentoya ya da ilgili bakana bildirecektir.

Kanada'lı Profesör Donald Rowat'ın tespitlerine göre, **ombudsman kurumunun ortak özellikleri şöylece özetlenebilir:**

1- Ombudsman, anayasa veya yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan bağımsız bir görevlidir.

2- Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren özel şikayetleri ve yakınmaları izler.

3- Bu kurumun, soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur.

4- İdareye mutlaka karşı değildir.<sup>8</sup>

#### **Ombudsman Hangi Durumlarda Yetkili Olur?**

Ombudsman vatandaşın aşağıda belirtilen mercilerle olan anlaşmazlıklarında yetkilidir.

- Devlet daireleri ile olan anlaşmazlıklarında
- Yerel yönetim kuruluşlarıyla (köy, belediye, il özel idaresi) olan anlaşmazlıklarında
- Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan valilikler, kaymakamlıklar, bölgesel kuruluşlar ve il müdürlükleri ile olan anlaşmazlıklarında
- Diğer kamu tüzel kişilerinin hizmet birimleri ile olan anlaşmazlıklarında

---

<sup>8</sup> Donald Rowat, The Ombudsman-Citizen's Defender, London, George Ailen and Unwin Ltd, 1968.

- Özel hukuk tüzel kişilerinin, devlet veya kamu tüzel kişisi tarafından kontrol edilen kuruluşlarının ya da işletmelerinin hizmet birimleri ile olan anlaşmazlıklarında

- Çocuk haklarını ilgilendiren konularda bu hakları ihlal eden ister birey, isterse tüzel kişi olsun çocuğun haklarının korunması konularında yetkilidir.<sup>9</sup>

### **Hangi Durumlarda Yetkili Değildir?**

- Bireyin kamu yönetiminin kanunsuz eylemi ya da işlemini öğrendiği tarihten itibaren 6 ay geçmişe

- Hukuki danışmanlık ve bilgi verilmesi konusunda

- Kişiler arası anlaşmazlıklarda

- Kamu kuruluşlarının personelinin hizmet durumu ile ilgili konularda, milli savunma ve milli güvenlikte, dış politikada, ülkenin uluslararası işlemlerinde, devletin güvenliği konusunda (ülkemizde -tasarıya göre- TBMM karar ve işlemleri, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ve resen imzaladığı karar ve emirler, Bakanlar Kurulu Kararları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları, Yargı organlarının karar ve işlemleri Türk Silahlı Kuvvetlerinin eylem ve işlemleri).

### **Ombudsmanın Yaptırımı Var Mıdır?**

Genellikle yoktur. İskandinav Ülkeleri haricinde Ombudsmanın hukuki olarak herhangi bir yaptırım enstrümanı yoktur. Sadece ahlaki ve manevi olarak bir yaptırımı vardır. Baktığı veya gördüğü bir aksaklığın giderilmesi için ilgili idareye bildirimde bulunarak cevabını ister. İdare cevap vermek zorundadır. Fakat ombudsmanın dediğini yapmak zorunda değildir. Ancak ombudsmanın bunları parlamentoya rapor etme (periyodik raporlar) ve basma açıklama yetkisi vardır.

### **Ombudsmana Kimler Nasıl Başvurabilir?**

Ombudsmana genellikle idarenin eylem veya işlemlerinden dolayı haksızlığa uğrayan vatandaşlar ve o ülkede oturma hakkı bulunan yabancılar başvurabilmektedir. Yabancı başvurularında karşılıklılık esası gözetilmektedir. Avrupa Ombudsmanına tüzel kişiler de başvurabilmektedir. Başvuru genellikle doğrudan ombudsmana yapılmaktadır. Ancak kolaylık açısından ülkeler değişik başvuru yerleri de belirleyebilmektedirler. Ancak İngiltere’de başvurular sadece

---

<sup>9</sup> Yorgos KAMINIS, Yunanistan Vatandaşın Avukatı (Ombudsmanı), Başvuru formu.

parlamento üyelerine yapılabilmekte, onun uygun gördüğü başvurular ombudsmana ulaştırılmaktadır.<sup>10</sup> Başvurular yazılı veya sözlü her çeşit vasıta ile yapılabilir.

Avrupa Birliği, ombudsmanı hukuk devleti ve insan hakları açısından zaruri bir kurum olarak görmektedir.

- Avrupa Birliği, Ombudsmanı birlik müktesebatına dahil ederek üye olacak ülkeleri ombudsmana geçişi açısından mecburi tutmuştur.

- Avrupa Birliği, kendi idaresini denetlemesi için de 1995 yılında bir Avrupa Ombudsmanı atamıştır. Bu kişi halen Yunanistan eski Ombudsmanı P. Nikiforos Diamandouros'dur.

### **Avrupa Ombudsmanı'nın Görevleri**

Avrupa Birliği kurum ve kuruluşlarındaki yönetim bozukluklarıyla ilgili şikayetleri incelemektir. Bu konular arasında Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Parlamentosu gösterilebilir. Avrupa Çevre Kurumu ve Avrupa Çalışma Güvenliği ve Sağlık Kurumu ombudsmanın incelemeye alabileceği topluluk kuruluşlarından bazılarıdır. Sadece adli göreve sahip Adalet Divanı ile Asliye Mahkemesi, Avrupa Ombudsmanının yetki alanı dışında kalır. Avrupa Ombudsmanı genellikle şikayet üzerine harekete geçse de resen de soruşturma açabilir. Avrupa ombudsmanı ulusal, bölgesel ya da yerel yönetimlerle ilgili şikayetleri, konu Avrupa Birliği ile ilgili olsa bile inceleyemez. Bu tür konulara örnek olarak devlet daireleri, devlet kurumları ve yerel parlamentolar gösterilebilir. Ombudsman ulusal mahkemeler ya da ombudsmanlar tarafından alınan kararların temyiz mercii de değildir. Avrupa Birliği Ombudsmanı, işyerleri ya da özel kişilerle ilgili şikayetleri de inceleyemez.

Avrupa Ombudsmanı kötü ya da kusurlu idareden kaynaklanan konuları incelemektedir. Avrupa Ombudsmanı'na iletilen şikayetlerin çoğu idari gecikmeler, şeffaflık eksikliği ya da bilgiye erişimin reddi gibi konularla ilgilidir. Bazı konular da Avrupa kurumlarıyla görevlileri arasındaki ilişkiler, personelin işe alımı ve rekabetin işleyişi gibi konularla ilgilidir.

Diğerleri ise Avrupa kurumları ve özel firmalar arasındaki sözleşmeye bağlı ilişkilerle ilgilidir. Avrupa Ombudsmanı'na Avrupa Birliği'ne üye devletlerin vatandaşı olan veya olmasa bile o devlette ikamet eden ya da kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişiler başvurabilmektedir.

---

<sup>10</sup> F. STACEY, The British Ombudsman, Clarendon Press, 1971, s. 312.

Avrupa Ombudsmanı'nın çalışma şekli de normal ombudsmanların çalışma şekliyle aynıdır. (Bilgi isteme, arabuluculuk yapma, tavsiyede bulunma veya Avrupa Parlamentosuna rapor etme).

### **Avrupa Birliği Müktesebatına Göre**

- Ombudsmanın en önemli fonksiyonu bireylerle idare arasındaki arabuluculuk rolüdür.

- Ombudsmanın mahkemeler üzerindeki denetim yetkisi oldukça sınırlı tutulmalıdır. Denetim, sadece yargının prosedürlerinin etkinliği ve idari uygunluğunun sağlanması ile sınırlı olmalıdır. Dava açma yetkisi (Belirli bir mahkemeye bireysel başvuru hakkı olmayan bireyin durumu hariç) olmamalıdır.

### **Ombudsmanın Etkin Bir Şekilde Çalışabilmesi İçin,**

1- Ombudsmanın yetkileri kanunla ayrıntılı olarak düzenlenmeli ve bu durum anayasal garanti altına alınmalıdır.

2- Şikayetlerin alınması, değerlendirilmesi, soruşturma açılıp açılmayacağına karar verilmesi, kararların yazılması, tavsiyelerin hazırlanması ve sunulması, raporlar, şeffaflık vb. konularda ombudsmanın soruşturma konusu yapılmama hürriyeti garanti edilmelidir.

3- Ombudsmanın hükümet dışındaki partilerin de desteğini göstermesi bakımından parlamentoca belirli bir çoğunlukla (asgari salt çoğunluk) seçilmeli ve görevden alınmalıdır.

Ombudsman, kalifiye, tecrübeli, bireysel olarak yüksek ahlaklı, politik olarak bağımsız olmalı, yeniden seçilebilmeli ve en azından bir yasama dönemine eşit bir süreyle görevde kalmalıdır.

4- Bir başka kazanç getirici işle iştigal etme ve siyasal faaliyetlere katılma yasağı olmalıdır.

5- Yetkisizlik veya ciddi ahlaki zaafiyet sebebiyle parlamentoca görevden alınma dışında resmi görevlerini yerine getirmeyle ilgili her türlü disiplin, idari ve adli soruşturma veya cezalardan şahsi dokunulmazlığı olmalıdır.

6- Gerekğinde ombudsmanın yetkilerine sahip olacak bir yardımcının ombudsmanın tavsiyesi ve hükümetin uygun görmesi ile atanması gerekir.

7- Kuruma verilen görevlerin yerine getirilmesi için yeterli kaynaklar garanti edilmeli, soruşturma muhataplarınca yapılacak muhtemel müdahaleler-

den bağımsız olarak tahsisat yapılmalı ve bütçe ve parasal konularında tam bağımsızlık verilmelidir.

8- Soruşturma için gerekli bütün bilgilere sınırsız ve hızlı ulaşım garantisi verilmelidir.

9- Kurumun kendi içinde özellikle kurallara uyma, etkinlik, şeffaf prosedür garantisi verilmelidir.

10- Ombudsmanın yeri, kimliği, amacı, işleyişi ve yetkileri ile faaliyetleri, kararları, görüşleri, hazırlıkları, tavsiyeleri ve raporları etkin ve geniş bir şekilde hem elde edilebilirlik hem de şeffaflık açısından halka açık olmalıdır.

11- Başvuru prosedürü kolay, yaygın, basit, ücretsiz ve bütün durumlarda gizliliği sağlayacak şekilde olmalıdır.

12- Gizlilik garantisi ve duyurulduğu takdirde soruşturulmama garantisi sağlanmalıdır.

13- Ombudsmana, idari standartların yükseltilmesi, genel gözetim ile uyumlu olunması ve insan haklarına saygının sağlanması için yapılacak yasal veya diğer idari reformların hazırlanması sırasında görüş bildirme ve propriomotu yetkisinin verilmesi gerekir.

14- İdarenin makul bir süre içerisinde kararların, görüşlerin düzenleme hazırlıklarının ve tavsiyelerin yerine getirilmesini içeren tam cevabını vermesi veya yerine getiremiyorsa bunun sebeplerini bildirmesinin gerekliliği yasal düzenlemede yer almalıdır.

Ombudsman tarafından parlamentoya yıllık rapor sunulması, belirli konular hakkında özel raporlar verilmesi ve idarenin tavsiyeleri yerine getirmede başarısız olduğu durumların rapor edilmesi gerekir.

### **KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU YASA TASARISI**

Halen Meclis İnsan Hakları Komisyonu'nda bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa Tasarısı ile ülkemizde de ombudsman müessesesine geçilmesi amaçlanmaktadır. 34 sürekli ve 4 geçici maddeden oluşan bu tasarı ile idarenin insan haklarına saygılı, hukuka ve hakkaniyete uygun, düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını ve kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesini sağlamak için önerilerde bulunmak amacıyla TBMM'nin salt çoğunluğu ile bir Kamu Başdenetçisi ve en çok on kamu denetçisi seçilerek atanması öngörülmektedir. Kamu denetçiliğinin (ombudsman) bir kurum olarak kurulması ve yeteri kadar uzman, uzman yardımcısı ve diğer personelden oluşması düşünülmektedir.



Kamu Başdenetçileri ile denetçileri Türkiye Cumhuriyetinin anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde idarenin her türlü eylem ve işlemlerini insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk ve yerindelik açısından inceleyip araştıraraklardır.

TBMM'nin karar ve işlemleri, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı karar ve emirler, Bakanlar Kurulu kararları, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararları, yargı organlarının karar ve işlemleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri'nin eylem ve işlemleri Kamu Başdenetçisi ile denetçilerinin görev alanı dışında tutulmuştur.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi görevini yerine getirirken Kamu Başdenetçisi ve denetçilerine emir ve talimat vermeyecek, genelge göndermeyecek, tavsiye ve telkinde bulunamayacaktır.

Kırk yaşını doldurmuş, en az 4 yıllık üniversite mezunu, en az onbeş yıl kamuda veya özel sektörde çalışmış siyasi parti üyesi olmayan her Türk vatandaşı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki genel şartları da taşımak koşuluyla Kamu Başdenetçisi veya denetçi olabilecektir.

Kamu baş denetçisi veya denetçilerinin görev süreleri beş yıl olacaktır. Seçilme yeterliliğini kaybedenler seçimindeki usulle görevlerinden alınabileceklerdir.

Kamu Denetçiliği Kurumuna, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye' de ikamet eden yabancı gerçek kişiler başvurabileceklerdir. Başvurular kuruma doğrudan veya valilikler ya da kaymakamlıklar aracılığıyla yapılabilecektir. TBMM Dilekçe Komisyonu da gerekli gördüğü dilekçeleri kuruma gönderebilecektir.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında kuruma başvurulamayacaktır. Bir konuyu içermeyen, başvuru sahibinin adı, soyadı ve imzası ile iş veya ikametgah adresi bulunmayan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular incelenmeyecektir.

Kuruma başvuru ücretsizdir.

Kamu Denetçileri Kanununa idari işlemlerde tebliğ tarihinden, idari eylemlerde ise öğrenme tarihinden itibaren en geç altı ay içinde baş vurulması gerekmektedir.

Kurum kendisine yapılan başvuruyu en geç altı ay içerisinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurum inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa çözüm önerisini ilgili idari merciye ve başvuruda bulunana bildirecektir. İdari merci yapılan işlemi, önerilen çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse bunun gerekçesini bir ay içinde kamu denetçiliği kurumuna bildirecektir.

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları Kamu Başdenetçisi veya denetçilerinin başvuru konusu ile ilgili olarak isteyecekleri bilgi ve belgeleri kendilerine tebliğinden itibaren bir ay içinde vermek zorundadırlar. Haklı bir neden olmadan bunu reddeden idare ve memurlar hakkında Kamu Başdenetçisi veya denetçisinin başvurusu üzerine disiplin soruşturması açılacaktır.

Kamu Başdenetçisi her yıl sonunda bir rapor hazırlayarak TBMM ne sunacaktır. Bu rapor yıl içinde yapılan çalışmalarla önerileri içerecek ve Resmi Gazetede yayınlanacak, özeti TRT’de Başdenetçi tarafından kamuoyuna duyurulacaktır.

Başdenetçi gerektiğinde belirli konularla ilgili olarak özel raporlar da hazırlayabilecektir.

Başdenetçi, kurumun çalışmaları ve önerileri hakkında kamuoyuna açıklama yapabilecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun çalışma esas ve usulleri, personel, özlük haklarıyla ilgili ayrıntılar ve diğer konular kurumca çıkarılacak yönetmelikte belirlenecektir.

Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kendi bütçesi olacaktır. Ancak bu bütçe TBMM bütçesi içerisinde yer alacaktır. Başdenetçi her yıl tespit ettiği ödenek miktarını TBMM Başkanlığına sunacak ve bütçe Meclis’te görüşülerek karara bağlanacaktır. Kurumun ita amiri Kamu Başdenetçisi olacaktır.

İlk Kamu Başdenetçisi ve beş kamu denetçisinin seçimi ile Kamu Başdenetçiliği Kurumu kurulmuş olacaktır.

### **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Avrupa Birliği Normlarına Uygun mu?**

Kamu Denetçiliği Kurumu Yasa Tasarısı incelendiğinde aşağıdaki sonuçlar çıkarılmaktadır.

1- Ombudsmanın yetkileri ayrıntılı olarak ve açıkça belirtilmemiş, anayasal garanti verilmemiştir Ombudsmanın seçiminde ve görevden alınmasında parlamentonun salt çoğunluğunca seçilmesi esası getirilmesi daha uygun olacaktır.

2- Ombudsmanın tarafsız, tecrübeli, siyasi olarak bağımsız, yüksek ahlaklı ve kalifiye insanlar arasından seçileceğine dair bir hüküm yoktur. Ancak hiçbir organ, makam, merci veya kişinin görevini yerine getirirken ombudsmana emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı hükme bağlanmıştır.

3- Yetkisizlik veya ciddi ahlaki zaafiyet sebebiyle görevden alınma dışında ombudsmana resmi görevlerini yerine getirmesiyle ilgili olarak her türlü disiplin, idari veya adli soruşturma veya cezalardan şahsi dokunulmazlık verilmemekte sadece hakkında ceza kovuşturması yapılabilmesi meclis başkanının iznine bağlı kılınmaktadır.

4- Ombudsmana bir başka kazanç getirici işle uğraşma yasağı getirilmiştir.

5- Ombudsman yardımcısı atanması tasarıda yer almamakla birlikte kamu denetçilerinden birisine vekâlet verebileceği belirtilmiştir. Kamu denetçilerini Kamu Başdenetçisi seçmemekte veya teklif etmemektedir. Onları da aynen kendisi gibi meclis seçmektedir.

6- Ombudsmana verilen görevlerin yerine getirilmesi için yeterli kaynaklar garanti edilmektedir. Ombudsmanın bütçesi TBMM bütçesi içerisinde yer almaktadır. Ancak bütçe konusunda tam bağımsızlık verilmemiş, ödenek aktarma ve her türlü düzenlemeleri yapma konusunda Maliye Bakanı'na yetki verilmiştir. Maliye Bakanı zorunlu tutulmamıştır. Personel alımı konusunda genel şartlar konulmuş ayrıntıların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

7- Soruşturma için gerekli bütün bilgilere sınırsız ve hızlı ulaşım öngörülmüş ancak uymayanlara hangi cezaların verileceği konusu müphem bırakılmıştır. Ombudsman müeyyidesi olmayan bir kurum durumuna düşürülmekten ziyade çalışması engellenen bir kurum haline düşebilecektir.

Ombudsman aksaklıkları ve tavsiyelerini dinlemeyen idareleri Meclis'e bildirdikten sonra Meclis'in bu konuda nasıl davranacağı ve ne gibi çalışmalar yapacağı konusunda en ufak bir ipucu yoktur.

8- Ombudsman kurumunun kendi içinde kurallara uyma, etkinlik, şeffaflık ve nezaket gibi en yüksek idari standartları sağlaması için bir iç prosedür garantisi nispeten sağlanmıştır. Çıkarılacak yönetmelikte başvuru ve sonuçlandırılması prosedürü ayrıntılı olarak belirtilmeli ve şeffaf olunmalıdır.

9- Ombudsmanın faaliyetleri, kararları görüşleri, hazırlıkları, tavsiye ve raporlarının etkin ve geniş bir şekilde halka açıklığı konusunda yeterli hükümler getirilmemiştir.

10- Ombudsmana yapılacak başvuruların yazılı veya sözlü olarak ombudsmana veya valilik ya da kaymakamlıklara yapılabilmesi esası getirilmiştir. Elektronik başvuru da kabul edilmeli, hatta başvuramayacak durumda olan vatandaşlar ve özellikle çocuk hakları için ombudsmanın basın medya veya ne türlü vasıta ile öğrenirse öğrensın resen işlemlere başlayabilme yetkisi olmalıdır. Tüzel kişilere de başvuru hakkı tanınmalıdır.

11- Başvuranların gizlilik ve soruşturulmama garantisine yer verilmemiştir.

12- İdarenin standartlarının yükseltilmesi, ombudsmanın genel gözetimi ile uyumlu olunması ve insan haklarına saygının sağlanması için yasal ve diğer düzenleyici reformların hazırlanmasında ombudsmana görüş bildirme yetkisi verilmemiştir. Tasarının birinci maddesinde “önerilerde bulunmak” yetkisi verilmiştir ancak bu yetki genel bir yetki olup, idareyle ilgili düzenlemeler yapılırken münhasıran o düzenlemeyle ilgili olarak ombudsmanın da görüşünün alınacağına dair bir hüküm yoktur.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; getirilecek müessese ile neyin amaçlandığına açık ve kesin bir karar vermek gerekmektedir. Hele biz bir getirelim, Avrupa Birliği kriterlerine uyalım gerisi uygulamalarla gelir mantığı ile konuya yaklaşmamak gerekmektedir.

Eğer amaç insan haklarını ve hukuk devletini korumak ve geliştirmek, demokrasiyi daha yaygın kılmak ve bunları sağlamak için iyi idareyi gerçekleştirmek ise ve bu konularla ilgilenecek ombudsmanın manevi moral ve ahlaki yaptırımlardan başka uygulayacak yaptırımı yoksa bırakalım o zaman ombudsman serbestçe her konu, her kurum ve şahıs hakkında rapor düzenleyip önerilerde bulunabilsin. İnsan hakları açısından bir Anayasa hükmünün değişmesi gerekiyorsa onu önerebilsin, Cumhurbaşkanının herhangi bir uygulaması insan haklarına aykırı ise onu da eleştirebilsin. Bunlardan korkmamak gerekir. Önemli olan ombudsman ve onun personelinin toplumun bütün kesimlerince ortak kabul gören, tecrübesine, bilgisine, dürüstlüğüne güvenilir kişilerden oluşmasını sağlamaktır. Ombudsman toplumun sağduyusu olmalıdır. Toplumun sağduyusu haline gelen bir ombudsmanın görüşlerinden çekinmemek gerekir. Eğer yargı da yanlış karar veriyorsa (ki zaman zaman vermektedir. Birbiriyle çelişen Yargıtay kararları da Danıştay kararları da mevcuttur.) bunlar da eleştirilebilmelidir. Konu eleştirmek olunca hiçbir korku ve endişeye gerek yoktur. Zira ombudsmanın bu gibi mercileri sorguya çekiyormuşçasına bilgi istemesi veya direkt olarak tavsiyelerde bulunması yetkisi zaten verilmemektedir.

Ombudsmana gelecek başvurular milletin nabzıdır, ıstırapıdır, hak talebidir. Milletin nabzının, ıstırapının, hak talebinin milletin temsilcileri olan

TBMM'ne ulaştırılmasının ne gibi bir sakıncası olabilir? Bu hakkın kısıtlanmasının mantığını anlamak gerçekten güçtür. Keza bir Bakanlar Kurulu kararında yanlışlık olamaz mı? Bakanlar Kurulunun bir kararında herhangi bir kişi ya da kesim gözetilmişse bu diğeri insanların haklarına bir riayetsizlik değıl inidir? Bunlar aleyhine yargı yoluna gidilebiliyorken neden eleştirilemesinler ki?

Demokrasilerde en yüce ve üst kurumlar parlamentolardır. Ombudsman da parlamentoya sunması kaydıyla insan haklarına ve iyi idare prensiplerine aykırı gördüğü her türlü uygulama, kurum, kuruluş, kişi ve organizasyonları inceleyip rapor hazırlayabilmelidir. Belki sadece bu raporların yayınlanmasına meclisçe bazı sınırlamalar (baştan) konulabilir.

Sonuç olarak söylemek gerekirse ombudsman kurumu, günümüzde artık modern ve demokratik idarelerin hayata geçirdiğı ve insan hakları açısından gerekli gördüğü bir kurumdur. Ombudsman diğeri denetim mekanizmalarına ek olarak bireylerin haklarının korunması ve iyi idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizmasıdır. Gerek başvuru prosedürünün basit, hızlı ve masrafsız olması gerekse ombudsmanın bürokrasinin ve eskimiş hukuk kurallarının dışında, her türlü etkiden uzak ve olaylara salt insan hakları yönünden yaklaşması sebebiyle ombudsman bugün dünyada tercih edilen bir denetim mekanizması haline gelmiştir.

Ülkemizde de hali hazırda idari, hukuki, sosyal, felsefi vs. konularda bir kavram kargaşasının olması, uygulama birliğinin bulunmaması, insan hakları ihlallerinin fazla olması, hemen her alanda bir fikir birliğinin bulunmaması ve yerindelik denetimi yapılmaması (ve dolayısıyla müthiş bir israfın olması) sebepleriyle mevcut mahkemeler, denetim mekanizmaları ve medya dışında olaylara tarafsız bir gözle yaklaşacak ve sözü dinlenecek bir yüksek şahsiyet ve kuruma ihtiyaç vardır. Doğruları dobra dobra söyleyecek, bir an önce yüksek demokratik standartları yakalamamızı sağlayacak, iktidarların gayri insani ve hakkaniyete aykırı uygulamalarına engel olacak bir müessesenin eksikliğı hissedilmektedir. Keza Avrupa Birliğıne girme aşamasında olan Türkiye için ombudsmana geçmek bir mecburiyettir de. Zira ombudsman Avrupa Birliğı müktesebatına dahil edilmiştir.

Ülkemizde geç olsa bu kurumun ihdas edileceğı anlaşılmaktadır. O zaman en son geçmenin avantajları da kullanılarak en modern ve en demokratik bir ombudsman kurumunun ihdas edilmesi bize en yakışanı olacaktır.

### KAYNAKÇA

- 1982 T.C. Anayasası m. 125.
- ATAMAN, Taykan, **TİD**. Yıl 65, sayı: 400, Eylül 1993.
- Avrupa Birliği Parlamenterler Meclisi'nin 1615 sayılı tavsiye kararı.
- DEMİR.Galip, Ahi Araştırma ve Eğitim Kurumu Genel Başkanı, (Ombudsman Kurumunun Tarihsel Gelişimi ve **Hukuk Devletindeki Yeri**) **Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü Semineri**, 08-11 Mayıs 2004, Nevşehir.
- GAMMELTOFT-HANSEN, Prof. Dr. Hans, Danimarka Parlamento Ombudsmanı, 20 Haziran 1996 TODAİ' de Dışişleri Bakanlığı işbirliği ile yapılan konferansta yaptığı konuşma. **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, sayı 3, Eylül 1996, Çeviren Prof Dr. Turgay ERGUN.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Prof Dr. **Yönetim Hukuku**, S Yayınları, Ankara, 1983.
- KAMINIS, Yorgos. Yunanistan Ombudsmanı, **Hukuk Devletinde Ombudsmanın Rolü Semineri**, 09-10 Mayıs 2004, Nevşehir.
- KAMINIS, Yorgos. **Yunanistan Vatandaşın Avukatı (Ombudsmanı)**, 2004 Yılı Başvuru formu.
- ROWAT, Donald, Prf. Dr. **The Ombudsman-Citizen's Defender**, London, George Allen and Unwin Ltd,1968.
- STACEY, F., **The British Ombudsman**, Clarendon Press, 1971.

## AVRUPA BİRLİĞİ TOPLULUK PROGRAMLARI KAPSAMINDA SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ

Kasım ESEN\*

### 1. GİRİŞ

La Rochefoucauld, Saint Simon, Willam Pen, Due de Sully, Augustin Thierry, Emile de Girardin, Victor Hugo, Count Coudenhove Kalergi, De Gasperi, M. Briand gibi düşünürlerin rüyalarını Avrupa'nın tek devlet olması fikri süslemiştir. Yok olup yıkılan, sürekli dünya savaşlarına sahne olan Avrupa kıtasının bin yıllık hülyası; “Amerika Birleşik Devletleri gibi Avrupa Birleşik Devletlerini kurmaktır”<sup>1</sup>

Avrupa’da yeni bir savaşın çıkmaması için kömür ve çelik gibi iki önemli savaş malzemesi üretiminin bir elde toplanması fikrinden Avrupa Kömür ve Çelik Birliği doğmuştur. Bu Birlik, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Avrupa Atom Enerjisi Topluluğuna kaynaklık etmiştir.<sup>2</sup>

Diğer taraftan AB’nin temelinde ortak bir Avrupa kültür mirası oluşturmak vardır. Bu ortak miras, kültürel ya da doğal varlıkların sadece taşınır ve taşınmaz unsurlarıyla, sitleriyle, eski eserlerle, doğal güzelliklerden oluşan maddi değerlerle sınırlı değildir. Fikri, dini, ahlaki ve manevi unsurlar, gelenek, görenek, örf ve adetler başta olmak üzere toplumları ve bireyleri ayırmayı değil birbirine yakınlaştırmayı esas alan değerler mirası AB’nin özünü teşkil eder.<sup>3</sup>

Avrupa kültürünü homojen bir kültür kabul edersek yani Avrupa’da yüzyıllardır egemen olan Latin ve Roma ile Hristiyan kültürünü temel alırsak bu projede Türkiye’nin yeri olmaz. Ancak melez bir Avrupa Kimliğinden bahsedilirse ve de bu kimliğin sürekli oluşum içerisinde, Roma Hukuku,

---

\* Kırklareli Vali Yardımcısı.

<sup>1</sup> S. Rıdvan KORLUK (Prof. Dr.) Avrupa Birliği ve Türkiye, Genişletilmiş 6. Baskı/İst. 2002 s. 1.

<sup>2</sup> Age S. 11 -13 Betas Basım Yayını.

<sup>3</sup> M. İstemihan Talay, Avrupa Birliği Kültür ve Kimlik, Yeni Türkiye Dergisi, Kasım - Aralık 2000 s. 815.

Hristiyanlık, Rönesans gibi faktörlerin yanında sermayenin, malların ve emeğin serbest dolaşımı sonucu evrimleşen çok kültürlü gökkuşağı rengine bir hedefi var ise; **“Türkiye bu projede yer alabilir.”**<sup>4</sup>

Ulus üstü bir organizasyon olan AB, üretimin, ticaretin ve finans ötesi, ulus ötesi ağlarıyla ulus devletin bazı fonksiyonlarını tehdit ederken etnik milliyetçilik, dinsel kimlik gibi sorunlarla karşılaşmaktadır.<sup>5</sup> AB doğuya kaydıkcı radikalizmi, etnik, dini, ırkçı davranışlar radikalleşmek suretiyle ortak Avrupa bilincini tehdit etmektedir.<sup>6</sup>

Avrupa Birliği bu sorunları yeni geliştirdiği “Avrupa Vatandaşlığı” kavramıyla aşmaya çalışmaktadır.<sup>7</sup>

Bu bakımdan Avrupa Vatandaşlığı oldukça kompleks ve çok katmanlı bir konsept olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani AB ne daha önce var olan hakların, görevlerin ve üye devletler tarafından verilen imtiyazların bir derlemesi ne de ortak bir Avrupa devletinden veya ortak bir kimlikten kaynaklanan Avrupa toplumuna verilmiş bir politik uygulamadır. Meehan’ın da ifade ettiği gibi ne milli ne de kozmopolitan kimliktir. Kimliklerin, hakların ve de yükümlülüklerin bağlantılı olduğu yan bir vatandaşlık türüdür.<sup>8</sup>

Avrupa Topluluğu Anlaşmasının 8 inci maddesi Topluluğa üye her devletin vatandaşını AB vatandaşı saymıştır.

Avrupa Birliğinin oluşması konusunda ortak bir eğitim sisteminin kurulması ve sınır bölgelerinde yaşayan halk ve toplulukların birbirine yaklaşmasını sağlayıcı her türlü proje ve çalışmaları yakından yetkili organlar desteklemektedir.

Türkiye, “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arası İşbirliği Sözleşmesini” 01.02.2000 kabul tarihli 4517 sayılı Yasa ile onaylamıştır.

Anlaşmanın dibacesi; Avrupa haklarını oluşturan birlik ve beraberlik ruhundan, özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıdan bahsetmektedir.

---

<sup>4</sup> Canan Balkır, Kimlikler, Avrupa Üzerine Düşünceler.

<sup>5</sup> Canan Balkır agm. s. 819.

<sup>6</sup> Canan Balkır agm. s. 821.

<sup>7</sup> Mithat Baydır, Avrupa Vatandaşlığı a.de s. 828.

<sup>8</sup> www.au.gov.tr.



### **Anlaşmanın Dibacesi Aşağıdaki Şekildedir:**

“İşbu Sözleşmeyi imzalayan Avrupa Konseyine üye Devletler, Avrupa Konseyinin amacının, üyeleri arasında daha sıkı bir birlik sağlamak ve aralarındaki işbirliğini geliştirmek olduğunu dikkate alarak;

Avrupa Konseyi Statüsünün 1 "inci maddesinde tanımlandığı üzere, bu amacın, özellikle İdarî alandaki anlaşmalarla takip edileceğini dikkate alarak; Avrupa Konseyinin, amacına ulaşırken, Avrupa'nın yerel topluluklarının veya yönetimlerinin katılımını sağlayacağını dikkate alarak;

**Bu hedefe ulaşılmasında, sınırlardaki yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında, bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin potansiyel önemini dikkate alarak;**

Avrupa'daki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki işbirliğinin, söz konusu yönetimlerin görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini kolaylaştırdığını ve özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunduğunu gösteren geçmiş tecrübeleri göz önüne alarak;

Bu tür bir işbirliğini mümkün olduğu kadar ileriye götürme ve böylece sınır bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişimine ve Avrupa halklarını birleştiren beraberlik ruhuna katkıda bulunma kararlılığıyla; ... mutabık kalmışlardır: ”

Bu Antlaşmaya Göre Sınır ötesi İstisare Çerçevesinde Ele Alınan Konular, Aşağıdaki Alanlarda Ortaya Çıkabilecek Konular Olacaktır:

#### **Kentsel ve bölgesel kalkınma;**

- Ulaştırma ve iletişim (kamu taşımacılığı, yollar ve otobanlar, müşterek havaalanları, su yolları, deniz limanları vb.);
- Enerji (enerji santralleri, doğal gaz, elektrik ve su kaynakları);
- Doğanın korunması (koruma gerektiren yerler, dinlenme alanları, doğal parklar vb.);
- Suyun korunması (kirlilik denetimi, arıtma tesisleri vb.);
- Atmosferin korunması (hava kirliliği, gürültünün azaltılması, gürültüden arındırılmış bölgeler vb.);
- Öğrenim, eğitim ve araştırma;

- Kamu sağlığı (örneğin bir bölgedeki tıbbî olanakların diğeri bir bölgenin sakinleri tarafından kullanılması);

- Kültür, iş-dışı zaman ve spor (tiyatrolar, orkestralar, spor merkezleri, tatil evleri ve kampları, gençlik merkezleri vb.);

- Afetlerde kurtarma çalışmalarında karşılıklı yardım (yangın, sel, salgın hastalık, uçak kazaları, deprem, dağ kazaları vb.);

- Turizm (turizmin geliştirilmesi için ortak projeler);

- Sınır çalışanlarını ilgilendiren sorunlar (ulaşım olanakları, konut, sosyal güvenlik, vergilendirme, istihdam, işsizlik vb.);

- Ekonomik projeler (yeni sanayi vb.);

(1) Bu liste, sadece yönlendirici mahiyettedir ve her işbirliği projesine ayrı ayrı uyarlanmalıdır. Yerel yönetimlere iç hukukça verilen yetkileri değiştirecek şekilde yorumlanmamalıdır. Zira, Komisyonunda hem merkezî hem de bölgesel yönetimler temsil edilmektedir.

- Muhtelif projeler (çöp arıtma tesisi, kanalizasyon vb.);

- Tarım sisteminin geliştirilmesi;

- Sosyal olanaklar.

Taraflar, sadece bir nota teatisiyle, bu listenin değiştirilmesine karar verebilirler.”

Sınır ötesi işbirliğinin daha iyi anlaşılması için üye ülkelere sağlanan yardımları kısaca incelemek gerek.

## **2. AVRUPA BİRLİĞİNİN ÜYE OLACAK ÜLKELERE SAĞLADIĞI YARDIMLARLA İLGİLİ BAZI BİLGİLER**

Genel olarak Avrupa Birliği tarafından aday ülkelere sağlanan mali yardımlar PHARE, ISPA ve SAPARD programları çerçevesinde fonlanmaktadır. Aday ülkelerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ve Avrupa müktesebatına uyumları konusunda projeler PHARE isimli fondan, ulaştırma, çevre ve alt yapı yatırımlarını ISPA isimli fondan, tarımsal modernizasyon ve kırsal kalkınmaya yönelik önceliklerin hayata geçirilmesi projelerinin finansmanını ise SAPARD isimli fondan sağlamaktadır. Bu programlar çerçevesinde aday ülkelere 2000-2003 döneminde aşağıdaki tablodaki miktarlarda toplam mali yardım sağlanmıştır.

**AB FONLARINDAN ADAY ÜLKERE SAĞLANAN YARDIMLAR**

| <b>ADAY ÜLKELER</b> | <b>PHARE</b> | <b>ISPA</b>  | <b>SAPARD</b> | <b>TOPLAM</b> |
|---------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Bulgaristan         | 582          | 424          | 219           | 1.225         |
| Çek Cumhuriyeti     | 406          | 285          | 92            | 783           |
| Estonya             | 146          | 119          | 51            | 316           |
| Macaristan          | 452          | 366          | 159           | 977           |
| Letonya             | 148          | 194          | 91            | 433           |
| Litvanya            | 314          | 213          | 125           | 652           |
| Polonya             | 1.859        | 1.450        | 705           | 4.014         |
| Romanya             | 1.106        | 986          | 632           | 2.724         |
| Slovakya            | 299          | 187          | 76            | 562           |
| Slovenya            | 146          | 68           | 26            | 240           |
| <b>TOPLAM:</b>      | <b>5.458</b> | <b>4,292</b> | <b>2.176</b>  | <b>11.926</b> |

**Kaynak:** <http://www.abgs.gov.tr> (8)

Türkiye yukarıda belirtilen PHARE, ISPA ve SAPARD programlarından faydalanamamaktadır. AB tarafından aynı dönemde Türkiye'ye sağlanan mali yardım toplam 698 milyon Euro'dur. 2000 ve 2001 yıllarında Türkiye'ye sağlanan mali yardım MEDA-II Gümrük Birliğinin desteklenmesi için Avrupa Stratejisi ve Ekonomik ve Sosyal Kalkınmanın desteklenmesi için Avrupa Stratejisi programlarından sağlanmıştır. 12 Aralık 2002 tarihli Kopenhag zirvesinde alınan kararlar çerçevesinde 2002 yılından itibaren Türkiye'ye tahsis edilen mali yardım AB Bütçesinin **"Katılım Öncesi Mali Yardımlar"** kaleminden sağlanmaktadır.

Türkiye aday ülke statüsünü aldığı zaman adı geçen mali yardım fonlarından faydalanabilecek, üyelik durumunda ise AB'nin üye ülkelere çeşitli alanlarda mali destek sağlamak amacıyla oluşturduğu Yapısal Fonlar olarak bilinen kaynaklardan yararlanma imkânına kavuşacaktır. Özellikle gelir dağılımı yönünden bölgesel farklılıkların giderilmesi, tarım, çevre, ulaşırma, altyapı, sosyal kalkınmaya destek gibi alanlarda hibe niteliğinde mali kaynak sağlayan bu fonlar ekonomik kalkınmada Türkiye'nin ihtiyacı olan finansmanı sağla-

yacaktır. Buna ek olarak Avrupa Yatırım Bankasından sağlanan kredilerde de tam üyeliğe geçişle birlikte bir artış olacaktır. Üyelikle beraber AB'den sağlanacak mali yardımlar ile Türkiye'nin dış borç ve yabancı sermaye ihtiyacı karşılanacaktır. Örnek olarak, 1986 yılından beri üye ülke olan İspanya'ya AB tarafından 2000-2006 yılları arası öngörülen destek yalnız 43 milyar Euro, kredi ise 30 milyar Euro'dur. Yine 1986'da üye olan İspanya'ya aynı yıl 3,5 milyar dolar yabancı sermaye girerken 2000 yılında 36 milyar dolar yabancı sermaye girmiştir.(9)

### 3. TÜRKİYE'NİN KATILDIĞI TOPLULUK PROGRAMLARI

#### 3.1. EĞİTİM PROGRAMLARI

Eğitim alanındaki Topluluk Programlarının Türkiye'de yürütülmesinden sorumlu olan Türkiye Ulusal Ajansıdır.: [www.ua.gov.tr](http://www.ua.gov.tr)

AB Komisyonu ve üye ülke temsilcilerinden oluşan Socrates Komitesi programların yönetiminden sorumludur. Uygulamada ise yetkili birimler; AB Komisyonu, Ulusal Ajanstır. (DPT bünyesinde kurulmuştur.) Bu ajans AB düzeyinde Teknik Destek Ofisi'dir.

Bu üç program için katkı payımızın yılda 30 milyon Euro olacağı tahmin edilmektedir.

##### 3.1.1. SOCRATES II

**Yürürlük Süresi** : 2000 - 2006

**Bütçesi** : Programın uygulanması için 2000-2006 dönemi için Topluluk bütçesinden 1.850 milyon Euro ayrılmıştır.

Socrates, Roma Antlaşmasının 126. ve 127. maddeleri gereğince, ulus- ötesi işbirliği amacıyla düzenlenmiş olup, bilgi alanının kullanılabilirliğini ve Avrupa işbirliğini artırarak çocuklar, gençler ve yetişkinlere yönelik eğitimin kalitesinin geliştirilmesi ve eğitim işbirliğinde bir Avrupa alanının yaratılmasını sağlamak üzere uygulanmaktadır. (Erasmus - Yüksek Eğitim, Comenius - Okul Eğitimi gibi alt programları vardır.)

**Başvuru yapabilenler** : Öğrenciler, öğretmenler ve diğer kişiler, eğitim kurumlarında idari ve yönetici yetkililer, eğitim kurumları, devlet memurları, yerel ve bölgesel yönetim birimleri, sosyal partnerler, iş dünyası örgütleri, hükümet dışı örgütler.

**Başvuru işlemleri** : Merkezden yönetilen etkinlikler için AB Komisyonu'na başvurulur. Diğer etkinlikler için Ulusal Ajansa başvuru yapılır.

Bu program altında belirlenen etkinlik alanlarına göre işlemler farklıdır. Proje önerilerinin son başvuru tarihleri yıllık Socrates proje duyuruları ve ihaleleri (“call for proposals”) raporunda yer alır.

### 3.1.2. LEONARDO DA VİNCİ II

**Yürürlük Süresi :** 2000 - 2006

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2000-2006 dönemi için Topluluk bütçesinden 1.150 milyon Euro ayrılmıştır.

Leonardo, Roma Antlaşmasının 127. maddesi gereğince, her yaşta ve meslekteki insan gücünü toplumun ihtiyaçları doğrultusunda eğitmek amacıyla düzenlenmiş olup, ortak bir iş piyasası politikası oluşturmak, mesleki eğitimin seviyesini artırmak, özellikle eğitim kurumları ile girişimciler arasındaki bilgi alış verişini ve yenileşmeye yönelik projeleri teşvik etmek ve hayata geçirilmesini sağlamak üzere uygulanmaktadır. (Gençlerin mesleki eğitimi)

**Başvuru yapabilenler :** Başvuru sahipleri mesleki eğitime ilgilenen özel, kamu veya yarı kamu kuruluşları olmalıdır. Özel kişiler başvuru yapamaz.

**Başvuru işlemleri:** Etkinlik alanına göre başvurular AB Komisyonu ya da Ulusal Ajans’a iletilir. Her iki durumda da diğer kuruma belgelerin kopyası gönderilir.

Proje duyuruları AB Resmi Gazetesi’nde yayınlanır. Bu program için 2000, 2002 ve 2004 yıllarında proje duyuruları yayınlanması öngörülmüştür.

### 3.1.3. YOUTH III

**Yürürlük Süresi :** 2000 - 2006

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2000-2006 dönemi için Topluluk bütçesinden 520 milyon Euro ayrılmıştır.

Youth, AB üye ve aday ülke gençlerinin değişim programlarından yararlanmalarını iyileştirmek, geliştirmek ve çeşitlendirmek amacıyla düzenlenmiş olup, farklı eğitim sistemlerinin tanıtılması, ortak çalışma programlarının hazırlanması ve okullar arası bilgi ağının oluşturulmasını sağlamak üzere uygulanmaktadır.

**Başvuru yapabilenler :** Program 15-25 yaşları arasında gençlere yöneliktir. Değişim programları ve gönüllü hizmet etkinliklerine katılmak isteyen gençler, gençlik örgütleri, gençlere yönelik projelerden ve eğitim etkinliklerinden sorumlu kişiler, yerel yetkililer, sivil toplum örgütleri başvuru yapabilirler.

**Başvuru işlemleri:** Bazı özel projeler dışında Ulusal Ajans'lara başvuru yapılır. Yapılan başvurular ulusal seçici kurul tarafından değerlendirilir. AB düzeyinde yapılan başvuruları değerlendiren seçici kurul AB Komisyonu, Ulusal Ajans ve gençlik örgütleri temsilcilerinden oluşur.

**Ayrıntılı bilgi için :**

**<http://www.europa.eu.int/comm/education/socrates.html>**

Eğitim alanındaki Topluluk Programlarının Türkiye'de yürütülmesinden sorumlu olan Türkiye Ulusal Ajansı: **[www.ua.gov.tr](http://www.ua.gov.tr)**

### **3.2. ŞİRKETLERE YÖNELİK PROGRAMLAR**

Şirketler ve girişimcilik (Multi-Annual Programme for Enterprise and Entrepreneurship)

**Yürürlük Süresi :** 2001 - 2005

**Bütçesi:** Programın uygulanması için 2001-2005 dönemi için Topluluk bütçesinden 450 milyon Euro ayrılmıştır.

Türkiye'nin İşletmeler Çok Yıllı Programına katılımında gerekli olan 4.525.856 EURO tutarında yerel katkı payının, 2002 yılında tamamının, 2003 yılında % 90'ının, 2004 yılında % 80'inin MEDA fonlarından, bakiyesinin ise KOSGEB bütçesinden karşılanması planlanmaktadır.

2005 yılında ise katkı payının % 70'inin katılım öncesi mali yardımdan karşılanabileceği düşünülmektedir.

AB'nin şirketler ve girişimcilik alanında 2001-2005 yıllarını kapsayan programı aday ülkelerin katılımına açılmıştır\*.

Program çerçevesinde kobilerin büyüme rekabet gücünün artırılması, girişimciliğin desteklenmesi, araştırma, yenilikçilik ve iş kurmanın desteklenmesi amacıyla mevzuatın geliştirilmesi ve basitleştirilmesi, mali olanakların geliştirilmesi, AB destek hizmetleri, programları ve ilgili ağlara katılımın desteklenmesi amaçlanmaktadır.

**Başvuru yapabilenler** (Programdan Yararlanabilenler): KOBİ'ler.

Ayrıntılı bilgi için :

**<http://europa.eu.int/comm/enterprise/calls/calls.html>**

**[http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/promoting\\_entrepreneurship/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/promoting_entrepreneurship/index.htm)**

---

\* AB Resmi Gazetesi, no: L/333, 29.12.2000.

### 3.3. BİLGİ TOPLUMU

#### European Digital Content

**Yürürlük Süresi :** 2001 - 2005

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2001-2005 dönemi için Topluluk bütçesinden 100 milyon Euro ayrılmıştır.

Katkı payımızın yılda yaklaşık 450 bin Euro olacağı hesaplanmıştır.

Program çerçevesinde İnternet alanında girişimlere finansman sağlanması, kamu kuruluşları kaynaklı bilgilerin kullanımının artırılması ve kolaylaştırılması, dil ve kültür içeriğinin geliştirilmesi alanlarında etkinliklerin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Projelerin, tek pazarın işleyişine engel oluşturan etkenleri ortadan kaldırma yönünde, yüksek risk ve etkin sonuç içeren, çok sektörlü ve sınır aşırı, gelişime açık ve çoğaltıcı etkili, kullanıcıya yönelik ve varolan teknolojileri kullanan etkinlikleri içermesi istenmektedir.

**Başvuru işlemleri :** Proje duyuruları ve ihale çağrıları yoluyla duyurular yapılacaktır. Finansman konusunda kobiler, az gelişmiş bölgeler ve bazı multimedya projelerine öncelik verilecektir.

**Ayrıntılı bilgi için:**

**[http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/2001/en\\_301D0048.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/2001/en_301D0048.html)**

**[http://europa.eu.int/ISPO/promotion/econtent/i\\_Welcome.html](http://europa.eu.int/ISPO/promotion/econtent/i_Welcome.html)**

### 3.4. ARAŞTIRMA ALANINDA PROGRAMLAR

#### 6.Çerçeve Program-Araştırma - Geliştirme

**Yürürlük Süresi:** 2002 - 2006

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2002-2006 dönemi için Topluluk bütçesinden 17,5 milyar Euro ayrılmıştır.

6.Çerçeve Programına katılım kararı alınmıştır. Türkiye'nin katkı payı 290 milyon Euro olarak hesaplanmaktadır. 2003 dönemi katkı payı 48 milyon Euro'dur.

**Başvuru yanabilenler :** Kişiler, sanayi ve ticaret şirketleri, kobiler, üniversiteler, araştırma kurumları, teknoloji yayma kuruluşları , hükümet dışı örgütler, kar amacı gütmeyen örgütler.

**Başvuru işlemleri:** Projelerin AB boyutu olmalıdır. Bu çoğu zaman birden fazla ortaklı ve ortakları arasında bir AB temsilcisi bulunan proje anlamına gelmektedir.

İki çeşit proje duyurusu yapılır. Birincisinde program süresi boyunca sürekli ancak dönemlik son tarihler bulunur. Bu tarihi geçen başvurular bir sonraki dönemde değerlendirilir. Bu esnek yöntem öncelikle KOBİ ve burs projelerinde kullanılır.

Diğer duyuruların son başvuru tarihi kesin belirlenmiştir. Bu duyurular, AB Resmi Gazetesi ve CORDIS İnternet sitesinde yer alır. Ayrıca AB'nin üç aylık RTDinfo dergisinde tüm duyurular ve son başvuru tarihleri yer alır. (Türkiye - 2000 yılı rakamlarına göre- 72 proje sunmuş ve 16 projesi kabul edilmiştir.)

Altıncı Çerçeve Programı için belirlenmiş olan öncelikli araştırma alanları aşağıda sıralanmaktadır:

**Gen (kalıtım) bilimi ve sağlık biyoteknolojisi:** Bu alanda yapılacak çalışmaların amacı, Avrupa biyoteknoloji endüstrisini güçlendirmek ve genlerin çözülmesi alanında sağlanan büyük ilerlemeden faydalanarak çeşitli hastalıklarla mücadele edebilmektir.

**Bilgi toplumu teknolojileri:** Amaç, Avrupa sanayisini güçlendirmek için anahtar konuma sahip bilgi teknolojisi sistemlerini geliştirmek ve tüm Avrupa'nın, bilgi tabanlı toplum alanındaki gelişmelerden faydalanmasını sağlamaktır.

**Nanoteknoloji (mikroskobik nesnelerin incelenmesi),** akıllı ürün, yeni üretim teknikleri: Amaç, Avrupa sanayisinin teknolojiye duyarlılığını ve akıllı ürünler konusundaki yeterliliğini artırmaktır.

**Havacılık ve uzay :** Programın amacı, Avrupa'nın havacılık sektöründeki liderliğini devam ettirmek ve güvenlik ile çevre açısından daha ileri sistemler kullanabilmektir.

**Gıda güvenliği ve sağlık alanındaki riskler:** Amaç, güvenilir ve sağlıklı gıda üretebilmek için gerekli bilimsel temeli oluşturabilmek ve gıda ile çevresel değişimler açısından oluşabilecek değişimlere karşı hazırlıklı olmaktır.

**Sürdürülebilir kalkınma ve küresel değişim:** Amaç, Avrupa'da sürdürülebilir kalkınmayı tam olarak uygulayabilmek için gereken bilimsel ve teknolojik yeterliliği artırmak ve küresel değişimin anlaşılması ve kontrol altında tutulabilmesi için yapılan uluslararası çalışmalara belirgin şekilde katkı yapmaktır.

**Avrupa Birliği toplumunda yurttaşlık ve yönetim:** Amaç, Avrupa'da mevcut olan farklı kültürler çerçevesinde ortaya çıkmakta olan bilgi tabanlı



toplumu anlayabilmek ve sorunlara atıfta bulunabilmek amacıyla ekonomik, siyasi, sosyal alanlarda gerçekleştirilen araştırmaların yeterliliğini ve devingenliğini artırmaktır.

**Ayrıntılı bilgi için :**

<http://europa.eu.int/comm/research/rtdinfo.html>

<http://www.cordis.lu/fp5-euratom/>

<http://cordis.lu>

### **3.5. İSTİHDAM VE SOSYAL İŞLER ALANINDA PROGRAMLAR**

#### **KADIN-ERKEK EŞİTLİĞİ - Gender Equality**

**Yürürlük Süresi:** 2001 - 2005

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2001-2005 dönemi için Topluluk bütçesinden 50 milyon Euro ayrılmıştır.

İlk yıl 30 bin Euro, ikinci yıldan itibaren toplam 240 bin Euro katkı payı ödeneceği tahmin edilmektedir.

Kadın ve erkeğin ekonomik yaşamdaki eşitliğinin sağlanması, eşit sosyal haklara, katılım ve temsil haklarına sahip olmaları alanlarındaki faaliyetleri desteklemektedir.

**Başvuru yapabilenler :** Kadın erkek alanında faaliyet gösteren yerel, bölgesel ve ulusal sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları, üniversiteler, araştırma enstitüleri.

#### **AYRIMCILIKLA MÜCADELE - Combatting Discrimination**

**Yürürlük Süresi :** 2001 - 2006

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2001-2006 dönemi için Topluluk bütçesinden 98.4 milyon Euro ayrılmıştır.

İlk yıl 30 bin Euro, ikinci yıldan itibaren toplam 230 bin Euro katkı payı ödeneceği tahmin edilmektedir.

Ayrımcılıkla Mücadele Programı; yaş, cinsiyet, cinsel tercih, ırk veya etnik köken, din veya inanca dayalı her türlü ayrımcılıkla mücadeleye yönelik faaliyetleri desteklemektedir.

**Başvuru yapabilenler :** Ulusal, bölgesel ve yerel karar alma organları, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, medya, yasaları uygulamakla görevli birimler.

## **SOSYAL DIŞLANMAYLA MÜCADELE - Combatting Social Exclusion**

**Yürürlük Süresi:** 2001 - 2005

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2001-2005 dönemi için Topluluk bütçesinden 70 milyon Euro ayrılmıştır.

İlk yıl 30 bin Euro, ikinci yıldan itibaren toplam 300 bin Euro katkı payı ödeneceği tahmin edilmektedir.

Programa katılan ülkelerde sosyal dışlanmayla mücadele konusunda yürütülen politikaların etkinliğinin artırılmasına yönelik faaliyetleri desteklemektedir.

**Başvuru yapabilenler :** Sosyal dışlanma ve sosyal dışlanmayla karşılaşan kişilerin savunulması alanında tecrübeli yerel, bölgesel ve ulusal sivil toplum kuruluşları, yerel ya da bölgesel yetkililer.

## **İSTİHDAM ALANINDA TEŞVİK ÖNLEMLERİ - Incentive Measures in the field of Employment**

**Yürürlük Süresi:** 2001 - 2005

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2001-2005 dönemi için Topluluk bütçesinden 55 milyon Euro ayrılmıştır.

Katkı payımızın yıllık 30 bin Euro olacağı tahmin edilmektedir.

Avrupa İstihdam Stratejisinin geliştirilmesi, değerlendirilmesi ve izlenmesine yönelik faaliyetleri desteklemektedir.

**Başvuru yapabilenler :** Kamu kurum ve kuruluşları ile alanlarına göre sosyal ortaklar katılabilir.

**Ayrıntılı bilgi için :**

<http://europa.eu.int/enlargement.htm>

## **3.6. HALK SAĞLIĞI ALANINDA PROGRAMLAR**

### **Halk Sağlığı Çerçeve Programı**

**Yürürlük Süresi:** 2001 - 2006

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 2001-2006 dönemi için Topluluk bütçesinden 300 milyon Euro ayrılmıştır.

Katkı payımızın yıllık 1.1 milyon Euro olacağı tahmin edilmektedir.

Kanserle mücadele, AIDS ve bulaşıcı hastalıkların önlenmesi, uyuşturucu bağımlılığı ile mücadele, kirliliğe bağlı hastalıklar, yaralanmaların önlenmesi, sağlığın izlenmesi alanlarında yapılacak faaliyetlerin desteklenmesi.

**Başvuru yapabilenler :** Kamu kurum ve kuruluşları, mesleki dernekler, bilimsel kurumlar, sivil toplum kuruluşları.

### 3.7. VERGİ VE GÜMRÜKLER ALANINDA PROGRAMLAR

#### **Gümrükler 2007 - Customs 2007**

**Yürürlük Süresi:** 2002-2007

**Bütçesi :** Programın uygulanması için 1996-2002 dönemi için Topluluk bütçesinden 135 milyon Euro ayrılmıştır.

2003 yılında katkı payının 176-190 bin Euro olacağı hesaplanmaktadır.

Gümrük uygulamaları alanında uyumlaştırmayı sağlamayı amaçlayan Gümrükler 2002 programı aday ülkelerin katılımına açılmıştır. Bu çerçevede ilk aşamada, AB'nin dış sınırlarının denetimi ve ticaretle ilgili etkinliklere öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır.

Program aday ülkeler için; personel değişim programları, üye ülkeler tarafından düzenlenen ulusal eğitim programları ve seminerlere katılım gibi etkinlikler öngörmektedir.

**Başvuru yapabilenler :** Başvuru yapan ülkelerde gümrükler konusunda resmi bir kurum programın ulusal koordinatörlüğünü üstlenir. Programa katılacak memurların seçilmesi ulusal koordinatörün sorumluluğundadır.

**Ayrıntılı bilgi için :**

[http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/customs/information\\_notes/c2002/c2002.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/information_notes/c2002/c2002.htm)

### 4. PHARE, (CBC) SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ (SOİ) PROGRAMI VE TÜRKİYE

PHARE Sınır Ötesi İşbirliği Programı AB'nin orta ve doğu Avrupa ülkelerindeki bölgelere komşu dış sınırlarında bulunan bölgelerde işbirliğinin artırılması amacıyla 1994 yılında kurulmuştur. 2760 sayılı PHARE revize edilmiş (1998) tüzüğü programın kapsamını Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındaki sınırları da kapsayacak şekilde genişletmiş ve esas olarak ortak programlama dokümanı ve ortak uygulama ile ilgili genel çerçeveyi belirlemiştir.

#### 4.1. SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİNİN HEDEFLERİ

“1. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki, komşu bir ülkenin bölgeleri ile sınırı olan sınır bölgeleri arasındaki işbirliği artırılarak ilgili sınır bölgelerinin, ulusal ekonomilerindeki konumlarından kaynaklanabilecek belli kalkınma sorunlarını, yerel nüfusun çıkarı gözetilerek ve çevre koruması ile uyumlu bir şekilde aşmaları konusunda yardımcı olunması;

2. Sınırın her iki tarafında işbirliği ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesi ve bu bağlar ile daha yaygın Topluluk ağları arasında bağ kurulmasının teşvik edilmesi” HEDEFLENMEKTEDİR.

Sınır Ötesi İşbirliği programı kapsamına alınacak projeler konusunda ilgili ülkelerce mutabık kalınacaktır.. Bu projeler, sınır ötesi bir etkiye sahip olmalı, sınır bölgelerindeki yapıların geliştirilmesine katkı sağlamalı ve bir bütün olarak ülkeler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmalıdır. Bu program kapsamında finanse edilebilecek faaliyetler arasında şunlar yer alır. (Tüzük, madde 5.1):

- İnsan, ürün ve hizmetlerin sınır ötesi serbest dolaşımının önündeki idari ve bu dolaşımla ilgili güvenlik yönleri de dikkate alınarak;
- Özellikle İletişim tesislerinde altyapıların iyileştirilmesi ve sınır ötesi alanlara yerel, su, gaz ve elektrik şebekelerinin yapılması;
- Çevrenin korunması, örneğin dış sınırlara yakınlık nedeniyle artan sorunları ele alan atık yönetimi, çevre yönetimi ve kirliliğin önlenmesi;
- Sınır ötesi işbirliği projelerinin kolaylaştırılması konusu özellikle dikkate alınarak zirai ve kırsal kalkınma tedbirleri;
- Komisyonca benimsenen tutum doğrultusunda trans Avrupa ağlarının geliştirilmesini tamamlamayı amaçlayan enerji ve ulaşım alanlarındaki tedbirler;
- Adalet ve içişlerine ilişkin Topluluk politikası ile ilgili faaliyetler;
- Ticaret sektörünü temsil eden kurumlar (örneğin, ticaret odaları) arasında ticari işbirliği, işletmelerin geliştirilmesi, mali işbirliği ve işbirliğinin artırılması;
- Özellikle teknoloji transferi ve küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik pazarlama için yatırım ve destekleyici hizmet ve olanakların verilmesine yönelik yardım;
- Eğitim ve istihdam tedbirleri;
- Turizm dahil yerel ekonomik kalkınma;

Özellikle sınır ötesi temelde kaynak ve tesislerin paylaşımı olmak üzere sağlık alanındaki işbirliğini artırıcı tedbirler;

- Sınır ötesi radyo, televizyon, gazete ve diğer medya organlarının desteklenmesi dahil sınır bölgeleri arasında bilgi akışı ve iletişimin iyileştirilmesine yönelik tesis ve kaynakların geliştirilmesi veya oluşturulması;

- Kültür alış veriş;
- Yerel istihdam, öğretim ve eğitim girişimleri.

Sınır bölgelerinden yerel aktörleri dahil eden küçük ölçekli ortak projelerin teşvik edilmesi ve bunların bu tür projeleri tanımlama, geliştirme ve uygulama yeteneklerinin artırılması çerçevesinde, ilgili SÖİ programlarına ayrılan ödeneklerin sınırlı bir yüzdesinin kullanılabileceği her bir sınır bölgesinde küçük ölçekli proje fonu oluşturulabilir.

Güçlü bir sınır ötesi işbirliği niteliği taşıyan, sınır bölgelerindeki bölgesel ve yerel çevrelerle yakın işbirliği içinde planlanan ve kamu ve yarı kamu kurumları yanı sıra kar amacı gütmeyen kuruluşlar arasında sınır ötesi işbirliğini genişletmeyi ve derinleştirmeyi amaçlayan ortak yönetim yapılarının oluşturulması ve geliştirilmesini içeren tedbirler özellikle dikkate alınacaktır.

Sınır bölgelerinin kalkınmasına yönelik planların oluşturulması, proje tanımlama ve program oluşturma, fizibilite çalışmaları, programların uygulanmasına destek verilmesi ve izleme ve/veya değerlendirme çalışmaları da finanse edilebilmektedir.

## **4.2. TÜRKİYE-BULGARİSTAN ARASINDAKİ SINIR ÖTESİ İŞBİRLİĞİ**

Türkiye Bulgaristan sınır ötesi işbirliği 2002 yılında sınır ötesi işbirliğini güçlendirmek amacıyla küçük ölçekli projeler ortak işbirliği fonuyla başlamıştır. Taraflar **25 Şubat 2003 ve 7 Nisan 2003** tarihlerinde bir araya gelerek katılım öncesi mali destek programı kapsamında sınır ötesi işbirliği programını uygulamaya yönelik pilot çalışma olarak ortak küçük projeler fonunu hayata geçirmeye karar vermişlerdir.

İki ülke arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi amacıyla aşağıdaki stratejik öncelikler üzerinde karar verilmiştir.

**Öncelik : Sınır ötesi altyapılar**

**Öncelik: Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve yönetimi**

**Öncelik: Kişiden kişiye gerçekleştirilen faaliyetler**

| ÖNCELİKLER                                                  | TEDBİRLER/FAALİYETLER                                                                                                                                                                          |                                                                                                                |                                                          |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>1.ÖNCELİK</b><br>Sınır ötesi altyapı                     | <b>1. öncelik/1. tedbir</b><br>Sınır ötesi yapıların geliştirilmesi ve modernizasyonu                                                                                                          |                                                                                                                |                                                          |
| <b>2.ÖNCELİK</b><br>Çevre koruması ve yönetimi              | <b>2. öncelik/1. tedbir</b><br>Bütünleştirilmiş su yönetimi ve koruması                                                                                                                        | <b>3. öncelik/2. tedbir</b><br>Doğal kaynaklar ve biyolojik çeşitliliğinin korunması, sürdürülebilir gelişmesi | <b>2. öncelik/3 .tedbir</b><br>Doğal afetlerde işbirliği |
| <b>3.ÖNCELİK</b><br>Kişiden kişiye geliştirilen faaliyetler | Gösterge niteliğindeki faaliyetler, şunları teşvik eden faaliyetleri içerecektir.<br>- Ekonomik kalkınma;<br>- Turizm;<br>- Kültür alışverişi,<br>- Yerel düzeyde kurumsal kapasite oluşturma. |                                                                                                                |                                                          |

Program bütçesinin kısıtlı olması sebebiyle SOİ kapsamında kullanılabilir kaynakların büyük bir bölümünün 1. ve 2. önceliğe ayrılmasına karar verilmiştir. Bu önceliklerde yapılan faaliyetlerin bölgenin ekonomik gelişmesine ve kalkınmasına kısmi olarak katkıda bulunacağı düşünülmüş diğer faaliyetlerin 3. öncelik kişiden kişiye ilişkiler kapsamında ele alınması kararlaştırılmıştır

Bu minvalde SOİ Programında 3. öncelik olarak belirlenen kişiden kişiye faaliyetlerle ilgili projeler küçük ölçekli ortak projeler fonundan hibe alabileceklerdir. Adı geçen konularda hazırlanan ve toplam bütçesi ve 10 000 ila 100.000 EURO arasındaki projeler ortak küçük projeler kapsamında değerlendirilecektir.

Ortak küçük projeler fonu (JSPF) için ayrılan ödenek her iki ülke için 500 er milyon EUR'dur.

#### 4.3. PROGRAMIN UYGULANMASI

Programın uygulaması Avrupa Birliğinden uzmanların da katılımıyla 25 Şubat 2003 tarihinde yerel ve merkezi otorite temsilcilerinin bir araya gelmesiyle başlamıştır. Türkiye Bulgaristan arasındaki sınır ötesi işbirliği bölgesi Türkiye'den Kırklareli, Edirne illerini ve Bulgaristan'dan Burgaz, Yanbol,

Hasköy idari bölgelerini kapsamaktadır. Taraflar SÖİ programındaki esaslar ve SÖİ expertinin yönlendirmesiyle 30-31 Mart tarihlerinde Ankara'da yapılan toplantıda imzalanarak yürürlüğe girmiş olan ortak işbirliği dokümanının taslağını hazırlamışlardır ve böylece bu taslak, AB tarafından onaylanacak duruma gelmiştir.

#### **4.3.1. Yönetim ve Ödeme Kurumları**

Bulgaristan ve Türkiye'deki SÖİ programı, AT Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (DIŞ) uygulamalarına göre yönetilecektir. Ulusal Mali Yardım Koordinatörü (NAC), AT tarafından desteklenen bütün programların programlanması, izlenmesi ve uygulanmasına ilişkin her türlü sorumluluğu üstlenecektir.

Bulgaristan'da Maliye Bakanlığı, Türkiye'de Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bulunan, başkanlığını Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin (NAO) yürüttüğü Ulusal Fon (NF), Programın mali yönetimini denetleyecek, gerekli bütün ödemelerin yapılması amacıyla fonları İhale Makamlarına aktaracak ve Avrupa Komisyonu'na rapor vermekle sorumlu olacaktır. Yetkili Ulusal Kontrol İdaresi, uygun mali kontrolü yapacaktır.

SÖİ'den Faydalanan Kurumlar sırasıyla şunlardır: Bulgaristan'da Bölgesel Kalkınma Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (MRDPVV) ve Türkiye'de Dışişleri Bakanlığı (DİB) ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT). İlgili İhale Makamları ise şunlardır: Bulgaristan'da MRDPVV ve Türkiye'de Merkezi Finans ve İhale Birimi. Anılan kurumlar, aşağıda belirtilen hususlar dahil olmak üzere bütün PHARE SÖİ programının uygulanmasına ilişkin her türlü sorumluluğu üstlenir:

- **teklif davetiyesi koşullarının onayı;**
- **ihale dokümanlarının onayı;**
- **değerlendirme kriterlerinin onayı;**
- **tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin onay;**
- **sözleşmelerin imzalanması;**
- **faturalara ilişkin yetki verilmesi ve bunların ödenmesi.**

Her bir İhale Makamının başkanlığını, program kapsamında gerçekleştirilen bütün işlemleri denetleyecek bir Program Yetkilendirme Görevlisi (PAO) yürütmelidir. NAO ve PAO, bütün sözleşmelerin dış rehberinde öngörülen usuller uyarınca hazırlanmasını sağlayacaktır.

| KURUM               | TÜRKİYE                                                                  | BULGARİSTAN                                                  |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Faydalanan Kurumlar | Dışişleri Bakanlığı (DIB) + Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) | Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (MRDPVV) |
| İhale Makamı        | Merkezi Finansman ve İhale Birimi (CFCU)                                 | Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (MRDPVV) |
| Ödeme Kurumu        | Ulusal Fon (NF)                                                          | Ulusal Fon (NF)                                              |

#### 4.3.2. Bölgesel ve Yerel İdareler

Kaymakamlık ve Valilikler ile Belediyeler programda yer alan bölgesel ve yerel idarelerdir ve Türk Hükümeti, İl ve Belediye İdarelerini NUTS II düzeyinde bir araya getiren Hizmet Birlikleri oluşturmayı planlamaktadır. Oluşturulduklarında bu Hizmet Birlikleri de programda yer alacaktır.

#### 4.3.3. Yerel Paydaşlar

Bölgesel İdareler ve belediye idarelerinin yanı sıra programdaki yerel katılımcılar şunlardan oluşacaktır: Ticaret Odaları; Ziraat Odaları; Meslek Birlikleri; Sendikalar; Okul ve Üniversiteler; Hükümet Dışı Kuruluşlar.

Bölgesel ve yerel idareler ile yerel paydaşlar, kendi aralarında müzakereler yürüterek, SÖİ finansmanına yönelik olası proje fikirlerini belirleyerek ve bunlar üzerinde uzlaşarak SÖİ programının hazırlık aşamasına katkı sağlayacaklardır.

#### 4.3.4. SÖİ Programı Ortak Yönetim Yapıları

Programın kullanılmasına ilişkin bir politika ve genel mali bilgiler sağlayacak olan Ortak İşbirliği Komitesi (OİK) ve projelerin seçilmesinden sorumlu olacak olan Ortak Yönetim Komitesi (OYK), SÖİ programı BG-TR 2004-2006'nın uygulanmasından sorumlu olacaktır.

#### 4.3.5. Ortak İşbirliği Komitesi

Her iki ülkenin ulusal, bölgesel ve yerel temsilcileri ile Avrupa Komisyonu temsilcilerinden oluşan bir Ortak İşbirliği Komitesi (OİK) oluşturulacaktır. OİK, 2004-2006 dönemini kapsayan çok yıllık Ortak Programlama Dokümanının (OPD) hazırlanmasından sorumludur. OİK, JPD ile JPD temelinde yapılan gerçekleştirilen faaliyetlerin bölgesel, ulusal ve AB politika ve kuralları ile uyumunu sağlamak zorundadır.



SÖİ'de tanımlanan öncelikler ve tedbirler doğrultusunda ÖİK, Son Yıllık Programına eklenmek üzere Komisyona sunulacak, yıllık bazda bir dizi ortak proje belirler.

ÖİK altı ayda bir toplanır. Eş başkan ya da Komisyonun muvafakati ile herhangi bir zamanda olağanüstü toplantı daveti yapılabilir.

ÖİK kendi Usul Kurallarını belirler.

#### 4.3.6. Ortak İşbirliği Komitesinin (ÖİK) Üyeleri

| Bulgaristan                                                                                        | Türkiye                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bölgesel Kalkınma ve<br>Bayındırlık Bakanlığı (MRDPVV)<br>Bakan Yardımcısı. PAO, ÖİK eş<br>Başkanı | Dışişleri Bakanlığı (DİB) Bakan<br>Yardımcısı. PAO, ÖİK eş Başkanı Devlet<br>Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı |

Avrupa Komisyonunun her iki ülkedeki bir temsilcisi, ÖİK'nin bir üyesi olarak Komite toplantılarına katılır.

#### 4.3.7. Ortak Yönetim Komitesi

Her iki ülkenin ulusal, bölgesel ve yerel temsilcilerinden oluşan bir Ortak Yönetim Komitesi (JSC) sınır ötesi programının uygulanmasında yardımcı olur. OYK, Bulgar ve Türk tarafların SÖİ programını hayata geçireceği uygulama organıdır. Ortak faaliyetlerin belirlenmesi ve geliştirilmesi için Sınır Bölgesinde bütün düzeylerde toplantı ve tartışmaları teşvik edeceği yıllık programlamanın bütün aşamalarında kilit bir rol oynayacaktır. Komite, karar verilmek üzere ÖİK'ye sunulacak projelerin değerlendirilmesi ve seçiminden sorumlu olacaktır.

#### 4.3.8. Ortak Yönetim Komitesinin (OYK) Üyeleri

| Bulgaristan                                                                                        | Türkiye                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bölgesel Kalkınma ve<br>Bayındırlık Bakanlığı (MRDPVV)<br>Bakan Yardımcısı. PAO, ÖİK eş<br>Başkanı | Dışişleri Bakanlığı (DİB) Bakan<br>Yardımcısı. PAO, ÖİK eş başkanı Devlet<br>Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı |

Avrupa Komisyonu'nun temsilcileri de OYK toplantılarında gözlemci olarak bulunacaktır.

#### 4.3.9. Proje Seçme Usulü

Uygunluk kriterlerini karşılayan projeler SÖİ Ortak Yönetim Komitesince (OYK) yıllık olarak belirlenecek ve ait oldukları tedbirin işletimsel hedeflerinin

yakalanmasına yaptıkları katkı temelinde öncelik sırasına konulacaktır. OYK, projeleri yıllık bazda seçecek ve ardından, bunları onaylayacak ve Yıllık SÖİ Programına eklenmek üzere Komisyona sunacak olan Ortak İşbirliği Komitesine verecektir.

## 5. SONUÇ

Türkiye, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde yoğun hazırlık temposuna bağlı olarak Avrupa Birliğinin mali yardımlarından yararlanma aşamasına girdi. Bu yararlanma aşaması hem Türkiye'nin yapısal olarak Avrupa Birliğine hazırlanması hem de kendi iç dinamiklerinin reorganizasyonu anlamında aktifleşmesi sürecini hızlandırdı. Her ne kadar Türkiye Avrupa Birliğinin aday ülkelere sağladığı hibe nitelikli mali yardımlardan aday statüsüyle yararlanamasa da AB bütçesinin katılım öncesi mali yardımlar kaleminden faydalanmaktadır.

Kırklareli ve Edirne İllerinde Türkiye-Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı uygulanmaktadır. Türkiye-Yunanistan arasında da her iki ülkenin sınır bölgesinde bulunan illerini kapsayan Sınır Ötesi İşbirliği Programına başlanmıştır. Gerek Sınır Ötesi İşbirliği Programına gerekse diğer programlara kaynak sağlayan AB fonlarından yararlanma ile ilgili koordinasyon ve önderlik, İl Valiliklerinin ve İlçe Kaymakamlıklarının görev ve sorumluluğu içindedir.

Türkiye ve Bulgaristan arasında sınır ötesi alt yapılar, çevrenin korunması ve yönetimi, kişiden kişiye faaliyetlerin desteklenmesi konularında mutabakat sağlanmıştır. Bu konuların gerçekleştirilmesi için her iki İl Valiliği emrine AB'ce tahsis edilen hibe yardım 15 milyon Eurodur. Bu yardımlarla Dereköy - Malko Trnova Karayolunun yapımı, Yıldız Dağlarındaki suların, doğal kaynakların, bio çeşitliliğin, ormanların, kıyıların çevresel açıdan önemli doğal yaşam alanlarının, korumaya alınmış doğal alanların ve varlıklarının korunması, ıslahı ve yönetimi, Tunca Nehrinde su kirliliğinin azaltılması, tarihi binaların yaşatılması, bakımı, restorasyonu ve benzeri konularda projeler hazırlanmıştır.

Ancak, uygulamada İçişleri Bakanlığı ve Taşra Teşkilatının henüz yukarıda belirtilen görevleri yerine getirecek yapılanmadan uzak olduğu görülmektedir. AB fonlarından yararlanmak için gerek proje yapılması gerekse bu projelerin takibi konusunda İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinde yabancı dil bilen uzmanların ve mevcut görevlilerin de teknik donanımlarının yeterli olmadığı genelin malumdur. Ayrıca, bu bürolarda görev yapanların mali ve sosyal hakları açısından, nitelikli personel çalıştırmak mümkün değildir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde en kısa sürede AB Genel Müdürlüğü kurulmalıdır. Kurulacak bu Genel Müdürlüğün Taşra Teşkilatının İl Planlama ve

Koordinasyon Müdürlüklerini de kapsaması gerekmektedir. Bu yapılmıca kadar, Valilik ve Kaymakamlık Çalışma Büroları Yönetmeliğinde değişiklik yaparak her İl'de AB büroları oluşturulmalıdır. Söz konusu bürolar aracılığıyla AB uyum yasalarının hayata geçirilmesi daha kolay olacaktır. Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri aynı zamanda bir proje ofisi olarak işlev yüklenmelidir.

İlaveten, AB'nin ekonomik ve mali yardımlarının kullanılması daha ziyade Sivil Toplum Örgütleri aracılığı ile olduğundan İçişleri Bakanlığı Dernekler Daire Başkanlığı, Sivil Toplum Örgütleri Genel Müdürlüğüne dönüştürülmeli, Ortadoğu AMME İdaresi Enstitüsü ile birlikte Sivil Toplum Örgütlerinin AB'ye uyum sağlaması, proje geliştirmesi ve benzeri konularda aktif roller üstlenmelidir.

Türkiye hali hazır mevcut yönetim yapısıyla AB'ye girecek bir hüviyet arz etmemektedir. Özellikle katıldığımız Sınır Ötesi toplantılarda orman zararlılarıyla mücadele, sınır köylerinin alt yapısının iyileştirilmesi, çevre sorunlarının çözümü vesaire konularda merkezi idarenin ve bu bağlamda Ankara'daki Bakanlık ünitelerinin onayının zorunlu olmasını AB uzmanları ve yetkilileri anlamakta güçlük çekmektedirler. Bir an önce, yerel ihtiyaçların yerel makamların yetkileri dahilinde karşılanmasına yönelik bir yönetim yapısına ülkemiz kavuşturulmalıdır.



## AVRUPA KAMU YÖNETİMLERİNDE YENİ BİR KALİTE MODELİ (THE COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK - CAF)

**Sinan GÜNER\***

### **GİRİŞ**

Kapitalizmin yeniden yapılanması ve küreselleşmesi sürecinde, Avrupa kamu yönetimlerinin bu yapılanmaya paralel bir değişim içinde oldukları görülmektedir. Sosyal refah devletinde, kamu görevlerinin ve dolayısıyla kamu harcamalarının aşırı ölçülerde genişlemesi, sürekli açık veren bütçelere, iç ve dış stoklarının büyümesine neden olmuştur. 1970'li yıllarda başlayan ekonomik krizden çıkış, Sovyetler Birliği'nin de yıkılmasıyla, kapitalizmin aslına uygun olarak yeniden yapılanmasıyla mümkün oldu. Sosyal refah devleti döneminde devletin üstlendiği kamu hizmetleri özelleştirilerek, piyasaya bırakıldı. Özelleştirilemeyen veya niteliği itibarıyla devletin elinde kalması gereken hizmetler de piyasa şartlarına en yakın yöntemlerle çalışan, yerel yönetimlere ve yönetişimi esas alan bölgesel-yerel ajanslara bırakıldı. Devletin küçültülmesi yanında iş görme yöntemlerinin de değiştiği ve işletmecilik ilkelerinin, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans dayalı bütçeleme gibi, geçerli olmaya başladığı görülmektedir.

İtalya'nın başkanlığı sırasında bu yapısal ve yönetsel gelişmelerin gözden geçirilerek; Avrupa'da homojen bir kamu yönetimi kurma ve özellikle ortak bir kalite modeli geliştirme çabaları görüldü. Bu amaçla Roma'da 17-18 Kasım 2003 tarihinde, Avrupa Birliği ülkelerinin kamu yönetimlerinden sorumlu bakanlarının katılımıyla yapılan toplantı sonucunda genel bir çerçeve çizilerek, uygulama araçları belirlendi. Bu çalışmaların sonucu, Improving An Organisation Through Self Assessment The Common Assessment Framework (CAF) adıyla bir kılavuz-kitap olarak yayınlandı.<sup>1</sup>

---

\* Keskin Kaymakamı.

<sup>1</sup> European Institute of Public Administration, Improving An Organisation Through Self Assessment The Common Assessment Framework (CAF), Stampa XPress srl, Roma, 2003.

Avrupa Biri iği 'nin kamu yönetimi alanında ortak çabalan açıklamayı amaçlayan bu çalışma, sözü geçen kılavuzun çevirisine dayanmaktadır. Uygulamaya ve sonuçlara yönelik önerilen uygulama araçlarını ve kalite modelinin içerdği kriterleri özetlemektedir.

## **CAF MODELİNDE ÖNGÖRÜLEN ORTAK KRİTERLER VE ARAÇLAR**

### **1. UYGULAMAYA YÖNELİK ORTAK KRİTERLER**

The Common Assessment Framework (CAF), Avrupa Birliği kamu yönetimleri için işletmecilik tekniklerine dayanan ve performansın artırılmasını amaçlayan bir uygulama modeli öngörmektedir.

#### **1.1. Liderlik Kriteri**

Liderlik, geleneksel anlamda yöneticilikten farklı bir yöntem ve anlayış biçimidir. Yönetici, statik bir yapıda, gücünü bulunduğu kadrodan alan, kurum tarafından belirlenmiş amaçları yine kurumun belirlediği kurallarla uygun şekilde yerine getiren, kurallara uygunluğu denetleyen kişilerdir. Liderler, sürekli kurum içi ve dış çevre analizleri yaparak, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini belirler, kurumun şu anda bulunduğu noktayı açıkça tanımlarlar; ileriye dönük, uzun vadede, kurumun nerede bulunması gerektiği konusundaki büyük iddialarını ve ideallerini, vizyon, misyon ve ilkeler bildirimiyle ortaya koyarlar; liderler misyon, vizyon ve ilkelere uygun uzun vadeli amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirler. Liderlik, kurumu bulunduğu yerden, hayal edilen noktaya alıp götürmektir. Liderliğin en önemli yönü, çalışanları ve kümeleri, vizyona doğru güdülemek ve eşgüdümlemektir. Önderlik temel olarak insanları etkileme kapasitesiyle ilgilidir.

Özellikle kamu kurumlarındaki önder yöneticilerin, kamu kurumlarının bulunduğu çevreyle ilgili olarak, hükümet ve yasama organıyla kurumun ilişkilerini iyi düzeyde tutmak; görev alanında bulunan vatandaş/müşteriler, sivil toplum örgütleri, çıkar grupları, özel sektör kuruluşları ve diğer kamu kuruluşlarıyla yönetişimi geliştirmek; halkın ihtiyaçlarına, piyasa ve çevre şartlarına duyarlık ve kurumu sürekli geliştirmek, temsil etmek, konumunu güçlendirmek gibi özel nitelikli görevleri vardır.

#### **1.2. Stratejik Planlama Kriteri**

Kamu örgütlerinin uzun dönemli ve vizyonuna uygun amaçlara ve hedeflere ulaşabilmeleri için yapmaları gereken işler, kullanmaları gereken yöntemler konusunda aldıkları kararlar, örgütün stratejilerini oluşturur.

Kamu yönetimlerinin varlık amacına uygun olarak, vatandaş/müşterilerin, bugünkü ve gelecekteki gereksinimleri hakkında bilgi toplamayı ve gereksinimlerin yönü doğrultusunda gerçekçi yorumlar yapmayı gerektirir. Dinamik bir yönetim anlayışını içerir. Demografik, sosyal, ekonomik, teknolojik her değişimin, örgütün personel ve maddi kaynaklarında ve güdülenme durumundaki gelişmeleri izlemeyi, analiz etmeyi ve doğru algılayarak, oluşacak gereksinimlerden önce hazırlıklı olmayı amaçlar. Stratejik planlama ve yönetim anlayışı geleneksel örgüt yapısından farklı olarak yönetim esaslı örgütlenmeyi; uygulama komiteleri, yönetim kurulları, danışma kurulları, ajanslar gibi kurul ve komisyonların kamu yönetiminde yer almasını gerektirir.

Yapılacak işlerde önceliklerin belirlenmesi, görevleri yürütecek yapıların kurulması, sorumlulukların ve karşılıklı ilişkilerin belirtilmesi; ulusal ve bölgesel hizmet ve kalkınma planlarına uygunluk ve esnekliği içermesi gerekir. Bu kritere uygun yapılanmada, kurum içi, vatandaşlar ve yöneticiler arasında iletişim yollarının sürekli açık ve işlevsel olması gerekir. Vatandaş/müşteriyi anlamak, gereksinimlerini bilmek, çalışanların yetenekleri ve düşüncelerini yönetime katmak, güdülenme düzeylerini olumsuz yönde etkileyen oluşumları gidermek gerekecektir.

Örgüt hiyerarşisi ile amaçlar hiyerarşisi arasında, dolayısıyla örgüt hiyerarşisine koşut olarak planlar arasında da bir hiyerarşi vardır. Üst düzey yönetim, stratejik amaç ve hedefleri belirlediğinden stratejik planlarla ilgilidir; orta düzey yönetim, örgütsel bölümler ölçeğinde taktik hedefleri belirler ve taktik planlarla ilgilidir; alt düzey yönetim ise işlemsel hedefler ve işlemsel planlarla ilgilidir.

### 1.3. İnsan Kaynakları Yönetimi Kriteri

Stratejik amaç ve hedeflere ulaşmada insan kaynakları gereksiniminin ortaya konulması, işe alınması, çalıştırılması, değerlendirilmesi, eğitilmesi, yükseltilmesi gibi konuları kapsar. İnsan kaynaklarından kamu yönetimlerinin beklentisi öncelikle, stratejik planın uygulanmasına katkı sağlamasıdır. Her hedefe bağlı, objektif performans kriterleri ortaya konularak, insan kaynaklarının bunları gerçekleştirmesi beklenir. Kamu yönetiminde insan kaynakları istihdam ve değerlendirme ve ücret sistemleri bu nedenle değişmiştir. Kamu kesimi, siyasal veya sosyal nedenlerle istihdam sağlanan bir alan değildir. Hizmete alınmada liyakat ön plandadır. Sadece, özürülüler gibi toplumsal alanda korunması gereken kesimler için bazı avantajlar sağlanabilir.

İnsan kaynaklarının esnek ve mobil yapılar içinde çalıştırılması, insan kaynağından en verimli ve etkili şekilde yararlanılması gerekir. İnsan kayna-

ğının örgüt kültürünü benimsemesi, yeni gereksinimleri karşılayacak bilgi ve becerilerin kazandırılması amacıyla örgütsel ve bireysel eğitim gereksiniminin belirlenerek; modern eğitim tekniklerine (interaktif ve elektronik yöntemler) dayanan etkin hizmet içi eğitim programları planlanmalı ve uygulanmalıdır.

İnsan kaynağının işe alınması, sürekli eğitim ve yeteneklerinin geliştirilmesine bağlı olarak; artan bilgi ve yeteneğin, amaçları gerçekleştirmede etkili bir biçimde kullanılması, personelin yeteneğini örgüte ve vatandaş/müşterilere yansıtmasının sağlanması gerekir. Hedefleri gerçekleştirmesine (performansına), örgüt ve vatandaş/müşteriler için gösterdiği gayrete bağlı olarak, esnek ve değişken istihdam; performansa ve başarıya dayalı bir değerlendirme sistemi kurulmalıdır.

Kamu örgütlerinin iç yapısını; iletişim ve diyaloga açık, hiyerarşik kademeleri azaltılmış, amaçlara göre kolayca örgütlenebilen, insan kaynağının görüşlerini alan, katılıma açık, sendikalarla iletişim kurabilen, planlamada alt kademelere kadar görüş alan, insan kaynağının gereksinimlerini ve aksayan yönleri araştıran bir yapıya dönüştürmek gereklidir.

#### **1.4. Stratejik Ortaklıklar ve Kaynaklar Kriteri**

Kamusal örgütler, amaçlarına ulaşmak için diğer kamu kuruluşları, özel sektör kuruluşları ve vatandaşlarla sıkı ilişkiler kurmak zorundadırlar. Kamu kuruluşları amaçlarına ulaşmak için gereksinim duydukları kaynaklar üzerinde her zaman sınırsız bir kontrol sağlayamazlar. Sahip oldukları kaynağın doğru veya yanlış, az veya çok olduğuna tek başlarına karar veremezler.

Kamu kurumlarının, stratejik amaçlarına ulaşmak için bu tür stratejik ortaklıklar kurabilmesine olanak sağlayan bir düzenleme yapılması gereklidir. İçinde yaşadıkları toplumla ilgili konularda, vatandaş/müşterileri kamu kurumlarıyla işbirliği yapmaya cesaretlendirmek ve böyle bir işbirliğini olanaklı kılmak gerekir. Kamuoyu araştırmaları, anketler, istek kutuları gibi araçlarla halkın hizmetler ve kurumlar hakkındaki düşüncelerini, memnuniyet derecelerini ölçmek ve sonuçlarına göre düzeltici kararlar almak gerekecektir. Halkın örgütlenmesini özendirerek bir ortam yaratılmalıdır. Kamu kurumları, iş ve işlemlerinde açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerini benimsemelidir. Bilginin kurum içinde ve vatandaş/müşterilere yönelik olarak açık ve paylaşılabılır olması gerekir. Bilgi edinme hakkının ve kurumlara ait bilgilerin türlü araçlarla kamuya paylaşılması sağlanmalıdır.

Geleneksel bütçeleme anlayışı dışında, stratejik plan-bütçe ilişkisinin kurulması gerekecektir. Bütçelerin amaçları gerçekleştirmeye olanak tanıyacak



biçimde esnek ve uzun erimli olması önemlidir. Harcama yetkilerinin hizmete en yakın yerlere verilmesi, kontrolün fayda/maliyet analizlerine göre merkezden yapılması gerekir. Modern mali denetim tekniklerinin kullanılması, denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması, etkin bir harcama ve mali kontrol sistemine geçilmesi gerekir.

Çalışma alanlarının etkili bir hizmet sunumuna ve vatandaş/müşterilerin beklentilerine uygun hale getirilmesi için fiziki olarak yeniden düzenlenmesi uygun olacaktır. Ayrıca çalışma alanlarında maliyet düşürücü önlemlerin alınması ve teknolojik alt yapının kurulması gereklidir.

### 1.5. Süreçler Kriteri

Hizmet sunumunun sürekli izlenerek örgüt içinde ve dışında ortaya çıkan yeni durumların sürekli değerlendirilmesi gerekir. Hataların artması, yakınmaların çoğalması, iç ve dış memnuniyetsizliğin artması değişimin habercisidir. Örgüt içi ve dış çevre analizi yapılmalı, diğer kamu ve özel sektör kuruluşlarıyla kıyaslama (benchmarking) yapılarak durum tespiti yapılmalıdır.

Kamu kurumları hizmet sunum süreçleri gözden geçirilerek, stratejik amaçlar ve politikalar doğrultusunda ve vatandaşlara dönük olarak, hizmet sunum süreçleri planlar, iyileştirir ve yönetirler. Hizmetin türü ve niteliği ne olursa olsun (ekonomik, sosyal, insan kaynaklarına yönelik, politika oluşturmaya yönelik, teknoloji, bütçe) her kurum, öncelikle iş tanımını yapmalı, iş akış şemasını ve çıktıların açıklamalıdır. Kamu kurumlarının iç ve dış çevre analizlerine, değişen şartlara, beliren gereksinimlere göre iş akışı yeniden belirlenmelidir. İş akışı ve hizmet sunum biçimleri, basitleştirilmeli, kolay sunulabilir hale getirilmeli, vatandaş/müşterilerin yakınmaları ve hataları azaltılmalıdır. Bu yeniden oluşturma aşamasında, yetkileri işi doğrudan yapan birimlere kadar aktarmak, çalışanların, işi yapanların doğrudan yetki ve sorumluluğunu sağlamak gerekir. Hizmet sunum biçimleri yeniden belirtilirken, olanak bulunan hizmetlerde, vatandaşların da süreçte katılımını düşünmek gerekir. İş akış sürecinin, stratejik amaçlar ve hedefleri gerçekleştirmede ölçülebilir etkilerini artırarak, sürekli gözden geçirmeye devam olunmalıdır.

Yeniden yapılacak tanımlama ve yazılacak metinlerde basit ve anlaşılabilir bir dil kullanılmalıdır. Yeniden tanımlamada vatandaş/müşterilerin bilgi edinme kanallarını açık tutacak bir yapı kurulmalıdır. Teknolojik gelişmelere bağlı olarak vatandaş/müşterilerin elektronik ortamda hizmetlere ulaşabilmesini ve kurumlarla iletişim kurabilmesini sağlamak gerekir. Yetkilerin verilmesi gibi sorumluluk üstlenmeye de açık bir sistem kurulmalıdır.

## 2. SONUÇLARA YÖNELİK ORTAK KRİTERLER

### 2.1. Vatandaş/Müşteri Odaklı Olma Kriteri

Kamu kurumları, iç ve dış müşterinin gereksinimlerini göz önünde bulundurarak tatmin edici bir yapıya dönüşmelidir. İç müşteri çalışanları, dış müşteri vatandaşları anlatmak için kullanılan kavramlardır. Kamu kurumlarının hizmet sunduğu toplumda yaşayanlarla ilişkileri, yeni anlayışta onları bir müşteri gibi görme biçimine dönüşmüştür; işin yapılıyor olmasının yanında, bu işlerin vatandaşların gereksinimlerini hangi ölçüde tatmin ettiği de önem kazanmıştır. Gereksinimlerin ne ölçüde karşılandığı, kurumların performansını göstermektedir. Kurumların hizmet sundukları kesimlerin gereksinimlerini ölçülebilir olarak tanımlayabildikleri oranda başarıları da ölçülebilecektir. Bu nedenle stratejik hedeflerin olanaklar ölçüsünde, zaman, sayı, oran içerecek biçimde açıklanması gerekir. Vatandaş/müşterilerin tatmin ve memnuniyetlerin çeşitli yöntemlerle ölçülmesi bu kriterin geçerliliğini sağlamak için zorunlu bir yöntemdir. Bu ölçüm için, vatandaş panelleri, kamuoyu araştırmaları, anketler, dilek-şikayet kutuları gibi yöntemleri kurumların uygulamaya başlamaları gerekir.

Vatandaş/müşterilerin tatminlerinin tanımlanması zor da olsa genel olarak şu davranış biçimlerini aramak gerekir: adaletli ve eşitlikçi yaklaşım, insanlara dostça davranmak, bireysel gereksinimlere ve durumlara göre esneklik ve kolaylık sağlamak, değişime açıklık, yaptığı işin ve davranışın sorumluluğunu almak, daha iyi hizmet için öğrenen organizasyon olmak, karar alma ve uygulama süreçlerinin vatandaş/müşteriye açık olduğu toplam kalite yönetimi uygulamalarını gerçekleştirmek, kamu binalarının, çalışma alanlarının yeniden düzenlenmesi (park olanakları, yerleşim kolaylıkları gibi), gereksiz formalitelerin azaltılması ve basit bir dil kullanılması, vatandaşla yapılan sözleşmede vaat edilen kaliteli davranışı göstermek.

Vatandaş/müşteri odaklı hizmet anlayışının öğrenilmesi için şu sayılara bakılabilir: şikayet sayısı, ombudsmana iletilen konuların sayısı, dilekçeler, mahkemelerde açılan davaların sayısı, hizmet içi eğitim süresi, istenilen evrak sayısı, işin görülme süresinin artması/azalması.

### 2.2. Çalışanların Tatmini Kriteri

Kamu kurumlarında tam ve yarım zamanlı çalışan bütün personelin, personel yönetimi anlayışına göre değil, çalışanların tatminini de göz önüne alan insan kaynakları yönetimi anlayışına göre yönetilmesi gereklidir. Dışsal kurallar ve beklentiler, örgütlerin daha esnek çalışmasını, personelin gerek-

sinimlerinin göz önüne alınmasını zorlaştırmaktadır. Yönteme ve biçime yönelik bir denetim değil sonuçlara odaklanmış bir dışsal denetim, çalışanların tatminini kolaylaştırır. Personelin kariyere göre değerlendirilmesi, çalışma ortamının iyileştirilmesi, personelin yeteneklerinin sürekli geliştirilmesi, çalışanların güdülenmesi, morallerinin yüksek tutulması, sosyal ve aile hayatının göz önünde bulundurulması, hizmet içi eğitimin geliştirilmesi, yeni teknolojilerin personelin kullanımına sunulması, tekdüzeliği önlemek için kurum içi rotasyon gibi teknikler, çalışanların tatminini sağlamak açısından önem taşır. Kalitenin sağlanması, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi çalışanların gayreti dışında olanaklı değildir.

Çalışanların örgüt içinde tatmini ve memnuniyetini şu unsurlar doğrudan etkilemektedir: Örgütün imajı, örgütün performansı, toplumun örgütü nasıl algıladığı, örgütün toplum ve vatandaşlarla ilişkisi, örgütün kendini geliştirme çabası, üst ve orta düzey yönetimin yaklaşımı, bireysel ve grup çabalarının ödüllendirilme sistemi, personelin değerlendirilmesi ve yükseltilmesi ile ilgili kurallar, örgütün hiyerarşik yapısı, örgütün yeniliklere ve gelişmelere karşı tutumu, eşitlikçi ve tarafsız yaklaşım, çalışanların örgütte planlama ve karar alma sürecine katılımının sağlanması. İnsan kaynakları yönetimi anlayışı ve açıklanan konulardaki personele yönelik iyileştirmeler; yeni anlayışın yaşama geçirilmesini kolaylaştıracaktır.

Bütün bunlara bağlı olarak personelin memnuniyetinin (memnuniyetsizliğinin) göstergesi olabilecek bazı davranış ve ölçütler vardır: işe devamsızlık gün sayısı, hastaneye gitme ve dinlenme sıklığı, işten ayrılımların artması, yakınma ve iş yavaşlatma veya greve gitme eylemleri, performans düşüklüğü, verimliliğin azalması gibi.

### **2.3. Toplumun Tatmini ve Çevrenin Korunması Kriteri**

Kamu örgütlerinin temel görevi, ulusal, yerel, bölgesel düzeyde hizmetler üretmek, toplumun gereksinimlerini karşılamak ve böylece kamunun tatminini (yararını) sağlamaktır. İnsanların yaşama kalitelerini yükseltmek, çevreyi korumak, ülke kaynaklarını korumak ve geliştirmek ve kuruluş amacının gerektirdiği hizmetleri yürütmek kamu kurumlarının varlık nedenidir. Bu kriter, bir kamusal örgütün üstlendiği görevlerin ve yürüttüğü işlerin toplumun gereksinimlerini ne ölçüde karşıladığını, ne kadar gerekli olduğunu ölçmek için kullanılmaktadır. Örgütlerin, yetersiz kaldığı alanlarda geliştirilmesi veya artık fonksiyonunu tamamen yitirmiş, gereksiz hale gelmişse belki kaldırılmasını veya başka bir görev verilerek reforme edilmesini gerektirebilir.

Örgütün yerel ve ulusal düzeydeki etkisi, örgütün kamu yönetimi içindeki ağırlığı; sivil toplum örgütleriyle işbirliği ve ilişki sıklığı, ilişkilerin kalitesi; etik yönünün olup olmadığı; vatandaşların örgüte güveni, insan sağlığını ve çevreyi korumaya yönelik tutumu gibi konular örgütün performansının, gerekliliğinin belirtileri olarak değerlendirilebilir.

Örgütlerin çevreye, yaşanan ortama yönelik etkileri ve yaklaşımları da yeni yapılanmada önem kazanmaktadır. Örgütün karar alma biçiminde ve çalışmalarında enerjiyi tutumlu kullanması, yenilenebilir enerji kaynaklarını kullanması ve geliştirmesi; her türlü savurganlığı önlemede duyarlı olması, kırtasiyeciliği azaltabilmesi, geri dönüşümlü materyaller kullanması, çevre dostu projeler geliştirebilmesi, her türlü kirliliği önleme çabası örgütlerin yeni misyonu içinde yer almalıdır.

#### **2.4. Temel Performans Kriterleri**

Kamu kurumlarının, kısa ve uzun vadeli spesifik hedeflerine ne ölçüde ulaştığı, toplumun beklentilerini ne kadar karşıladığı, kaynakları nasıl kullandığı konularındaki sonuçların ölçülmesidir. Sonuçlar, verimlilik, tutumluluk gibi ekonomik ve amaçlara ulaşma derecesi (etkililik) gibi toplumsal nitelikte belirtilir ve değerlendirilir.

Amaçların gerçekleşme derecesi, hizmetlerin yerinde ve zamanında, gereksinimleri karşılayacak nitelikte ve çoklukta üretilerek sunulmasıdır. Hizmetlerin yalnızca yapılıyor olması değil, en düşük maliyetle, optimal girdi kullanılarak yapılıyor olması da önemlidir. Böyle olup olmadığı, diğer kurumlarla yapılacak kıyaslamalara dayanan bir denetimle ortaya çıkabilir. Hizmetin kalitesini belirleyen başka unsurlar da vardır: açıklık ve katılıma dayanan bir süreç, toplumun bütün kesimlerine yönelik olabilme, sürekli öğrenmeye ve gelişmeye dayanan bir örgüt ve sürecin varlığı ve vatandaş/müşteri sözleşmesine (citizen charter) uygunluk.

Bütçe olanaklarının nasıl kullanıldığı, bütçe hedeflerinin ne ölçüde sağlanabildiği, hizmetlerin vergi ödeyicilere maliyeti ile topluma faydasının karşılaştırılması, hizmetlerin üretilmesinde ileriki yıllar bütçesini de etkileyecek bir borç yükü yaratılıp yaratılmadığı, yasalarla belirlenen ya da denetimlerle ortaya konmuş temel harcama önlemlerine uyulup uyulmadığı gibi konularda, performansın mali boyutunu oluşturur.

#### **SONUÇ**

Avrupa Birliği ülkelerinde kamu yönetimleri sürekli bir değişim baskısı altındadır. Kamu yönetimleri büyük sermayenin, vatandaşların, hatta kamu

hizmeti görenlerin sürekli değişim ve yenilik isteğiyle karşı karşıyadır. Bu değişiklik istekleri daha kaliteli ve kolay ulaşılabilir bir kamu hizmeti ile kamunun elinde bulundurduğu kaynakların dağıtımını etkilemeye yöneliktir. Vatandaşlar ve özel sektör, bununla birlikte daha fazla iletişim, kararlara katılma, açıklık, hesap verilebilirlik istemektedir. Bu istekler Avrupa Birliği içerisinde hem ulusal düzeyde hem de artık Birlik düzeyinde dile getirilir olmuştur. Avrupa kamu yönetimlerinin, bu talepleri karşılamaya uygun, yeni ve hızlı bir yapılanma içine girmeleri gereklidir. Avrupa Birliği yönetiminde ve üye ülkelerde benzer isteklerin karşılanması için, benzer, homojen bir yapıya doğru yönelmek gerekmektedir. Bunun için temel ilke ve dönüşümleri içeren bir plan ya da şablon geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu arayışlar, CAF modelini ortaya çıkardı. Bu modelin öngördüğü kriterler 1980’li yıllardan bu yana İngiltere, Fransa gibi gelişmiş ülkelerde uygulanmaktadır. Ancak, aday ülkelerdeki kamu yönetimlerine hızlı ve kolay bir rehber oluşturması açısından, bu model daha fazla önem taşımaktadır.

CAF modelinin, üye ve aday ülkelerde nasıl karşılandığı, ne kadar uygulandığı, hangi sorunlarla karşılaşıldığı konusunda Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü bir araştırma yaparak yayınlamıştır.<sup>2</sup>

Araştırma iki bölümden ve sonuçlardan oluşmaktadır ve anket uygulamalarına dayanmaktadır. Birinci bölümde ulusal kamu yönetimlerinin bu günkü durumu, modeli uygulama çabaları, modelin ülkelere uyarlanması gibi ulusal nitelikteki bulgular ortaya konmaktadır. İkinci bölümde ise, modelin uygulanmasında geline nokta ve modelin geleceği ile ülkelerin kıyaslamasına yer verilmiştir. Sonuçlar bölümünde ise, araştırma bulgularının değerlendirilmesi yapılmıştır.

Aşağıdaki tabloda CAF modelinin ulusal kamu yönetimlerinde bir uygulama aracı olarak ne düzeyde kullanıldığı gösterilmiştir. 1. Grup: modele destek vermeyen ülkelerdir; 2. Grup: diğer araçlarla birlikte bir uygulama aracı olarak önerilen ülkeleri göstermektedir; 3. Grup: modelin önerildiği, desteklendiği ve geniş bir uygulama alanı bulunan ülkelerdir; 4. Grup: modelin kamu yönetiminde uygulanmasına karar verilen ülkeleri göstermektedir. 5. Grup ise uygulamayı zorunlu kılan ülkelerdir ki, henüz hiçbir ülke bu kararı almamıştır.

---

<sup>2</sup> European Institute of Public Administration, Study On The Use of The Common Assessment Framework in European Public Administrations, Roma, 2003.

**Tablo 1: CAF Modelinin Uygulanma Düzeyi**

| GRUP 1                                                                            | GRUP 2                                                                                     | GRUP 3                                                                                         | GRUP 4  | GRUP 5 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------|
| Kıbrıs R.Y.<br>İrlanda<br>Lüksemburg<br>Malta<br>Hollanda<br>Romanya<br>İngiltere | Çek Cum.<br>Danimarka<br>Finlandiya<br>Yunanistan<br>Polonya<br>İspanya<br>Norveç<br>İsveç | Avusturya<br>Estonya<br>Almanya<br>Macaristan<br>İtalya<br>Portekiz<br>Slovak Cum.<br>Slovenya | Belçika |        |

**Kaynak :** European Institute of Public Administration, (2003), a.g.e. s.9.

Model üye ve aday ülkelerde henüz pilot uygulamalar, tanıtım toplantıları, eğitim programlarında tanıtılma, kalite toplantılarında ve yarışmalarda değerlendirilme gibi aşamalardan geçmektedir. Üye ülkelerden Belçika, Almanya ve İtalya'nın ilgisi ve uygulamaları aday ülkelerin ilgisini, dikkatini çekmektedir. Uygulamanın ilk aşamasında modelin daha çok yerel yönetimlerde veya yerel hükümetler düzeyinde denenmeye başlandığı görülmektedir. Uygulamayı yerel düzeyde başlatan ülkeler : Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Yunanistan, İtalya, Polonya, Portekiz, Slovenya ve İspanya'dır. Estonya'da yerel yönetimler bu modele hiç ilgi göstermemiştir. Bu, bu tür ülkelerde modern yönetim tekniklerinin gelişmemesine bağlanmaktadır. İsveç'te ise, uygulama yalnızca merkezi örgütlere önerildiğinden yerel düzeyde uygulama alanı bulamamıştır.<sup>3</sup>

**Tablo 2 : Modelin Uygulanmaya Başladığı Sektörler**

| SEKTÖR                                   | ÜLKE                             |
|------------------------------------------|----------------------------------|
| Eğitim ve Okullar                        | İtalya, Norveç, Portekiz         |
| Polis ve Sınır Kontrolü                  | Almanya, Macaristan              |
| Sağlık ve Sosyal Hizmetler               | Avusturya, Norveç                |
| Doğrudan Hizmet Kuruluşları              | Belçika, İtalya, Slovakya, İsveç |
| Temel Bakanlıklar                        | Belçika, Macaristan, İrlanda     |
| Bölgesel / Yerel Yönetimler - Hükümetler | Çek Cum., Macaristan, Slovenya   |

**Kaynak :** European Institute of Public Administration, (2003), a.g.e. s.22.

<sup>3</sup> European Institute of Public Administration, (2003), a.g.e. s.22.

CAF modeli, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda verimlilik, etkililik, tutumluluk ve kalite sağlamayı amaçlayan kolay ve hızlı bir model olarak sunulmuştur. Bu modelden önce kullanılmakta olan kalite ve mükemmellik modellerinin yerini henüz aldığı söylenemez. Bununla birlikte Malta, Romanya, Çek Cumhuriyeti, İrlanda ve Fransa’da başka modellerin de kullanılmadığı görülmektedir.<sup>4</sup>

**Tablo 3 : Seçilmiş Ülkelerde Kullanılan Diğer Modeller**

| ÜLKE       | ARAÇ                     |
|------------|--------------------------|
| Avusturya  | Kalite Çemberleri / ISO  |
| Almanya    | Kalite Çemberleri / EFQM |
| İtalya     | ISO / Kalite Çemberleri  |
| Yunanistan | ISO                      |
| İspanya    | ISO                      |
| Estonya    | EFQM / ISO / BSC         |
| Macaristan | EFQM / ISO               |
| Norveç     | EFQM / BSC               |

**Kaynak :** European Institute of Public Administration, (2003), a.g.e. s.34.

Yönetim anlayışındaki temel değişme, özelleştirmeden sonra kamunun elinde kalan hizmetlerin, maliyeti veya biçimi ne olursa olsun yürütülmesi anlayışının terk edilmesidir. Kullanılan kaynağın kamu kaynağı olması, kapitalizmin yaşadığı krizlerde artan disiplinsiz kamu harcamalarını hatırlatmaktadır. Öte yandan, teknolojik gelişmeler, haberleşme ve ulaşımdaki devrimler, insanları geçmişe ve diğer ülkelere göre sürekli kıyaslama yapmaya yöneltmektedir. Kaynakların daraldığı beklentilerin yükseldiği yeni durumda; kamu hizmetlerinin yerinde ve zamanında, beklenti ve gereksinimleri karşılayacak nitelikte ve çoklukta sunulmasını, bunu yaparken de, gerektiği kadar harcamayı ve gerektiği kadar kaynak kullanmayı uyumlaştıracak bütüncül modeller aranmıştır. Bu arayışlar, kamu ve özel sektör organizasyonlarını kalite kavramına ve kalite modellerine ulaştırmıştır. Kamu ve özel sektör son yirmi yılda, kalite çemberleri, ISO, Six Sigma, EFQM (European Foundation for Quality Management) gibi modelleri uygulamıştır. CAF modeli, diğer mükem-

<sup>4</sup> a.g.e., s.34.

mellik ve kalite modelleri gibi bir kalite modelidir. Özelliği yeniliği ve özellikle kamu yönetimlerine yönelik olmasıdır. Bu yöntemin uygulanmıyor olması, kamu hizmetlerinde kalite anlayışının benimsenmediği anlamına gelmez. Avrupa Birliğime özellikle yeni katılacak ülkelerdeki yönetim anlayışı ve tekniklerinin yetersiz olacağı beklentisi, bu modelin genişlemeden önce sunulmasını ve izlenmesini gerektirmiştir.

### **KAYNAKÇA**

- European İnstitute of Public Administration, (2003), Improving An Organisation Through Self Assessment The Common Assessment Framework (CAF), Stampa XPress srl, Roma.
- European institute of Public Administration, (2003), Study On The lise of The Common Assessment Framework in European public Administrations, Roma.



## **HIZLI ŞEHİRLEŞME, SANAYİLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI: SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE SİYASİ ERKİN ROLÜ**

**Özay ÖZPENÇE\***

**Ahmet ÖZEN\***

### **GİRİŞ**

İnsanlar, yaradılışından günümüze değin toplum içinde varolma, yaşama, kendini ortaya koyma çabası içindedirler. Birlikte yaşama zorunluluğu, köyleri, şehirleri, devletleri oluşturmuş; sınırsız ihtiyaçlarının karşılanma zorunluluğu ise daha ucuz maliyetle daha fazla üretim olgusunu meydana getirmiştir. Birlikte yaşama zorunluluğu şehirleşme hareketlerine yol açmış, daha hızlı üretim ise sanayileşme sürecini ortaya çıkarmıştır.

Şehirleşme ve sanayileşme ise beraberinde birçok sorunu ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların geneli çevre sorunları olarak ifade edilebilmektedir. Günümüzde artık çevre sorunlarının önlenmesi ve azaltılmasına yönelik politikalar önem arz etmektedir. Bu tür sorunların çözümünde ise bazı aktörler rol oynayabilmektedir. Bu aktörler gerek yerel gerekse küresel alanda çevre sorunlarının çözümünde roller üstlenebilmektedir. Bu aktörlerden biri de kamu yönetimidir.

Günümüz, çevreye duyarlı sanayi politikalarının uygulandığı bir dönemdir. Bunu sağlamada ise siyasal güce önemli görevler düşmektedir. Bu çalışmada; sanayileşme ve şehirleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara, bazı uluslararası örgütlerin politikalarına, ülkemizdeki ilgili kanun ve yönetmeliklere genel hatlarıyla değinilecektir.

### **1. ŞEHİRLEŞME VE SANAYİLEŞME HAREKETLERİ**

Şehirleşmeyi tanımlarken, nüfus hareketini yaratan ekonomik ve toplumsal değişimlere de yer vermek gerekmektedir. Dolayısıyla şehirleşme, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak şehir sayısının artması ve bugünkü şehirlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir (Keleş 1997).

---

\* DEÜ, İ.İ.B.F., Araştırma Görevlisi.

Şehirleşmenin özelliği, şehir nüfusunun bütün ülke nüfusundan fazla artması, sayılarının çoğalması ve alanlarının genişlemesidir (Devrim 1988). Toplum yapısındaki ve ekonomideki değişmelerle yakından ilgili bulunan şehirleşme, ülkemizde özellikle ikinci dünya savaşından sonra hız kazanmıştır. Şehirleşme ülkemizde bir yandan şehirlerin sayısını arttırırken, bir yandan da, şehirlerin nüfus ve alanca büyümesine ve bu süreç içinde de, iç yapılarında, örgütlenmelerinde önemli değişikliklere yol açmaktadır (Keleş ve ark. 1983).

Sanayileşme ise makine gücüne dayanan üretim sürecini ifade etmektedir. 18. yüzyılda İngiltere’de başlayan bu hareket buhar gücüne dayalı seri bir üretim yapısını ortaya koymaktadır. Bu tür üretim süreci İngiltere ve Fransa gibi batı toplumlarında başlamış ve bu tür toplumlar bu süreci yüzyıldan fazla bir sürede tamamlamışlardır. Bununla birlikte, sanayileşme süreci birçok ülke açısından uzun bir döneme yayılmamıştır. Birçok gelişmekte olan ülke özellikle II.Dünya Savaşı sonrası dönemde kalkınma hamlesine girmiş ve böyle bir politika ise gerek çarpık sanayileşmeyi gerekse de çarpık kentleşmeyi doğurmuştur. Aşağıdaki tablodaki şehirleşme oranlarına baktığımızda bazı gelişmekte olan ülkelerin daha hızlı bir şehirleşme sürecinde olduklarını göstermektedir. Bu tür ülkelerde kalkınma kutuplarının oluşması ve dolayısıyla sanayinin belli bölgelere yoğunlaşması, gerek sanayinin düzensiz ve tahrip edici bir şekilde dağılmasına gerekse de bu bölgelere olan göç olgusu ile şehirleşmenin çarpıklaşmasına yol açmaktadır.

**Tablo 1: Çeşitli Ülkelere Ait Nüfus ve Şehirleşme Oranları**

| Ülkeler  | Toplam Nüfus (Milyon) |         |         | Yıllık Nüfus Artış Hızı (%) |           | Şehirleşme Oranı (%) |      |
|----------|-----------------------|---------|---------|-----------------------------|-----------|----------------------|------|
|          | 1980                  | 1998    | 2015    | 1980-1998                   | 1998-2015 | 1980                 | 1998 |
| İtalya   | 56,4                  | 57,6    | 54,4    | 0,1                         | -0,3      | 67                   | 67   |
| Japonya  | 116,8                 | 126,4   | 124,4   | 0,4                         | -0,1      | 76                   | 79   |
| ABD      | 227,2                 | 270,3   | 304,9   | 1,0                         | 0,7       | 74                   | 77   |
| Fransa   | 53,9                  | 58,8    | 61,1    | 0,5                         | 0,2       | 73                   | 75   |
| Portekiz | 9,8                   | 10,0    | 9,8     | 0,1                         | -0,1      | 29                   | 61   |
| Arjantin | 28,1                  | 36,1    | 42,8    | 1,4                         | 1,0       | 83                   | 89   |
| Meksika  | 67,6                  | 95,8    | 120,8   | 1,9                         | 1,4       | 66                   | 74   |
| Çin      | 981,2                 | 1,238.6 | 1,388.5 | 1,3                         | 0,7       | 20                   | 31   |
| Türkiye  | 44,5                  | 63,5    | 77,9    | 2,0                         | 1,2       | 44                   | 73   |
| Dünya    | 4,430.2               | 5,896.6 | 7,112.9 | 1,6                         | 1,1       | 40                   | 46   |

**Kaynak:** Ahmet ULUSOY, Tarık VURAL; “Şehirleşmenin Sosyo Ekonomik Etkileri”. Belediye Dergisi, Cilt:7, Sayı: 12, Haziran 2001.

## II. HIZLI ŞEHİRLEŞME VE SANAYİLEŞMENİN ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLAR

Gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan hızlı sanayileşme çabaları, bu ülkelerde hızlı şehirleşme sürecini de beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, İngiliz bilim adamı Thomas Robert Malthus'un 1798-1803 yılları arasında yazdığı gibi nüfus geometrik olarak artmakta, yiyecek miktarı ise aritmetik olarak artmakta (TÇSV 1986), dolayısıyla böyle bir eğilim çevre üzerinde olumsuz etkiler doğurmaktadır. Diğer yandan, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere yaptıkları çevre kirliliğine yol açan mal ithalleri gittikçe artmaktadır (Grether ve ark. 2003). Bu tür bir oluşum ise çevre sorunları adı altında olmak üzere birçok yaşamsal sorunu beraberinde getirmektedir. Çevre kirliliği sorunu tamamen gelişmekte olan ülkelerin sorunu olmamakla birlikte, gelişmiş ülkelere daha fazla çevre kirliliği ile yüz yüzedirler. Bu sorunlar; yaşam alanı kirliliği (hava, su, toprak kirliliği, vs.), gecekondulaşma, toplum sağlığının bozulması (stres, çeşitli hastalıklar, vs.) ve benzeri şekillerde ortaya çıkmaktadır. Ancak bu sorunların tamamını bünyesinde barındıran ise çevre kirliliğidir.

Çeşitli ekolojik sorunlar, çoğunlukla, uluslararası nitelikte olmakta ve bu nedenle devletlerin ulusal egemenliklerinin sembolü konumunda olan siyasal sınırları aşan bir nitelik taşımaktadır. İki sebepten dolayı günümüzde çevre sorunları devletlerin tek başlarına baş edebilecekleri durumların ötesine geçmektedir. Her şeyden önce çevrenin korunması süreci, birçok azgelişmiş ülkenin kolayca sağlayabileceği mali kaynakların ve elinde bulunan teknolojilerin ötesinde bir imkanlar dizisini gerektirmektedir. Diğer yandan ülkeler mali ve teknolojik olarak yeterli olsalar bile birbirlerine muhtaçtırlar. Dolayısıyla dünyada çevre sorunlarıyla boğuşan devletlerin çok büyük bir bölümü, mali ve/veya teknolojik açıdan başka ülke veya örgütlerin yardımına gereksinim duymaktadır (Sönmezoglu 2000).

Çevre sorunlarının uluslararası boyut kazanmasına neden olan bazı faktörler vardır. Bunlar tüm insanlığın üzerinde ortak hareket etmesini gerektiren sorunlardır:

- Küresel Isınma- Sera Etkisi ve İklim Değişimleri
- Atmosferdeki Ozon Tabakasının İncelmesi Sorunu
- Genel Olarak Kirlenme ve Hava Kirlenmesi
- İçme Suyu Kaynakları ve Denizlerle İlgili Sorunlar

Günümüzde global bir anlam kazanan çevre sorunlarının önlenmesine yönelik bazı önemli organizasyonlar yapılmıştır. Bunlara örnek olarak 1972

yılında yapılan Stockholm Birleşmiş Milletler Çevre Sorunları Konferansı ve 1992 yılında yapılan Rio De Janeiro Birleşmiş Milletler Çevre ve Gelişme Konferansı verilebilir.

### **III. HIZLI ŞEHİRLEŞME VE SANAYİLEŞMENİN ORTAYA ÇIKARDIĞI SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNDE ETKİLİ OLAN AKTÖRLER**

Hızlı şehirleşme ve sanayileşmenin ortaya çıkardığı gerek ulusal gerekse global sorunların çözümünde bazı aktörler rol oynamaktadır. Bu aktörler: Hükümetlerarası Uluslararası Kuruluşlar (Bu tür kuruluşlar Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulmaktadır. Bunlardan bazıları; Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP), Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)'dır. Ayrıca Avrupa Birliği'nin de çevre ile ilgili komisyonu bulunmaktadır. Bu tür kuruluşlar küresel çerçevede çevresel sorunların önlenmesi ile ilgili olarak projeler gerçekleştirmektedirler), Devletler, Hükümetlerdışı Uluslararası Kuruluşlar (Greenpeace gibi sivil toplum kuruluşları da küresel kirlenmenin önlenmesi amacıyla çeşitli politikalar ortaya koymaktadır. Bu tür kuruluşların önemli etkileri olabilmektedir. Bu tür kuruluşlar boykot şeklinde faaliyetler ile çok uluslu bir şirketin çevreyi kirlenmesini engelleyebilmektedirler. Örneğin, Burger King firmasının yağmur ormanlarının kesilmesine yol açan bir faaliyetini boykot ile önleyebilmişlerdir.) Şunu belirtmek gerekir ki, küreselleşmenin de yoğunlaştığı günümüzde, bütün devlet ve milletler, sorumlulukları ölçüsünde insanlığın ortak geleceği için yeni platform ve mekanizmalar geliştirip, projeler uygulamak zorundadırlar(Meriç 2001).

#### **A. Çarpık Sanayileşme ve Şehirleşme Sorunlarının Çözümünde**

##### **Uluslararası Kuruluşlar**

Günümüzde birçok uluslararası örgüt, asıl kuruluş amaçlarının dışında çeşitli politikalar uygulamaktadırlar. Bu politikalardan en önemlisi çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik politikalardır. Aşağıda bu kurumların çevre ile ilgili politikalarına ana hatlarıyla değinilmektedir.

- Birleşmiş Milletler: 1945 yılında kurulmuş bu teşkilatın amacı, savaş felaketinden gelecek kuşakları korumak, tüm halkların ekonomik ve toplumsal gelişmesini hızlandırmak üzere uluslararası yollara başvurmak, vs.dir. Kuruluş, uluslararası alanda çevreye yönelik sorunların algılanmasında ve işbirliğinin geliştirilmesinde en etkin çalışan kurumların başında gelmektedir. Bu amaçla 1973 yılında Birleşmiş Milletler Çevre Örgütü (UNEP) kurulmuştur. Birleşmiş Milletler çevre politikalarında uluslararası bir ortak hareket belirleyebilmek için Stockholm Konferansı, Rio Konferansı gibi toplantılar düzenlemiştir.

- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD): 1961 yılında kurulmuş bu örgütün amacı, üyeleri arasında ekonomik işbirliğini güçlendirmek ve dünya ticaretinin uluslararası kurallara uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu örgütün bünyesinde çevreyle ilgili “Çevre Sorunları Komitesi” bulunmaktadır. Bu komitenin amacı üye ülkelerin çevre politikalarının karşılaştırılması ve doğal kaynakların korunmasına ilişkin çalışmaların yürütülmesidir.

- Nato: 1949 yılında kurulmuş bu paktın amacı esasen askeri güvenliğin sağlanmasıdır. Bu örgütün çevreyle ilgili çalışmaları da bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; sürdürülebilir kalkınma için kıyıların ekosistem modellemesi, yüzey sularının ve kirlenmiş toprağın iyileştirilmesi, tarımda kullanılan kanserojen maddelerin doğa üzerindeki etkilerinin incelenmesi ve kaliteli yaşam planlamasıdır.

- Dünya Bankası: Bu banka asıl işlevinin yanında çevre koruma ile ilgili faaliyetler de düzenlemektedir. Bunlardan biri Akdeniz Çevre Programı’dır. Bu program ile amaçlanan bu bölgedeki kirliliğin nedenlerinin tespit edilerek, bunların önlenmesine yönelik projelere finansman sağlamaktır (Karaman 1998).

## **B. Çarpık Sanayileşme ve Şehirleşme Sorunlarının Çözümünde Siyasal Güç**

Genel olarak birçok ülkede bu tür sorunların çözümünde hem merkezi hem de yerel yönetimler anayasa ve diğer hukuki kaynaklardan aldıkları yetkilerle önemli rol oynamaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda çevreye ilişkin hukuki düzenlemelere girilmiş, yetkili kuruluşlar belirlenmiştir.

### **1. Avrupa Birliği’nde Çevre Politikası**

Avrupa Birliği’nin çevre politikası 1973 yılında topluluğun Bakanlar Kurulu’nda biçimlendirilmiştir. Topluluğun çevre ile ilgili yayınladığı yönergeler çevre politikasının uygulanmasında su ve hava kalitesi, pazarlama, kullanım, toksik atıkları gibi çeşitli yönleri kapsamaktadır. Çevre alanında AB mevzuatının ana başlıkları atık yönetimi, gürültü, su ve hava kirlilikleri, doğanın korunması, doğal ve teknolojik tehlikeler olarak belirlenmiştir (Karadeniz 2002).

- Atık Yönetimi: AB ülkelerinde yılda 2 milyar ton atık üretilmektedir. Atık üretimi yılda %10 artmaktadır. AB’nin atık yönetimi birbirine bağlı üç temel unsura dayalıdır. İlk olarak, ürün tasarımını iyileştirerek atığın kaynağa azaltılması. İkinci olarak, atığın yeniden dönüşüme tabi tutulması ve yeniden

kullanılmasıdır. Üçüncü temel ise, atıkların yakılması sonucu ortaya çıkan kirliliğin azaltılmasıdır. Bu konuda birçok yasal düzenleme bulunmaktadır. Eski taşıtların ve elektrikli aletlerin toplanması ve denizlerdeki kullanım süresi dolan petrol platformlarının sökülmesi gibi yeniden dönüşüm işlemleri AB düzeyindeki yönergelerle üreticilerin sorumluluklarına dahil edilmektedir. Ambalajlar, piller ve mineral yağlardan doğan kirliliğe yönelik düzenlemeler de bulunmaktadır.

- **Gürültü Kirliliği:** Kapsamlı bir çevre politikası, çim biçme makineleri, motosikletler, uçaklar ve binaların dış cephelerinde kullanılan aletler gibi makinelerden kaynaklanan gürültü kirliliği ile mücadeleyi de içermek durumundadır. AB’de bu tür aletlerin çıkarabileceği azami gürültü düzeyleri yasal düzenlemelere tabidir.

- **Su Kirliliği:** Su kirliliği alanında, içme suyu, yüzme suyu, balık çiftlikleri suyu ve kabuklu deniz hayvanları suyu olarak farklı kullanımlı sularda farklı kalite standartları belirlenmiştir.

- **Hava Kirliliği:** AB Komisyonu Kyoto hedeflerine uymak amacıyla sera gazları atıklarının AB içinde alım satımını sağlayacak bir sistemin kurulması çalışmalarını sürdürüyor. Ulaştırmadan kaynaklanan hava kirliliğini azaltmak için ise, çevre dostu taşıtların vergi indirimleriyle desteklenmesi ve özel arabaların yakıt tüketiminin azaltılması gibi öneriler bulunmaktadır.

- **Doğanın Korunması:** Avrupa’da 1000 bitki türü ve 150 kuş türü yok olma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Bu nedenle vahşi tabiatın ve doğal ortamın korunmasını konu alan düzenlemeler söz konusudur. AB’de radyoaktif atıkların idaresi ve genetik değişime uğramış organizmalar konularında da düzenlemeler bulunmaktadır.

## **2. Türkiye Cumhuriyeti’nde Çarpık Sanayileşme ve Şehirleşmenin Ortadan Kaldırılmasında Siyasal Güç**

Ülkemizde Anayasa ile çevre konusunda çeşitli kanun-yönetmelikler ve yetkili kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir. 1982 Anayasası’nın çevre koruyucu hükümleri; kıyıların kamu yararına ve istifadesine sunulan alanlar olması (md.43), toprağın verimli kullanılması ve korunması (md 45), konutların çevresi ile birlikte planlanması (md 52), kültür ve tabiat varlıklarının korunması (md 63), ormanların korunması ve geliştirilmesi (md 169) vb. konularda çevre korunmasını amaçlamaktadır (Karaman 1992). Çevre ile ilgili faaliyetlerin genel koordinatörlüğünü yapan ve çevre politikasını saptayan kuruluş, Çevre ve Orman Bakanlığı’dır. İlk olarak 1978 yılında Başbakanlık Çevre Örgütü olarak kurulmuş ve 1991 yılında bakanlık olmuştur.

Bu bakanlık; “çevrenin korunması ve iyileştirilmesi, kırsal ve şehrsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması ve korunması, ülkenin doğal bitki ve hayvan varlığı ile doğal zenginliklerinin korunması, geliştirilmesi ve her türlü çevre kirliliğinin önlenmesi “ amacıyla kurulmuştur. Bakanlığın ana hizmet birimleri şunlardır:

- a) Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü.
- b) Çevresel Etki Değerlendirmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü.
- c) Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü.
- d) Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü.
- e) Doğa Koruma ve Millî Parklar Genel Müdürlüğü.
- f) Araştırma ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
- g) Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı.
- h) Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı.

### **C. Çevre Kirliliğinin Önlenmesinde Kullanılacak Kamusal Araçlar**

Çevre kirliliğinin önlenmesinde kullanılan kamusal araçlar; vergiler (emisyon vergisi, dolaylı vergiler(Dolaylı vergi olan karbon vergisini ilk defa 1990 yılında Finlandiya kullanmıştır.) (Kulu 2001), harçlar, sübvansiyonlar, regülasyonlar- kontroller (standartlar, kirlilik meydana getiren faaliyetleri yasaklama vs) kirlilik lisansı, atıkların yeniden değerlendirilmesidir. Vergiler; emisyon vergileri, emisyon miktarının ölçümünün zor olduğu durumlarda ürün vergileri, vergi farklılaştırması (çevreye uyumlu olanların daha az vergilendirilmesi), vergi indirimleri (çevreye duyarlı mamül abırunda indirim sağlanması) şeklinde olabilmektedir (Kovancılar 2000).

Çevreyi kirleterek yararlanan kimselerden yararlandıkları çevresel hizmetlerin bedelini ödemek amacıyla kirlilik harçlarının alınması söz konusu olabilmektedir. Ülkemizde, 1.8.1993 tarihinden itibaren yürürlüğe giren “Çevre Temizlik Vergisi” söz konusu bu hizmet harçlarına benzemektedir. Çevre temizlik vergisinin konusu, “belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardır. Bu vergi, belediyelerin çöp toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanma karşılığı, bu hizmetlerin verildiği bina sahiplerinden alınmaktadır (Yıldız 1997). Bu vergi 2004 yılına kadar mükellefi tarafından belediyelere yatırılmaktayken, 2004 yılından itibaren su faturalarına ekleneceği ifade edilmiş ve faturalara metreküp başına 100 bin liralık bir çevre vergisi koyulacağı belirtilmiştir (Vatan 2003).

Çevresel anlamda global bir standardizasyona gidilmesi amacıyla 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansında OECD ülkeleri bir karar almışlardır. Bu ülkeler, geliştirdikleri çevre üretim sistemlerine ait modellerin gelişmekte olan ülkelere aktarılabilmesi ve ortak dil birliğinin ülkeler arasında sağlanmasının, mevcut işbirliğinin geliştirilmesinin zorunlu olduğunu belirterek, konunun firma bazında da ele alınarak çevre üretimi konusunda standardizasyona gidilmesinde çok büyük fayda sağlanacağı konusunda görüş birliğine varmışlardır. Bu çerçevede Uluslararası Standart Hazırlama Teşkilatı (ISO), ISO 14000 Çevre Yönetim Sistemi Standartları serisini uygulamaya koymuştur. Ülkemizde ise TSE, çevre yönetim sistemi standartlarını, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini alarak adapte etmiş ve TSE ISO 14000 Çevre Yönetim Sistemi Standartları adı altında ve gönüllülük esasına dayanan standartları yürürlüğe koymuştur. Bu standartlar ile karlılık artarken çevreye uyumun olabileceğini ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanabileceği öngörülmüştür. Bu standartların faydaları ise doğal kaynakların daha rasyonel kullanımı, atıkların minimizasyonu, üretimin her aşamasında çevrenin korunduğunun kanıtı, firma imajının artmasına neden olması şeklinde belirtilebilir (Ekinci 2000). Ayrıca, dünyada atıkların geri kazanım konusu son dönemlerde oldukça önem kazanmıştır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de geri kazanım konusu önemi artan bir çevresel tedbirdir. Ülkemizde yılda ortalama 1 milyon tonun üzerinde geri kazanım gerçekleşmektedir. Bu sektörün kilit noktasını metal, plastik, cam ve kağıt gibi atıkların toplanması amaçlanmaktadır. 1991 yılında Türkiye'nin önde gelen ambalaj tüketim ürünü imal eden sanayi kuruluşlarının bir araya gelmesiyle kurulmuş olan Çevko Vakfı, ambalaj atıklarının kaynağında evsel atıklardan ayrı toplanmasını ve ülke ekonomisine geri kazandırılması amacıyla birçok il ve ilçede yerel yönetimler işbirliğinde geri kazanım projeleri gerçekleştirmektedir (Metin 1999).

Çarpık kentleşmenin önlenmesinde, gecekondulaşmanın ortadan kaldırılmasına yönelik toplu konut uygulamasının yaygınlaştırılması önemli diğer kamusal araçtır. Uluslararası alanda şehirleşmenin ve yaşanabilir çevrenin kontrol edilmesi amacıyla Birleşmiş Milletler tarafından Habitat dünya konferansı düzenlenmektedir. İlk Habitat Konferansı 1976 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu konferanslarla birlikte Birleşmiş Milletler, dünya ülkelerinde görülen en önemli sorunların yoğun nüfus artışına bağlı olarak konut açığı ve çarpık şehirleşme olduğunu vurgulamıştır (Demirtaş 1996). Bu toplantılardan ikincisi, 1996 yılında İstanbul'da (Habitat II Konferansı) düzenlenmiştir. Bu konferansın ana temaları herkese yeterli barınma olanağı, sürdürülebilir insan



yerleşimleri olarak belirlenmiştir. Habitat II Şehir Zirvesi öncesinde Dünya Şehirler ve Yerel Yönetim Kurultayı yapılmıştır. Bu kurultayda konuşan Brezilya'nın Rio De Jenerio Belediye Başkanı Cesar Maia, bu şehirde gecekondü sorununun nasıl çözüldüğünü uyguladıkları bir proje çerçevesinde anlatmıştır. Gecekondü şeklindeki yerleşim yerlerine etkin altyapı ve üst yapı hizmetleri götürülerek, bu bölgelerin şehir merkezine entegrasyonunun sağlandığını ifade etmiştir. Bu projeye finansal desteğin Interamerican Development Bank tarafından sağlandığını ve projenin PROAPRIO (Halk Yerleşimlerinin Şehirleştirilmesi) olarak ifade edildiğini belirten Rio belediye başkanı, bu bölgelerde sağlık ve eğitim harcamalarına da önem verdiklerini ifade etmiştir (İTO 1996).

Ülkemizde kent planlamasının yasal uygulama araçları vardır. Bunlar; düzenleme ortaklık payı uygulaması, kamulaştırma, yapı yasağıdır. Düzenleme ortaklık payı uygulaması 3194 sayılı İmar Kanunu'nda belirtilmektedir. Buna göre, belediyeler veya valilikçe düzenlemeye tabi tutulan arazi ve arsaların dağıtımı sırasında bunların yüzölçümlelerinden %35'ini geçmeyecek kadar saha düzenleme ortaklık payı olarak düşülebilmekte ve bu yerlerin yeşil alan, çocuk bahçesi gibi ihtiyaçlarına tahsis edilebilmektedir. Kamulaştırma ise 1982 Anayasası'nın 46. maddesinde belirtilmekte ve kamu yararının gözetildiği durumlarda bedeli ödenmek kaydıyla özel gayrimenkullerin devlete intikalini ifade etmektedir. Yapı yasağı ise İmar Kanunu'nda belirtilmiş ve bazı yerlerde çevre düzenlemesi ve benzeri gereksinimlerden dolayı inşaata izin verilmeyeceği ifade edilmiştir (Karaman 1995). Bununla birlikte, çarpık sanayileşmenin ortadan kaldırılması amacıyla sanayi kuruluşlarının organize sanayi bölgesi adı altında, şehir dışında kurulu alanlarda toplanması da sağlanmaktadır. Bu amaçla yerel yönetimler bu tür kuruluşlara arsa ve benzeri kolaylıklar sağlayarak, kuruluşların bu alanlarda yerleşmesini teşvik etmektedir. Ayrıca, geri kalmış bölgelerde sanayileşmenin sağlanabilmesi için bu bölgelerde yatırım yapacak firmalara iktisadi transfer şeklinde teşvik uygulamasına gidilmekte, ayrıca bu kuruluşlara vergisel alanda birçok kolaylık yapılmaktadır.

#### **D. Çevre Kanunu ve Çevre Konusundaki Mevzuat**

Ülkemizde çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesine yönelik müeyyidelere birçok kanunda yer verilmiş olup, bu kanunlardan en önemlisi 2872 sayılı Çevre Kanunu'dur. Bu kanunda çevre ile ilgili suçlar "idari para cezası", "faaliyetlerin durdurulması" ve "hapis cezası" olmak üzere üç türdür (Karaca 2000). Ülkemizde çevre ile ilgili mevzuata göre genel olarak parasal yaptırımlar üzerinde durulmuştur. Bunlar; Kirlenme Yasağı, Kirlenme İhtimaline Karşı

Tedbir Alınmaması, Koruma ve Kullanım Esaslarına Uyulmaması, Kimyasal Madde Sınırlamalarına Uyulmaması, Gürültü Yasağı, Arıtma Tesisi veya Sistemi Yapılmaması, Tesis ve Faaliyet Değişikliğinin Haber Verilmemesi, Arıtma ve Uzaklaştırmada Çevrenin Korunmaması, Atık Özelliklerinin Belirlenmemesi ve Bildirilmemesi ve Gemiler Tarafından Yapılan Kirlitmelerdir.

Çevrenin düzenlenmesi konusunda Çevre Kanunu temelinde bazı yönetmelikler çıkarılmıştır. Bunlar:

- Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği
- Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği
- Gürültü Kontrol Yönetmeliği
- Zararlı Kimyasal Madde ve Ürünlerin Kontrolü Yönetmeliği
- Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği
- Çevre Denetimi Yönetmeliği
- Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği
- Çevre Düzeni Planlarının Yapılması Esaslarına Dair Yönetmelik
- Çevre Kirliliğini Önleme Fonu Yönetmeliği
- Çevre Sağlığı Denetimi ve Denetçileri Hakkında Yönetmelik

Çevre kanunundan başka birçok kanun da, çevrenin korunması amacına yönelik suç ve idari para cezalarına yer vermiştir. Bu kanunların bazıları şunlardır:

- **3194 Sayılı İmar Kanunu**
- **Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu**

Bu kanunlardan başka çevreyle ilgili bazı kanunlar da vardır. Bunlar; 6831 sayılı Orman Kanunu, 2643 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur.

#### **E. Çevre Konusunda Türkiye- AB Mevzuatlarının Uyumlaştırılması**

Avrupa Çevre Ajansı'na ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağı'na Türkiye Cumhuriyeti'nin Katılımı çerçevesinde, Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu arasında Türkiye Cumhuriyeti'nin Avrupa Çevre Ajansı ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağı'na Katılımı Anlaşması onaylanmış olup, anlaşma 01.05.2003 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Söz konusu anlaşmanın 4. maddesi uyarınca Türkiye'nin bu anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içerisinde kendi ulusal bilgi ağlarının ana elemanlarını (Ulusal Odak Noktası, Ulusal

Referans Merkezi ve Ana Bileşen Elemanları) Ajans'a bildireceği belirtilmektedir. Avrupa Çevre Ajansı ile ilişkileri yürütme ve gerekli çalışmaları yapma görevi; 08.05.2003 tarih ve 25102 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 4856 sayılı kanunla; Çevre ve Orman Bakanlığı, ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü'ne verilmiş olup, bu hüküm doğrultusunda ulusal bilgi ağlarının ana elemanlarından Ulusal Odak Noktası (NFP), ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü, Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı olmuştur. Bununla birlikte, söz konusu anlaşma çerçevesinde Ulusal Referans Merkezleri ve Ana Bileşen Elemanlarının belirlenmesine yönelik toplantılar gerçekleştirilmiştir (www.cevreorman.gov.tr 2004).

Avrupa Çevre Ajansına ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağma Türkiye Cumhuriyetinin Katılımı ile İlgili Olarak Avrupa Topluluğu ve Türkiye Cumhuriyeti Arasında Yapılan Anlaşmanın Kabul Edilmesi ile İlgili Müzakerelerin Nihai Senedinin ve Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Çevre Ajansı ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağma Katılımı Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun 28 Ocak 2003 tarih ve 25007 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde çevre başlığı altında, AB mevzuatının üstlenilmesi için bir uyum programının benimsenmesi, yatırımları finanse etmek üzere her yıl için kamu ve özel sektör finansman kaynaklarına ve uyumlaştırma maliyeti tahminlerine dayanan bir planın geliştirilmesi tedbirleri yer almaktadır. Bu çerçevede MEDA Fonundan desteklenen Türkiye Çevre Mevzuatının İncelenmesi Projesi (MEDA/TUR/ENLARG/D4-01) 2002 yılında tamamlanmıştır. Proje kapsamında mevcut çevre mevzuatının AB mevzuatı ile karşılaştırılması, eksiklerin saptanması ve ağır yatırım gerektiren direktifler bazında tahmini yatırım maliyetlerinin hesaplanması çalışmaları yapılmıştır. AB mevzuatının uygulanması için gerekli finansmana ilişkin net değerlendirmeler, Türkiye İçin Entegre Çevresel Uyumlaştırma Stratejisi Projesi (Integrated Environmental Approximation Strategy for the Turkish Republic No:2002-31739) 2004 yılında sonuçlandığında kesin olarak ortaya koyulabilecektir. Öte yandan 2002 Yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında yer alan Türkiye'de Çevre Alanında Kapasite Geliştirilmesi Projesinin (TR-362.03) çevre ile ilgili ağır yatırımlar bileşeni çerçevesinde, üyelik için öncelikli çevre projelerinin belirlenmesi ve AB'nin çevre ile ilgili direktiflerinin gerektirdiği ağır yatırımların finanse edilebilmesi için bir mekanizma geliştirilmesinin desteklenmesi çalışmaları yürütülecektir. 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinin orta vade hedefleri arasında, sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin, tüm diğer sektörel politikaların tanımlarına ve uygulamalarına entegrasyonu hususu yer almaktadır. Bu tedbir

kapsamında proje fişi hazırlanmış olup, uygun bir zamanlama ile Mali İşbirliği Programlamasına sunulması öngörülmektedir. TBMM’de bulunan Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısında çevresel bilgiye erişim konusuna da yer verilmektedir. 2002 Mali İşbirliği Programlamasında kabul edilen, Türkiye’de Çevre Alanında Kapasite Geliştirilmesi Projesi (TR-362.03) kapsamında ele alınan “çevresel bilgiye ulaşım ve idari yapının geliştirilmesi” bileşeni kapsamında çevresel bilgi için ulusal veri tabanı oluşturulması ve idari yapının geliştirilmesi için personelin eğitimi çalışmaları yapılacaktır (ABGS 2003).

## SONUÇ

Çevrenin korunması ve daha yaşanabilir bir çevrenin sağlanabilmesi tüm insanlığın ortak hedefidir. Bunu sağlamak için yerel anlamda devletler ve küresel anlamda uluslararası kuruluşlar önemli görevler üstlenmektedirler. Bu görevlerini yerine getirirken birçok hukuki dayanak temel alınmaktadır. Günümüzde birçok ülkenin ve ülkemizin de çevrenin korunmasına yönelik kanun ve yönetmelikleri mevcuttur. Ancak, bu hukuki dayanakların işletilebilmesi siyasal gücün kaliteli olup olmamasına bağlıdır. Bu ise üzerinde tartışılması gereken önemli bir konudur.

Çevrenin korunması yönünde birçok vergi, standart ya da benzeri kamusal araçlar vardır. Ancak, bu araçlar ne kadar etkin ve ne kadar çevreye yönelik olarak kullanılabilirliktedir?. Bu araçlar acaba sadece siyasal güce mali kaynak olarak mı kullanılabilirliktedir?. Ülkemizde uygulanan çevre temizlik vergisinin bu konu paralelinde tartışılması gerekmektedir. Bu verginin yerel yönetimler için bir mali kaynak olduğu ancak bunun çevre amaçlı kullanılmayabildiği yönünde görüşler mevcuttur.

Asıl önemli olan siyasal gücün elindeki yetkileri etkin ve tarafsız bir şekilde kullanabilmesidir. Örneğin, bir firmaya gürültü kirliliği ile ilgili ceza kesilmekteyken, başka bir firmaya aynı ceza kesilmeyebilmektedir. Diğer yandan, çok uluslu bir şirketin çevreyi ihlal edici politikalarına bir devlet göz yumarken, aynı suç işleyen ufak çaplı bir firmayı ise cezalandırabilmektedir. Bu durum ise herkesin kanun önünde eşit olması ilkesine ters düşmekte ve siyasal güce olan güveni azaltmaktadır.

Tüm politikalarında olduğu gibi çevre ile ilgili politikalarında da tutarlı bir siyasal güç, elindeki yetkiyi çevre için ve çevre adına kullanabilecektir. Aksi durumda, gücünü kendi adına kullanan bir erkin, herhangi bir politikasında toplum adına başarı sağlayabilmesi mümkün değildir.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), (24 Temmuz 2003) Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. 589-647. (Erişim: <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>, 11/06/2004).
- Demirtaş, Ekrem. (Mart-Nisan 1996) Habitat II Şehir Yerleşimleri Zirvesi. **İTO Ekonomik Vizyon** 20, Yıl:68, 4.
- Devrim, Fevzi. (1988) Hızlı Şehirleşme Olayında Yerleşim Sorunları ve Mahalli İdarelerin Yetki ve Sorumlulukları. **Akademik Araştırmalar Dergisi** 2, İzmir, 5.
- Do Pollution Havens Matter?. National Bureau Of Economic Research, Working Paper. 5.
- Ekinci, Yonca. (2000) ISO 14000 Çevre Yönetim Sistemi ve Standartları. **TİSK (Tebliğler ve Tartışmalar)**, İstanbul, 39-44.
- Erişim:<http://www.cevreorman.gov.tr>, (10/03/2004)
- Grether Jean-Marie, Jaime de Melo (June 2003) **Globalization And Dirty Industries:** İTO (Mart-Nisan 1996) Gecekondu Sorununa Rio Çözümü. **İTO Ekonomik Vizyon** 20, Yıl: 68, 13-23.
- Karaca, Bekir. (2000) Çevre Kanunu ve Yönetmelikler. **TİSK (Tebliğler ve Tartışmalar)**, İstanbul, 30-34.
- Karadeniz, Gülçin. (7-8 Eylül 2002) AB’de Sürdürülebilir Çevre Politikaları. **Dünya Gazetesi**.
- Karaman, Zerrin Toprak. (1992) **Yerel Yönetimler**. Anadolu Matbaacılık, İzmir, 132.
- Karaman, Zerrin Toprak. (1995) **Kent Yönetimi ve Politikası**. Anadolu Mat., İzmir, 49-52.
- Karaman, Zerrin Toprak. (1998) **Çevre Yönetimi ve Politikası**. Anadolu Mat., İzmir, 48-75.
- Keleş, Ruşen. (1997) **Şehirleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 19.
- Keleş, Ruşen-Yavuz, Fehmi. (1983) **Yerel Yönetimler**. Turhan Kitabevi, Ankara, 12.
- Kovancılar, Birol. (2000) Çevresel Kirliliğin Kontrolünde Standartlara Alternatif Olarak Vergileme ve Çevresel Vergi Atları. **Adnan Tezel’e Armağan**, Marmara Ün. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın 13, İstanbul, 318-320.
- Kulu, M. Bahattin. (Şubat 2001) Çevre Vergileri ve Gelişmiş Ülkelerdeki Uygulamaları. **Vergi Dünyası** 234, 50.
- Meriç, Necip. (Eylül-Ekim 2001) Çevre Sorunları, Çevrecilik Ve Siyaset: Devletin Konumu Ve Rolü Bağlamında Bir Değerlendirme. **Türkiye ve Siyaset Dergisi**, (<http://www.turkiyevesiyaset.com/say14/0411.htm>).
- Metin, Erol. (1999) Atıklar ve Geri Kazanım. **İSO, İstanbul Sanayi Odası Dergisi**, Haziran 22-23.
- Sönmezoğlu, Faruk. (2000) **Uluslararası Politika ve Dış Politika Analizi**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 541.
- Türkiye Çevre Sorunları Vakfı (1986), **Sanayi ve Çevre Konferansı**, Önder Matbaa, Ankara, 162.
- Vatan Gazetesi**. 18 Aralık 2003.
- Yıldız, Mircan. (1997) Çevre Koruma Politikalarında Mali Önlemler. **Nezihe Sönmez’e Armağan**, İzmir, 597-598.



## YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ VE ÜLKEMİZDE YAŞANAN SON GELİŞMELER

**M. Akif ÖZER\***

### **GİRİŞ**

Günümüzde, kamu yönetiminin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi tartışmalarının hız kazanması ile birlikte, bu alanla ilgili tüm süreçler mercek altına alınmış, ayrıntılı incelemelere tabi tutulmaya başlanmıştır. Burada temel amaç, ilgili süreçlerin tamamında mevcut sorunları çözerek, çağdaş yönetimin gereği olan etkinlik, verimlilik ve üretkenliğin sağlanması olmaktadır. Bu doğrultuda ülkemizde de kamu yönetiminin kurumları ile ilgili önemli çalışmalar yapılmakta, kurumların daha iyi yönetilebilmeleri ve kamu hizmetini çok daha iyi koşullarda yerine getirebilmeleri için çaba harcanmaktadır. Çalışmamızın odağında olan denetim sorunu da, bu şekilde son yıllarda üzerinde yoğun tartışmalar yapıldığı bir alan olmuştur. Özellikle siyasal, yönetsel ve vesayet denetimi üzerinde yoğun tartışmalar yaşanmaktadır. Çünkü bu alanda olumsuzluklar çok daha fazladır ve kamuoyunun tepkisi çekilmektedir. Çalışmamızda daha çok yerel yönetimlerle ilgili yönetsel ve vesayet denetimi üzerinde duracağımızdan, bu alanda yapılan tartışmalara, ortaya konan sorunlara, getirilen çözüm önerilerine daha çok değineceğiz. Ancak giriş olması açısından yerel yönetimler ve denetim hakkında genel bilgiler vereceğiz. Birinci bölümde yerel yönetimlerin tanımı, varlık nedenleri gibi konulara açıklık getireceğiz. İkinci bölümde ise, genel olarak denetim sorununu inceleyeceğiz. Denetimin tanımı, kapsamı, ilkeleri, süreci gibi konular ele alacağız. Çalışmamızın son bölümünde ise, yerel yönetimler üzerindeki denetimin ülkemizde ve bazı gelişmiş ülkelerdeki durumunu inceleyeceğiz. Bu alanda ülkemizde görülen çarpıklıkların biran önce düzeltilmesi için çözüm önerileri getireceğiz. Özellikle denetimde etkinliğin sağlanabilmesi için neler yapılması gerektiğini, mevcut durumun hantallığını da belirterek, ortaya koyacağız. Şu anda yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde TBMM'nin gündeminde olan tasarıları ve yeni çıkan kanunları inceleyeceğiz.

### **I. YEREL YÖNETİMLER**

Yerel yönetimler genel olarak, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça

---

\* Araştırma Görevlisi, Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir (Ulusoy-Akdemir, 2001:19. Bu açıdan, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilirler. Bu birimlerin, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları bulunmaktadır. (Bozkurt vd., 1998:259). Söz konusu bu örgütlenmeler, belli amaçlara ulaşmak ve belli gereksinmelere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Keleş, 1992:13). Geçmişten günümüze de bu nosyonlarını inışli çıkışlı bir grafikte sürdürmektedirler.

### **A-Nitelikleri**

Günümüzde yerel yönetimler, hemen hemen her ülkede, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile, ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta, hatta her geçen gün bu konumlarını güçlendirmekte ve etkinliklerini artırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin önemlerinin bu derece artması, genel olarak gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin artmasının sonucu olarak görülmekte ve değerlendirilmektedir.

Bugün yerel yönetimler, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları ile her geçen gün sahip oldukları önemi artırmaktadırlar. Yerel bir topluluğu ilgilendiren pek çok hizmetin yerine getirilmesiyle görevli olmaları bu durumlarını pekiştirici bir rol oynamaktadır. Artık belirli bir yerde tek bir kamu hizmetini üstlenmiş yerel yönetim türlerinin sayısı bütün dünyada giderek azalmaktadır (Bozkurt vd., 1998:259).

Yerel yönetimleri bu derece önemli kılan en önemli özellikleri, özerklikleridir. Özerklikten kasıt, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisine sahip olabilmeleridir (Akın, 1997:114). Özerklik bu noktada iki anlam taşımaktadır. Birincisi mahalli idarenin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde kendini hissettirmektedir. Bunun anlamı yerel yönetimlerin kendi işlerini, merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi imkânları ölçüsünde yapabilmeleridir. Özerkliğin ikinci anlamı ise yerel halkla olan ilişkileri ilgilendirmektedir. Yerel seçilmiş organlar halkı yeteri derecede temsil edebilmeli ve uygulanan temsil sistemi, bu işlevi görececek kişilerin seçilebilmelerine ortam hazırlayabilmelidir (Keleş, 1992:39). Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve



uygulanabilmesi için yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmeleri gerekmektedir. Çünkü yerel hizmetlerin özerkliği, yalnızca hizmet yapma sorumluluğunu değil, bu hizmetlerin finansmanını sağlama sorumluluğunu da gerektirmektedir. Tüm bu sorumluluklar merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere her zaman için kaygılı ve tedirgin bakmalarına yol açmıştır. Bundan dolayı da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim uygulaması kaçınılmaz olmuştur.

### **B-Türleri**

Literatürde yerel yönetimlerin sınıflandırılmasıyla ilgili çok çeşitli değerlendirmeler yapılabilmektedir. Çoğu spesifik kabul edebileceğimiz bu değerlendirmeleri bir kenara bırakırsak, aşağıda belirteceğimiz genel sınıflandırma sanırız yeterli olacaktır;

-Genel amaçlı yerel yönetimler: Yerel bir topluluğun yöresel-yerel ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidirler. Türk, Fransız, İspanyol, Rus belediyeleri bunlara örnek olarak verilebilir.

-Özel amaçlı yerel yönetimler: Eğitim, sağlık gibi yalnız belirli kamu hizmetlerinin yerinden görülmesiyle görevli birimlerdir. ABD’de Okul Kurulları bunlara örnek olarak verilebilir.

-Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler: Bu tür yönetimlerin temel özelliği karar organlarının seçimle oluşmasıdır. En yaygın örnekleri belediyelerdir. Genelde iki veya üç düzeyde kurulurlar. Basamakların sayısı, ülkenin nüfusu, büyüklüğü, yerel yönetimlerin sayısı gibi faktörlere göre belirlenir.

-Temsil ilkesine dayanmayan yerel yönetimler: Az sayıdadırlar. Organları atamaıyla oluşur. Daha çok iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi için kurulmuşlardır. Nitelikleri itibarıyla özel amaçlı birimlerdir (Keleş, 1992:18). Bu genel sınıflandırmanın dışında, çeşitli ülkelerde farklı türde ve bu sınıflandırmanın dışında da mahalli idare birimi bulunabilmektedir. Ancak, gerek sayı gerekse özellikleri itibarıyla, bu tür birimleri genelleştirmek mümkün olmamaktadır.

### **C-Varlık Nedenleri**

Uzun sürüden beri varlıklarını koruyan yerel yönetimler, bu durumlarını görmüş oldukları fonksiyonlara ve toplum tarafından duyulan ihtiyaçlara borçludurlar. Bu duruma neden olan faktörler yerel yönetimlerin varlık nedenleri olarak belirtilmektedir. Bunları da şu şekilde özetleyebiliriz;

-Yönetimsel nedenler: Çok küçük ülkeler bir kenara bırakılırsa, kamu hizmetlerini merkezden yürütmek çok zordur. Yönetimde etkinliğin sağlana-

bilmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında öylesine bir denge kurulmalıdır ki; Keleş'in deyiimiyle "bu denge, merkezi yönetimde bir tür beyin kanaması hastalığı yüzünden bilinçsizliği, yerel yönetimlerde ise kansızlığı önlemeli, merkezi yönetimin yükünü olabildiğince azaltmalıdır" (Keleş, 1992:14). Bu denge sağlanırken, yerel yönetimler için optimal hizmet alanı ve sınırları çok iyi belirlenmeli, yerel idare birimlerinin sayıları artırılmayarak kaynak savurganlığı önlenmeli ve yerel yönetimlere en iyi yapabilecekleri faaliyetler bırakılmalıdır.

-Siyasal nedenler: Yerel yönetimler halkın katılımı ve denetimiyle kendine yüklenen görevleri yerine getirirler. Bu açıdan demokrasinin beşiği ve okulu olarak da görülürler. Gelişmiş ülkeler geçirdikleri tarihsel süreçle sağlam bir yerel yönetim geleneğine sahip olmuşlardır. Az gelişmiş ülkelerde ise, güçlü, demokratik yerel yönetimler geleneğinden bahsetmek oldukça zordur (Ulusoy-Akdemir, 2001:33). Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında gösterilen siyasi boyuttan ayrıca, yerel yönetimlerin uluslaşma süreciyle ve bir ülkenin siyasi birliğinin sağlanmasıyla yakın ilişkileri olduğu da anlaşılır. Ulusal birliğin, henüz sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde merkezi güçlendirmek ve merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltılmak istenmesi doğaldır (Göymen, 1997:16). Bu durum söz konusu ülkelerin tüm yönetim sistemine yansımakta, bu durumlarını düzeltmeden, gelişmiş ülkeler seviyesine ulaşmalarına engel olmaktadır.

-Toplumsal nedenler: Bir ülkenin toplumsal gelişmesi, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir. Çünkü gelişim süreci tek bir bütün olarak gerçekleşir. Bu süreci parçalara ayırmak mümkün değildir. Toplumun emek, kaynak ve düşünce potansiyel gücünü mahalli ve ulusal kalkınma çabalarına aktarmaları, bütünsel kalkınmayı gerçekleştirecektir (Keleş, 1992:17). Yerel yönetimlerin katkısı olmadan bu gelişmenin sağlanacağını söylemek, çok açık bir şekilde gerçeklerle zıt düşmek demektir.

-Ekonomik nedenler: Yerel yönetimlerin varlık nedenleri açısından ekonomi faktörü oldukça geniş kapsamlıdır. En basit şekli ile bu açıdan yerel yönetimler, merkezi yönetime göre, hizmet arzı açısından daha isabetli kararlar alabilmektedirler. Yerel yönetimler, gerek yerel yöneticilerin etkisi, gerekse, coğrafi konumun etkisi ile, bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin türü ve miktarını belirlemede daha etkindirler (Ulusoy-Akdemir, 2001:36). Son yıllarda gerek Avrupa Birliği gerekse diğer uluslararası kuruluşların subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesini gündeme getirmelerinin temel nedeni de budur. Çünkü bu ilke ile yerel yönetimlerin hizmetlerin sunumundaki etkinliği ve başarısı çok iyi ifade edilmektedir.

#### **D-Dayandıkları Değerler**

Yerel yönetimler, uzun süreden beri toplumsal yaşamdaki varlıklarını dayandıkları değerlere borçludurlar. Bu değerler sayesinde meşruiyet kazanmaktalar ve gördükleri toplumsal destek sayesinde mevcut konumlarını korumakta hatta sürekli olarak artırmaktadırlar. Bu değerleri de şu şekilde özetleyebiliriz;

-Özgürlük: Yerel yönetimlerin özgürlüğü, bu birimleri oluşturan bireylerin toplam özgürlükleri değildir. Özgürlükten kastedilen, yerel özerklik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesidir.

-Katılım: Bu değerın önemi, yerel yönetimin, bundan hareketle de toplumun bireye üstün olduğu anlayışına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler, belli kamu hizmetlerini, en düşük, yeterli bir düzeyde halka sunan bir kurum olarak görülür. Halkın yönetime gerçekten katılabildiğı en demokratik birim, yerel yönetimlerdir (Keleş, 1992:37). 21. yüzyılın temel kavramları arasında gösterilen yönetişim (governance:karşılıklı yönetilebilirlik) kavramının temel unsurlarından bir tanesi de katılımdır.

-Etkinlik: Yerel yönetimler bazı kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sunarlar. Kamu hizmetlerinin sağlanmasının yanında, bu hizmetlerin kaliteli bir şekilde yerine getirilmesi, sürekli olarak yerel yönetimlerden beklenmiştir. Yerel yönetimlerin bu beklentileri tam anlamıyla karşılayabilmesi ise, gerekli mali kaynaklara sahip olmaları ve yetkilerle donatılmalarına bağlıdır (Keleş, 1992:38). Bugün artık bu gerçek kavranmış ve kamu hizmetlerinin halka etkin sunumunda mümkün olduğunca yerel yönetimlerden yararlanma ve bu amaçla da yerel yönetimlerin gerek mali yapılarını gerekse teknik donanımlarını güçlendirme çabalarına hız verilmiştir.

#### **E-Fonksiyonları ve Önemi**

Yerel yönetimlerin önemi, görmüş oldukları fonksiyonlardan kaynaklanmaktadır. Bugün açıkça örneklerinde de görüldüğü gibi yerel yönetimler; yerel hizmetlerin yürütülmesinde oldukça etkin konumda bulunmaktadır. Çünkü yerel yöneticiler, bulundukları yörenin sorunlarını daha iyi bilmekte ve daha iyi çözüm önerileri getirebilmektedirler. Bu avantajlarını iyi kullanan yerel yönetimler, merkezi yönetimin bir kısım görevlerini devralarak onun yükünü hafifletmektedirler. Bundan dolayı da merkezi yönetimin desteğini almaktadırlar. Yerel yönetimlerin taşıdıkları girişim gücü dinamik kaldığı müddetçe, yeni hizmet yöntemleri geliştirilebilmeleri ve hizmetlerin sunumunda etkinlik kazanmaları oldukça kolay olmaktadır. Yerel yönetimler ayrıca yerel halkın hemşehrilik duygularının ve demokratik değerlerinin gelişmesinde adeta bir

okul gibi fonksiyon üstlenmektedirler. Bundan dolayı da demokrasinin okulu olarak da kabul görmektedirler. Literatürde yerel yönetimlerin güçlü merkezi yönetimlere karşı, aşırı merkezileşme eğilimlerini durdurarak, bir fren mekanizması gördükleri de belirtilmektedir. Doğru olan gücün merkezde değil, çeşitli gruplar ve yönetim birimleri arasında paylaştırılmasıdır (Eryılmaz, 2000:124-125). Bu şekilde hem güç aşırı kullanıma karşı dengelenmekte hem de istenen verim daha kolay sağlanmaktadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin, önem ve etkinlikleri, sahip oldukları kaynak ve değişen fonksiyon ve beklentilere uyabilmelerine koşut olarak da değişebilmektedir. Genel olarak küçük belediyeler sınırlı ölçek ve yetersiz kaynaklar nedeniyle etkisiz kalmışlardır. Büyük birimlerin birçoğu değişen koşullara uyabilmiş, kaynak edinme yönünden daha yaratıcı olabilmişler ancak yine de kaynak sınırlılığının sıkıntısını çekmişler ve merkezi yönetimin denetiminden bunalmışlardır (Göymen, 1997:22).

Yerel yönetimlerle ilgili bu genel bilgilerden sonra, denetim ile ilgili genel açıklamalara geçebiliriz. Tüm bu bilgiler, çalışmamızın üçüncü bölümünde ele alacağımız, ülkemizde yerel yönetimler üzerindeki denetim sürecinin iyi anlaşılmasına ve bu alanda sorunların çözülebilmesi için öneriler getirilebilmesine zemin hazırlayacaktır.

## II. DENETİM

Denetim en kısa şekli ile, örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak üzere, bu ölçütlerle yapılan işlerin karşılaştırılması şeklinde tanımlanabilir. Bu süreçte yapılan işlemlerin örgütsel amaçlara, yönetsel kurallara ve hukuka uygunluğu araştırılır (Bozkurt vd., 1998:62). Bir kişi, kurum veya iktidarın, değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının, yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik taşıyıp taşımadığının, yasalar, tüzükler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlemlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm faaliyetlere denetim denilmektedir (Yüzgün, 1994:20).

Kamu denetimi ise, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci olarak tanımlanabilir. Kamu denetimi, görev ve yetkilerini yasalardan alan ve kamu adına, kamunun ihtiyaçlarına cevap vermek üzere denetim yapan kişilerce gerçekleştirilen denetimleri belirtmektedir. Denetçiler kamusal kuruluşların

kendi denetim elamanlarıdır. Yaptıkları resmi denetimler dış denetim olarak da isimlendirilebilmektedir. Kamu denetimini yapan birimlere göre de sınıflandırma yapmak mümkündür (Akgül, 2000:11).

Denetim kamu hukukumuzda ise; tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediklerini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediklerini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe şeklinde tanımlanmaktadır (Günel, 1995:24). Süreç farklı terimlerle ifade edilse de, genel ilkelere ortaklık bulunmaktadır.

### **A-Kapsamı**

Biraz önce de gördüğümüz gibi denetim, amaçlara verimli olarak ve zamanında ulaşım ulaşmadığımızı belirleyen bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu tanımdan hareket ettiğimizde üç temel öge ile karşı karşıya kalıyoruz. Her şeyden önce denetimin olabilmesi için, belli amaçların bulunması gerekmektedir. Bu amaçlar örgütün temel amaçlarıdır. İkinci öge ise verimlilik. Amaçlara ulaşırken mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine ulaşılması gerekmektedir. Üçüncü öge ise, zamandır. Belli bir amaca etkin bir çalışma ile mutlaka zamanında ulaşmak gerekmektedir (Köksal, 1974:51). Tüm bu ögeler aynı anda bir araya geldiğinde başarılı bir denetim sürecinin mevcudiyetinden bahsedebiliriz.

Yönetim bilimciler genellikle denetimi, planlanan amaçlara erişilip erişilmediğinin tespiti, erişilmemiş ise bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü olarak görmektedirler (Yazıcı, 1978:89). Bu bakış açısına göre, denetim için üç temel şart tespit edebiliriz:

- a) Denetimin yapılabilmesi için ilk şart, kabul edilmiş planların, verilmiş emirlerin veya belirli şekilde konulmuş ilkelerin bulunması gereğidir. Örgüt içinde yönetici bunlardan astları haberdar edebilmek için genelge, sirküler gibi emir veya uyarıcı nitelikte yazılar gönderebilir.
- b) Denetimin ikinci şartı, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetinin bulunmasıdır.
- c) Denetimin üçüncü şartı ise, kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyetinin bulunup bulunmadığını

denetleyecek bir kimse veya organın varlığıdır. Denetim müfettiş, amir, vb. tarafından bireysel yapılabildiği gibi yasama ve yargı denetiminde olduğu gibi birden çok kişi tarafından grup halinde de yapılabilir (Tortop vd., 1993:162).

Sayıdığımız bu şartları içeren denetim fonksiyonunun iki amacı vardır. Bunlardan birincisi örgütün dengesini korumaktır. Bundan dolayı yönetici örgütün belirlenmiş sınırlar içerisinde çalışması için çaba sarf eder (Üçok, 1988:1). Denetimin ikinci amacı da düzeltme amacıyla kusurları göstermek, bunların tekrarına engel olmak ve böylelikle hedefe doğru ilerlemeyi sağlamaktır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde insan ve malzemeden aynı derecede yararlanılması gerekir. İyi bir yönetici her ikisine de aynı derecede önem vermesini bilen ve her ikisini de denetleyebilen yöneticidir (Podol, 1962:9). Genel anlamda denetimin amacı ise, bir kurum veya kuruluşta neler olduğunu ve neler olacağını anlamaya çalışmak olarak özetlenebilir. Ancak amaç bununla sınırlanamaz, saptamalardan sonra değerlendirmelerin yapılması ve alınacak önlemler önerilerinde bulunulması da bu amaç kapsamına girer (Yüzgün, 1994:21). Bu şekilde örgütün amaçlarını gerçekleştirme derecelerini saptanmakta ve örgütün etkinlik düzeyini yükseltmek ve örgüt amacını en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlamak (Özer, 1993:29) için yoğun çaba sarf edilir.

Denetimin hangi konularda yapılacağı, kimlerin nasıl denetleneceği de geniş anlamda denetimin kapsamı ile ilgilidir (Tortop, 1974:28). Daha çok yöneticinin inisiyatifinde olan denetimin sınırlarını belirleme fonksiyonu, örgütün bünyesine de bağlı olarak zamanın değerlendirilmesinden, örgüt içerisinde israfa uyulup uyulmadığına kadar birçok unsuru kapsayacak şekilde kullanılabilir.

Denetim, toplumsal, siyasal, iktisadi, mali ve yönetsel her alanda söz konusudur ve denetim ilişkilerinin tek yanlı olmadığı, çoğu halde, yönetilenlerin ve denetlenenlerin de denetleyici konumda olduğu görülür. Yönetim fonksiyonu, niteliği gereği toplum ve devlet yaşamının güncel olaylarında cevap bekleyen sorunların çözümüne ilişkin olarak sürekli biçimde kendini göstermektedir. Bu amaçla kararlar alınmakta, uygulanmakta, bireylerin çıkarlarını zedelemekte veya zararlarına neden olabilmekte, özgürlük alanlarına doğrudan müdahaleler yapılması sonucunu doğurabilmektedir (Atay, 1999:29). Elde edilen sonuçlar ise, sürecin başında tespit edilen amaçlar doğrultusunda, ne oranda hareket edildiğine bağlı olarak değişmektedir.

### **B-Nedenleri**

Denetimin sebeplerini tespit etmek istediğimizde, karşımıza örgüt bazında denetim ve idari denetim şeklinde bir ayrım çıkmaktadır. İdari denetim daha

çok kamu görevlilerinin keyfi hareket etmelerini engellemek, makamlarını kişisel çıkarları için kullanmalarını sağlamak, idari işlem yaparken kamuoyunun eleştirilerini de dikkate almalarını sağlamak gibi sayısını çoğaltabileceğimiz nedenlerden dolayı yapılmaktadır (İsbir, 1977:3). Örgüt bazında yapılan denetimde temel amaç ise, belirlenen amaçlara en etkin ve verimli şekilde ulaşabilmek için gerekenlerin yapılmasıdır.

Somut olarak denetimin nedenlerine bakarsak; kamu kuruluşlarının yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak, bürokratlarca kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak, devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek, bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman bulundukları makamları kişisel çıkarları için kullanmalarını engellemek, bürokratların devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine olanak vermemek (İsbir, 1977:3) şeklinde bir çok neden belirleyebiliriz. Denetimin yönetimin etkinliğindeki rolü de, nedenlerinin bu kadar fazla olması ve örgüt için gerekliliğinin çok yüksek oranlarda olmasından kaynaklanmaktadır.

### **C-Fonksiyonları**

Denetimin özellikle kamu yönetiminde denetimin birinci fonksiyonu, kaynak dağılımında kendini göstermektedir. Denetim aracılığıyla bir taraftan kamusal kaynakların israf edilmesi önlenmeye çalışılmakta, diğer taraftan kaynakların kaybı ve belirli kişilerde toplanması engellenmektedir. Denetimin ikinci fonksiyonu ise, kamu sektöründe performans yönetimini egemen kılmaktır. Kamusal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanımını özendirmek, gelir ve gider dengesinin iyi kurulması için çaba göstermek ve daha ileri bir aşamada ulusal çıkarlar ve toplumsal beklentiler ekseninde hükümet politikalarını denetlemek, çağdaş kamusal denetimin temel fonksiyonlarını oluşturmaktadır (Köse, 1999:81). Bu genel fonksiyonların yanında, bir sıralama yapacak olursak, denetim fonksiyonları şu şekilde belirtilmektedir;

a) Süreklilik: Denetimin sürekliliği ile amaçlanan, gelişmenin ve hatta değişimin yönetenler ve denetleyenler açısından istek ve irade dışı olması halidir. Bu irade içinde kaldığı takdirde denetim zaten var demektir, gelişme de denetimin fonksiyonunu yerine getirdiğinin kanıtıdır.

b) Önleme ve sınırlama: Burada amaçlanan denetlenenin olumsuz yönde gidişinin önlenmesi ve sınırlanmasıdır. Özellikle denetim konusu faaliyetler kurum veya örgütün zararına ise, insani, mali ve maddi kaynakların amaç dışı ve gereksiz harcamasına neden oluyorsa, zaman kayıpları doğuyorsa, denetim fonksiyonunu yerine getiremiyor demektir.

c) Düzeltme: Yapılan yanlışlıkların belirlenmesi ve giderilmesi için gerekli önlemlerin alınması, idarenin yetkililerine ve sorumlularına önerilmesi, denetim organlarının görevidir.

d) Denetleme konusu kurumun veya örgütün ortaya çıktığı veya kurulduğu zamana göre koşullarda önemli değişimler meydana geldiği, örgüt veya kurumun işleyişinde ve amacını gerçekleştirmesinde kendi bünyesinden kaynaklanan önemli kusurların varlığı, bu kusurların yaygınlaşması ve kronikleşmesi halinde köklü değişikliklere gidilmesi gerekebilir. Reform, kapsamlı ve genel bir denetim, inceleme, araştırma ve anket sonucunda, denetleyen tarafından bir öneri olduğu takdirde denetim fonksiyonu arasına girer.

e) Eşgüdüm: Her kurumda, birimleri arasında, çalışanlar arasında kesintisizliğin sağlanmasında, kopukluğun tespiti ve çözüm önerileri getirilmesinde denetimin rolü ve etkisi önemlidir. Bu ise ancak yerinde ve sürekli denetimle sağlanabilir.

f) Verimlilik ve etkinlik: Her kurum, ürünlerinin, hizmetlerinin veya vardığı sonuçların nitelik ve nicelik yönünden iyi veya en iyi olmasını ister (Atay, 1999:33-36). Verimlilik ve etkinlik, ideal olan bir işin en az zamanda en ucuz, en çok sayıda ve en iyi kalitede yapılmasıdır şeklinde tanımlanabilir.

#### **D-Türleri**

Denetim, içerdiği geniş kapsam ile çok sayıda ve birbirinden farklı sınıflandırmalara tabi olabilmektedir. Ancak, çalışmamızda genel olarak yerel yönetimlerin denetimini inceleyeceğimizden, burada yönetsel denetim ve vesayet denetimi üzerinde duracağız.

Genel olarak yönetimin kendi kendine yaptığı denetime, yönetsel denetim adı verilmektedir. Bu denetim, hiyerarşik denetim ve idari teftiş şeklinde gerçekleşmektedir (Tortop, 1974:32). Yönetsel denetim, yürütme organlarının, bünyesinde bulunan organlar tarafından yönetsel hukuki sonuçlar doğuracak şekilde yönetsel usullere göre denetlenmesi için gerçekleşmektedir. Yürütme organının kendi içinde yaptığı bu denetim, en yaygın ve geniş kapsamlı olan denetim türüdür. Örgütsel bazda yapılan yönetsel denetimde daha önceden belirlenen hedeflere verimli ve etkin bir şekilde ulaşmak öngörülmektedir. Bu denetimler genellikle teftiş veya denetim kurulları aracılığı ile yapılır (Akgül, 2000:14). Ayrıca söz konusu iç denetimin yanında, yönetim dışı başka bir kamu kuruluşu tarafından yapılan dış denetim de yönetsel denetim kapsamına girmektedir.

Hiyerarşik denetim, örgütlerde kademeleşmeden kaynaklanan üstün ast üzerindeki denetim yetkilerini kapsayan bir yönetsel denetim türüdür. Üstün



astlarını denetlemesi, üstün yönetme görevi içerisindedir. Hiyerarşik denetimde üst, emri altında olanların yaptıkları işlemleri her zaman denetleyebilir. Asta emir ve yön verebilir. Yönetmeliklerle, genelgelerle işlem yapılmadan önce de denetimde bulunabilir. Üstün yaptığı denetim elverişli ve hukuka uygunluk açısından olabilir. İşlem yapıldıktan sonra da denetim uygulanabilir. Hiyerarşik denetim sonunda üst, astın işlemlerini uygun bulabilir, geciktirebilir veya iptal edebilir (Gözübüyük-Akıllıoğlu, 1992:291). Ancak üst astın yerine geçerek onun yaptığı bir işlemi iptal ederek başka bir işlem yapamaz. Üst ayrıca denetim yaparken kademe atlayamaz (Tortop vd., 1993:173). Burada örgüt içi hiyerarşik yapıya mutlaka uymalıdır. Aksi takdirde örgüt içinde komuta birliği ilkesi de zedelenabilir.

Diğer bir yönetsel denetim türü de idari teftiştir. Her kademedeki memurun, daha üst kademedeki yürütmeye yetkili otorite adına denetlenmesine idari teftiş denilmektedir. Biraz önce belirttiğimiz hiyerarşik denetim ile, idari teftiş arasında ilk bakışta benzerlik olduğu düşünülebilir. Ancak aralarında önemli farklılıklar vardır. En başta, idari teftiş yürütme yetkileri olmayan müfettişler tarafından yapılır. Bundan dolayı, hiyerarşik denetime göre idari teftiş, yürütmeye yetkili otorite adına yapıldığı için kurmay hizmet niteliğindedir (Tortop vd., 1993:174). Yönetim bilimiyle ilgili temel eserlerde bu konudaki kavram karmaşasını gidermek için, idari teftiş ile ilgili bazı kavramların anlamlarının netleştirildiğini görüyoruz. Denetimle birlikte kullanılan murakabe, bakma göz altında bulundurma anlamına gelirken, denetleme ise bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek şeklinde nitelendirilebilmektedir. Bu iki kavrama benzeyen teftiş de, gereği gibi sorup araştırma, bir şeyin doğrusunu bulmak için her tarafı arayıp tarama, muayene ve kontrol şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım içinde geçen kontrol terimine benzeyen kontrol terimi ise daha çok hizmet ve faaliyetlerin ekonomik, etkin bir şekilde yerine getirilmesi için insan, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli şekilde kullanılması amacına yöneliktir (Aykaç, 1991:62). Denetim ve teftiş kelimelerine, yönetim bilimindeki teknik anlamları ile bakacak olursak, aralarındaki fark daha net görülür. Yönetim yapımızda, soruşturma açarak, faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesine teftiş denilirken, devamlılık içeren ve halen yapılmakta olan faaliyetler ve örgüt çalışmaları üzerinde yapılan, yönetim ve önderlik etme ve onun gelişmesine yardımcı olma fonksiyonları taşıyan mekanizmaya denetim denilmektedir (Tortop vd., 1993:159). Dolayısıyla denetimin genel, teftişin ise biraz daha özel anlam içerdiği buradan açık olarak görülmektedir.

Teftiş, merkeziyetçi devlet anlayışı ile gündeme gelmiştir. Ülkemizde Osmanlı döneminde Tanzimat'tan önce, tımar, has, zeamet sahiplerinin, padişah

adına bulundukları bölgenin teftişini yaptıkları bilinmektedir. Bu dönemde hiyerarşik denetim esastır. Tanzimat'tan sonra, idare sistemimiz Fransız idari sistemine göre örgütlenmiş, uygulamada ilk teftiş birimleri, Fransa'daki benzerleri gibi İçişleri, Maliye ve Adliye Bakanlıklarında kurulmuştur (Yüzgün, 1994:19). Zamanla sayıları artmış, teftiş birimlerine, aynı işi yapan kontrolör birimlerinin de eklenmesiyle kapsamı oldukça genişlemiş, bazı bakanlıklar müfettiş, kontrolör ve uzman kadrolar bulundurarak, görev alanlarında etkin denetim yapmaya çalışmışlardır.

Yerel yönetimler üzerinde yönetsel denetimin yanında vesayet denetiminin de ağırlığı çok fazladır. Anayasal sistemimizde merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetiminin kaynağı da bu yetkidir. Vesayet denetiminin esası yerel yönetimlerin kendilerinin dışındaki başka kuruluşlar tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine dayanmaktadır. Denetimin genel amacı yerel yönetimlerin görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlamaktır. Ülkemizde yerel yönetimler üzerindeki İçişleri Bakanlığının Anayasadan kaynaklanan vesayet denetimi yetkisini Bakan adına denetim yapan Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri kullanmaktadır.

Son yıllarda gündeme gelen yeni bir denetim türü de bu alanda sorunların odaklaştığı, kamu yönetiminin performansı, etkinliği, tutumluluğu ve verimliliğine yönelmektedir. Denetim, yönetimin sadece belirli yönlerini değil, aynı zamanda örgüt ve yönetim sistemlerini de içermektedir. Literatürde performans denetimi olarak anılan yeni denetim türü; verimlilik-etkinlik-tutumluluk denetimi, yönetimin denetimi, sistem kaynaklı denetim, işlemsel denetim, program değerlendirmesi gibi bazı değişik kavramlarla da ifade edilebilmektedir. Bu şekilde yeni bir denetim türünün ortaya çıkması; kamusal faaliyetlerin kapsamındaki artış, kaynakların rasyonel dağılımı ihtiyacı, demokratik kurumların gelişimi ile kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin yerleşmesi, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişim gibi nedenler sonucu olmuştur. Peki, performans denetimi ne özelliği ile bu sorunların çözümünü sağlayabilecektir? Performans denetiminin temel unsurları, verimlilik, etkinlik ve tutumluluktur. Verimlilik, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir. Amaç kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki bir çıktının en az girdi ile elde edilmesi veya belli miktar girdi ile maksimum çıktı sağlanmasıdır. Etkinlik

kavramı ise, verimlilikten daha geniş bir içeriğe sahiptir. Örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda, bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur. Tutumluluk ise, kurumun amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve yerde, en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir. Uygun miktar, kaynak ihtiyacının nicel düzeyini gösterir. Uygun zaman, kaynağın ihtiyaç duyulduğunda, uygun yer ise, ihtiyaç duyulduğu yerde kullanılması demektir. Uygun maliyet ile kullanımda en düşük maliyeti bulma amacı söz konusudur (Kübalı, 1999:37-39). Performans denetiminde bu üç unsurdan ne derece yararlanılır ise, başarıya ulaşmak o kadar kolay olmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki denetimin istenen şekilde olabilmesi, mutlak bir şekilde performans denetiminin de bu süreçte sokulması ile mümkün olacaktır.

### **E-Zamanı**

Denetimin zamanı, denetimden istenen sonucun elde edilmesinde oldukça önemlidir. Bundan denetlemenin hangi zamanlarda yapılacağı kastedilir. Prensipte olarak denetleme uygun aralıklarla yapılmaz. Ne fazla sık ne de seyrek olmalıdır. Bunun gerçek derecesini saptamak, kuruluşun yapısına göre, o kuruluşun başında bulunan yöneticiye düşen bir görevdir. Aşırı derecede sık yapılan denetlemeler personelde rahatsızlık uyandırır, her işi yönetici için yapıyormuş duygusuna kapılmalarına neden olur (Tortop, 1974:29). Nadir yapılan denetimler ise, geçen süre aralığında olumsuzlukların artmasına, sorunların tespit edilememesine ve bundan dolayı da sorunların daha da büyümesine neden olur.

Denetim zamanı ile ilgili yapılan sınıflandırmada karşımıza üçlü bir kategori çıkmaktadır. Bunlardan ön denetimde, denetim söz konusu eylem ya da işlem gerçekleştirilmeden önce yapılmaktadır. Bu şekilde kararlar uygulamaya konulmadan ortaya çıkabilecek istenmeyen sapmalar önlenabilir, sınırlanabilir. Eylem veya projenin uygulanması sırasında yapılan denetime ise anında denetim denilmektedir. Anında denetimde sürecin çok belirgin olduğunu söyleyebiliriz. Bu süreçte ortaya çıkan sonuçların ölçülüp, standartlarla karşılaştırılması yapılabilir, doğrulayıcı eylem başvurulabilir. Denetim zamanını incelerken karşımıza çıkan üçüncü kategori de sonradan denetimdir. Bu denetim türünde, yöneticiye aksaklıkları ortaya çıkarıp, gelecekte tekrarlanmaması için tedbir alma olanağı tanınmaktadır. Ancak bu denetim türünün olumsuz yönü, başvurulacak doğrulayıcı eylemin geçmişte yapılan yanlışlıkları telafi etmede etkisiz kalabileceği ihtimalinin her an için bulunmasıdır (Ergun-Polatoğlu,

1992:337). Böyle bir durumla karşılaşıldığında, meydana gelmiş hataların olumsuzluklarının giderilmesinde bir defa daha yöneticinin yetenekleri devreye girecektir. Denetimin bu özelliğinden dolayı, bu alanda görevli denetçilerin nitelikleri, özlük hakları, çalışma koşulları, denetimin başarısında çok büyük önem taşımaktadır.

### III. DENETİMDE ETKİNLİK

Özellikle son yıllarda, hemen her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturulması, bütün ülkelerin gündeminde yer almaktadır (Aykaç, 2001:1). Bu süreçte denetim olgusu, gerek teori ve gerekse uygulamasıyla, gerekse kurumsal yapısı ve niteliğiyle son yıllarda büyük bir dönüşüm içine girmiştir. Bu dönemde demokrasinin kurumsallaşması ve kökleşmesi, denetim olgusunu yönetimin en önemli unsurlarından birisi durumuna getirirken, denetimin kurumsallaşması ve yaygınlaşması da demokratik süreci besleyen bir etken olmuştur (Köse, 1999:62). Bugün kamu yönetimimiz, bir denetim sorunu ile karşı karşıyadır. Son yıllarda yaşanan, toplumsal düzeni bozucu nitelikteki yolsuzluk, rüşvet gibi olaylar, yönetimin denetimi sistemimizin yeni baştan ele alınması ve çağdaş yönetime göre şekillendirilmesi taleplerine hız kazandırmıştır. Mevcut denetim sistemimiz, etkin olmadığı yönünde yoğun eleştirilere uğramaktadır. Denetim sürecinde, kuruluşun amacına ulaşması için yapılan çalışmaların ve kullanılan yöntemlerin verimli, etkili ve ekonomik oluşunu araştırmak çok önemlidir. Ancak bugün denetim birimleri büyük çoğunlukla uygulamada ne bunu araştırmayı bir amaç olarak görmekte, ne de hizmetin nasıl daha verimli, etkili ve ekonomik olacağı ve bunun nasıl denetleneyeceği hakkında bilgi sahibi bulunmaktadır (Çöker, 1982:67). Bunun yanında yönetsel denetimin gerçekleştirilmesinde görev alan personelin göreve alınmasında ortak bir standart bulunmamakta, kurumlara göre bu personel, sınavla ya da sınavsız, kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılacak yollarla denetim sistemi içine alınmaktadır. Denetim alanında görevli personelin unvanları da kurumlar ölçeğinde, kimi kez özlük haklarına da yansıyan değişiklikler göstermektedir. Buna göre denetim birimleri genellikle teftiş kurulu adıyla anılmakta ve bu birimlerde görev yapan denetim görevlilerine müfettiş denilmektedir. Ayrıca, kurumlara göre değişmekle birlikte, yine bu alanda müfettiş dışında, murakıp, kontrolör, denetçi ismini taşıyan personel de görevlendirilebilmektedir (Ertekin, 1998:510). Bu sistemde mevcut denetim kuruluşları, uyguladıkları klasik ve günün koşullarına uymayan yöntemleriyle,

etkinlikten yoksun, potansiyel gücü harekete geçirmeyen, sadece mevzuat sınırları içinde kalmakla yetinip, yasakları engelleyen bir hukukilik gerekçesiyle sorumluluktan kaçan yöneticilere prim veren; buna karşın eldeki olanakları çevrenin olanaklarıyla en optimum düzeyde birleştirmek suretiyle potansiyel gücü harekete geçiren, mevzuatı bir engel gibi görmek yerine yönetimin amacına uygun bir yorumla uygulayarak, dinamik, atılımcı ve cesur bir tutum sergileyip sorumluluk yüklenen yöneticileri sorguya çeken bir tarzda çalışmaktadırlar (Günel, 1995:26). Bu tablonun sonucu ise, bugünkü verimsiz yönetsel denetim mekanizmamızdır. Sistemde görülen yozlaşma da, bu etkinsizlik sonucu artarak büyümektedir.

### **A-Kavramsal Çerçeve**

Bu aşamada etkin ve verimli denetimlerde bulunan kuruluşlara geçmeden önce etkin ve verimli denetim kavramlarını açıklığa kavuşturmak gerekmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki denetimde etkinlik arayışlarımıza bu temel bilgiler ışık tutacaktır.

Devletin görev ve sorumluluklarının artıp, sosyal devlet anlayışının gelişmesi sonucunda, başlangıçta sadece hukuka uygunluğu kapsayan denetimde amaç faktörü içerisine, kalkınma planlarına uygunluk ve kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması kavramları da girmiştir. Sosyal devlet anlayışı çerçevesinde devletten beklentilerin artması ancak buna rağmen kamu kaynaklarında yeni artışların sağlanamaması ve bu süreçte de görülen savurganlık, halkın bu sorunlara karşı duyarlılığını artırmıştır. Bu durumda program bütçe, etkinlik ve verimlilik denetimi tekniklerinin gelişimi ve yaşama geçirilişi hız kazanmıştır (İnan, 1984:94). Bu sürece hız kazandıran diğer bir unsur da hukuka uygunluk denetiminin olumsuzlukları olmuştur. Hukuka uygunluk denetiminde daha az hizmet sunan daha az hataya düşeceğinden, az hizmet sunan kamu görevlisi daha başarılı görülebilecektir. Yalnızca yapıları konu alan ve olması gerekeni göz ardı eden bu denetimin biçimi iş başarısını ölçmediğinden, etkinlik ve verimlilik sağlamaya dönük olarak yapılmayan kamu hizmetleri için sorumluluk da getirmeyecektir. Bu şekil olumsuzluklara sahip olan denetim türü, düzenli ve verimli çalışması gereken bir kamu yönetimi için mutlaka olumsuz özelliklerinden arındırılıp etkin bir yapıya kavuşturulmalıdır. Denetimin bu boyutları, örgüte verilen amaç ve hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini, kaynakların verimli ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını, amaç ve hedeflerden sapmalar varsa bunların nedenlerini hatta önceden belirlenen hizmet ölçütlerinin amaca uygunluğunu araştırıp tartışmak ve her türlü düzeltme önlemlerini önermek olarak belirleyebileceğimiz fonksiyonları içermelidir. Bu fonksiyonlar ise denetimin etkinlik ve verimlilik boyutunu

oluşturmaktadır (Tapan, 1990:16). Ancak buradaki amaçlar ile etkinlik kriteri karıştırılmamalıdır. Amaçlar gayrı meşru ya da gayrı ahlaki olabilir (Dereli, 1985:13). Amaçların meşruluk veya ahlakilik boyutu örgüt bazında düşünülmelidir.

Denetimde etkinlik ve verimlilik denildiği zaman, karşımıza rasyonellik ölçüsü çıkmaktadır. Bu ölçülerden birincisi olan etkinlik; her yönetimin belirli bir zaman dilimi içinde bir takım hedeflere ulaşmak için karar verme, plan yapma, harekete geçme ve faaliyetler sonucunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını araştırma çabaları olarak tanımlanabilir. İkinci rasyonellik ölçüsü verimlilik ise yönetimin elindeki kaynakları, imkanları ve zamanı en ekonomik şekilde ve en fazla faydayı sağlayacak şekilde kullanması şeklinde tanımlanabilir (Eren, 1993:4). Etkin denetim sonunda hatalar belirlenmekte, bunlara neden olan etkenler ortaya çıkarabilmektedir (Yüzgün, 1994:21). Etkinlik denetimi ile ölçülen, alınan kararların çözülmesi istenen soruna ne derece çözüm getireceğini araştırmak ve saptamak, alınan önlemlerin ne ölçüde ulaşılması istenen amaca götüreceğini belirlemek ve bu konuda aksamalar ve kuşkuvar varsa bunları gidererek etkinliğin sağlanmasıdır. Etkinlik, fonksiyonların hızlı, zamanında ve tam bir şekilde yerine getirilmesidir. Verimlilik denetimi ise daha çok çıktı üzerinde yoğunlaşır. Etkinlik daha çok işin parçalarında ve bölümlerinde söz konusu olduğu halde, verimlilikte önemli olan belirli bir işten elde edilen sonuçtur. Verimlilik kârlılıktan ayrılır. Verimli bir iş kârlı olmayabilir. Kamusal faaliyetlerde de kârlılık amaç olmamalıdır (Atay, 1999:44-45). Kamu kuruluşları kârı temel amaç görürse, gerçek görevlerinden sapabilirler.

### **B-Ülkemizdeki Bazı Denetim Kurullarından Örnekler**

Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde de göreceğimiz gibi, yerel yönetimlerimizin denetiminde görevli kuruluşların yaşadığı sorunlar, mevzuatta yer alan boşluklar ve yanlışlıklar, bu alandaki denetimin etkin olmasını engellemektedir. Bu aşamada, denetimdeki sorunları ve çözüm önerilerini ortaya koyarken, düşüncelerimize somut model oluşturabilecek başarılı denetim kurullarımızdan örnekler vermek oldukça yararlı olacaktır.

Ülkemizde son yıllarda gerek yozlaşma gerekse yönetim süreçlerinde yaşanan sorunlarla mücadele konusunda görevli denetim kuruluşlarının yaptıkları denetimlerinin sonuçları açısından başarılı olduğunu söylemek oldukça zordur. Denetim kuruluşlarının seçkin personelinin enerjilerini en iyi şekilde yönlendirmek ve değerlendirebilmek için bazı örgütlenme yöntem ve iyileştirme çabaları gerekmektedir (İnan, 1993:9). Bir kişi adına yürütülen görev

olmasından dolayı, son derece güvenilir olmalarına dikkat edilen denetim elemanlarının kuruluş içindeki yerleri çok önemlidir. Titiz ve duyarlı davranılarak seçilen denetim elemanlarının görevleri esnasında, genel müdür veya bakan gibi temsil ettikleri makamın titizliği ile olaylara yaklaşımları gerekmektedir. Denetlenenler de denetim elemanını çok önemsemeli ve temsil edilen makam gibi görmelidirler. Denetim elemanları, temsil ettiği kişi veya makamın, gözü, kulağı, dili gibi fonksiyon görerek, bir radar duyarlılığı ile olayları ve kişileri algılayabilmelidir (Yüzgün, 1994:46). Bu durumun gerçek kılınabilmesi, denetim elemanlarının gerek özlük hakları, gerekse konumları açısından en iyi yerlere getirilmeleri gerekmektedir.

Aslında mevcut durumda, denetim elemanları, konum ve yetkileri gereği kurum içinde büyük saygınlığa sahiptirler. Bu saygınlıklarını, ne kendilerinin yanlış tutumları, ne de karşı tarafın art niyetli tutumları sarsmamalıdır. Doğrudan doğruya genel müdür veya bakandan alacakları emir ve talimatlarla çalışan denetim elemanlarına, başka kimse emir veremez, görevlerine müdahale edemez. Denetim elemanlarının, daha yeterli ve etkin bir denetimi, kadro oluşturma yoluyla sağlayacakları gerçeğinden hareketle, denetim kurulları oluşturulmuştur. Bugün, işlemlerin çoğalması, kurumların gelişmesi ile birlikte denetim için gerekli eleman sayısı da giderek artmıştır. Böylece, en yenisinden en kıdemlisine kadar tüm denetim elemanlarını kapsayan kurullar denetim sürecinde etkin olmaya çalışmaktadırlar (Yüzgün, 1994:59). Ülkemizde bu şekilde alanında en etkin kurullar arasında görülen Maliye Teftiş Kurulu ve Hesap Uzmanları Kurulu, gerek yapı gerekse işleyiş açısından, etkin denetim sisteminin kurulmasında diğer kuruluşlara örnek olacak konumdadırlar. Bu süreçte bu kurullar hakkında kısa bilgi vererek, İçişleri Bakanlığında benzer ikili denetim yapısının kurulmasının, yerel yönetimlerin denetimi için gerek yönetsel gerekse hukuksal açıdan oldukça önemli olduğunu belirtmeye çalışacağız.

### **Maliye Teftiş Kurulu**

Maliye Teftiş Kurulu 1925 yılında kurulmuştur. Bu açıdan ülkemizin eski ve köklü denetim kurulları arasında ön sıralarda yer alır. Kurulla ilgili yasal düzenlemeler, yetki ve görevlerine ait hükümler 1936 tarih ve 2996 sayılı kanunla olmuştur. Son şekli ise, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK ile 1994 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmiştir (Akgül, 2000:47). Kurul; devlet mallarının korunmasını, devletin tüm gelir ve giderlerine ilişkin, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin tüm boyutlarıyla uygulanmasını sağlamayı görev olarak üstlenmiştir. Maliye müfettişleri, defterdarlıklar, mal müdürlükleri,

vergi daireleri gibi doğrudan Maliye Bakanlığı ile ilgili ve dolaylı olarak devlet malları ile ilişkisi olan diğer kuruluşlarda denetim yapmaktadırlar. Kurul elamanları, kamu kuruluşları dışında, çok doğal olarak, devlet gelir ve giderleri yönünden özel kurum ve işletmelerde de görev yapabilmektedirler (Yüzgün, 1994:63). Aslında kurulun teftiş ve denetleme yetkisinin alanı çok genişdir. Genel bütçeden, TBMM'den başlayan bu denetleme yetkisi, merkezi hükümet dışındaki yerel yönetimler bütçesine kadar uzanmaktadır (Akgül, 2000:47). Ancak yerel yönetimler üzerindeki denetimleri daha çok Maliye Bakanlığı ile ilgili hususlar üzerinde odaklaşmaktadır. Maliye Teftiş Kurulunun çalışmamız açısından dikkat çekilecek yönü, çok eski ve köklü bir kurul olmasının yanında, yıllardır hiçbir istikrarsızlığa uğramadan, kurula yetenekli gençlerin, çok etkin ve kayırmacılıktan uzak sınavlarla kazandırılması ve bu kişilerin oldukça başarılı yetiştirme döneminden geçirilerek, denetim alanına katkı sağlamalarının gerçekleştirilmesidir. Doğrudan bakan adına denetim yapan müfettişler, 1880'li yıllarda Fransa'dan alınan sistemde de yer alan, geniş yetkiler, ülke çapında prestij ve etkinlik gibi, denetim elamanlarında olması gereken nitelikleri taşımaya devam etmektedirler.

### **Hesap Uzmanları Kurulu**

Maliye Teftiş Kurulu gibi, aynı bakanlığa bağlı Hesap Uzmanları Kurulu da örnek alınabilecek bir denetim kurulu özelliği taşımaktadır. Ülkemizde vergi reformunun başlangıç yıllarında, vergi denetiminin çok değişik açılardan ele alınması, bu işin inceleme tekniğini iyi bilen, dürüst, bilgili ve ihtisasa sahip, tarafsız elemanlardan kurulu bir örgütçe yapılması gerektiği gerçeğini ortaya koymuştur. Beyana bağlı vergi sistemine geçiş döneminde girilen reformun başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve yurt çapında vergi denetiminin yeni bir açıdan ele alınıp organize edilmesini sağlamak üzere 1945 yılında 4709 sayılı kanunla kurulan Hesap Uzmanları Kurulu; kuruluş kanununun gerekçesinde 10 yıldır istihdam edilen hesap uzman ve yardımcılarının esaslı bir kuruluşta, çok daha iyi koşullarda ve uygun imkânlarla çalıştırılarak, denetimde etkinliğin sağlanması düşünüldüğünün belirtilmesiyle (Akgül, 2000:50-51), o dönemde denetimde etkinlik ve verimlilik sağlama çabalarının hangi boyutta olduğunu gösteren çok iyi bir örnek olarak yönetim sistemimizde yerini almıştır. Hesap Uzmanları Kurulunun ilk oluşturuluş şekli acil ihtiyaçlar dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir. O dönemde bazı vergi yasaları, mükellefler tarafından verilmiş olan beyannameleri incelemek için, maliye yönetimine bağlı memurlar dışında, bu konuda uzman kişilerin çalıştırılmasına da olanak vermişti (Yüzgün, 1994:64). Her ne kadar ücretli de çalıştırılsalar, daha önce belirttiğimiz denetim elamanlarının üstün otorite adına denetim yapması ve gerekli prestij ve özlük



haklarını taşıma gerekliliği, bu kişilerin etkin bir kurul altında örgütlendirilmelerini gerektirmiştir. Bugün Hesap Uzmanları Kurulu, daha çok ekonomik içerikli dış kamusal denetim fonksiyonunu üstlenmiş durumdadırlar. Sürdürülen denetimle bir yandan kamu finansmanının reel kaynaklardan sağlanmasına yardımcı olunurken, diğer yandan da yapılan incelemelerden elde edilen sonuçlarla uygulanan ekonomik ve mali tedbirlerin etkinliklerinin ölçülmesine ve bu sonuçların idarece değerlendirilmesiyle alınacak genel ekonomik kararlarla ilgili verilerin toplanmasına yardımcı olmaktadır (Akgül, 2000:51). Kurul, Maliye Teftiş Kurulu gibi, yapmış olduğu objektif sınavlarla, en başarılı gençleri bünyesinde toplamakta ve tam donanımla yetiştirerek, denetim sistemine kazandırmaktadır. Bakan adına denetim yaptığı için hiçbir şekilde baskılara maruz kalmamakta ve objektifliğinden ödün vermeme hususunda azami özen göstermektedir. Maliye Bakanlığı, ülkemizde, iki denetim birimine, teşkilat yapısında danışma ve denetim birimleri arasında yer veren ender bakanlıklardan birisidir. Bu durum olumsuzluklara neden olmasından çok, denetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının önünü açmaktadır. Her iki kurul arasında tatlı bir rekabet yaşansa da, aralarındaki örnek alınacak işbirliği ile, denetim sistemimizde ağırlıklarını hissettirmektedirler. Ayrıca, yaşanan rekabet kaliteyi artırdığından, bu kurullarda yetişen başarılı denetim elamanları, gerek özel gerekse kamu sektöründe topluma nitelikli hizmet sunmaya devam etmektedirler.

### **C-Bazı Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Denetimi**

Ülkemizde uygulanan denetim sistemimiz, her ne kadar kıta Avrupa'sından uyarlanarak alınmış olsa da, bugün bu sistemden önemli sapmalar içermektedir. Özellikle denetim alanında yaşadığımız tikanıklıkları aşmamızda, gelişmiş ülkelerin uyguladıkları sistemler, sergiledikleri bakış açıları, bizlere ışık tutabilecektir.

#### **İngiltere**

Bugün İngiltere'de yerel yönetimler, demokrasinin en önemli unsuru olarak görülmektedir. Bunun yanında İngiltere, yerel yönetimlerde ademi merkeziyet usulüyle yönetimi sağlayan ilk ülke olma özelliğini de taşımaktadır. Ayrıca Avrupa ülkeleri arasında bu durumunu devam ettiren ve başarılı olan ender ülkelerden birisidir (Munro, 1952:115). İngiltere bu başarısını kurmuş olduğu yerel yönetim sistemine bağlıdır. Her ne kadar özerklik çok fazla olsa da, yerel yönetimler üzerindeki merkez denetimi ağırlığını her zaman hissettirmiştir. İngiliz yerel yönetimleri, ülke, üniter devlet statüsünde bulunmasına rağmen, örneği başka ülkelerde görülmeyen bir özelliğe sahiptirler. Yerel yönetimlerin yargı yetkisi bulunmaktadır. İngiliz yerel yönetimlerin bu en

önemli özelliği, bu birimleri oldukça ayrıcalıklı bir konuma getirmektedir (Nadaroğlu, 1978:193). İngiltere’de yerel yönetimlerin denetimi daha çok mali alanda olmaktadır. Bu alanda iki denetim türünden bahsedilebilir. Bunlardan iç denetim, genelde yerel yönetimin mali işler müdürlüğü bünyesinde, ilgili birimde inceleme yapmak, öneride bulunmak ve koruyucu önlemler almak üzere yaratılan bir hizmet olup, üst düzey yönetimden bağımsız olarak çalışır. Son yıllarda ülkede yapılan iç denetim, performans denetimi ve değerlendirmesini de kapsamına almaya başlamıştır. Ülkede ayrıca, yerel yönetimler için; görevleri hesapların doğruluğu ve yasallığı hakkında rapor vermek, iç denetim ile mali denetimin yetersizliğini gözden geçirmek, iç denetimin etkinliğini incelemek, performans denetimini sağlamak için gerekli genel düzenlemeleri gözden geçirmek olan dış denetçiler bulunmaktadır. Bakanlıkça atanan dış denetçiler, denetimleri ile ilgili sonuçları yasama organının temsilcilerine rapor eder. Dış denetçi raporlarında, hesapların yasa hükümlerine uygun yapıp yapılmadığı, harcamaların yasaya göre yetkilendirilmesi, gelirlerin yasalara göre elde edilmesi, gerekli muhasebe kurallarına uyulup uyulmadığı ve iç denetim ile mali denetim sistemlerinin, ciddi, kayıpları engellemeye yeterli olup olmadığı, yönetimin etkin ve verimli çalışıp çalışmadığı, hesapların önemli kayıplar gösterip göstermediği (israf, yetersiz yönetim, performans denetimindeki başarısızlık gibi) gibi hususlar açıklığa kavuşturulmaya çalışılır (CDLR, 1995:97). Ülkede yerel yönetimler üzerindeki dış denetim de iki şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi ilçe teftişidir. Ülke ilçelere bölünmüştür ve bir ilçe müfettişi, her bir ilçe yönetiminin hesaplarını denetlemek üzere atanır. Dış denetimin ikinci şekli muvafakatlı teftiştir. Burada bakan, yerel muhasebe şirketlerinde çalışan görevliler arasından seçilen müfettişi onaylar. Bu müfettişler, yerel yönetimlerin toplamakla yükümlü oldukları vergileri yeterince toplayamadıkları zaman, konuyu bakana rapor etmek zorundadırlar. Bakan ayrıca ilçe müfettişinden ayrı teftiş yapmasını isteyebilir (Özarslan, 1994:195). İngiltere’de bu sisteme 1983 yılında yeni bir denetim kurulu daha eklenmiştir. Bu teftiş kurulu, sanayi odasından, yerel yönetim ve ticaret odalarından gelen, hükümet tarafından atanmış 15 üyeden oluşur. Böyle bir kurul oluşturmanın amacı, müfettişlerin bağımsızlıklarını artırmak, sisteme daha çok özel sektör kökenli müfettişleri getirmek ve yerel yönetimler maliyesinde etkinliği artırmaktır. Kurul incelemelerine karşılık olarak her yerel yönetim bakanına yıllık muhasebe raporu sunar. Bu raporlar, yerel vergilerin detaylarını, yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarını kapsar ve gereksiz mali faaliyetlerine karşı ek bir güvence sağlar (Özarslan, 1994:196- 197). İngiltere yerel yönetimlerin teftişi bakımından onbeş bölgeye ayrılmıştır. Her bölgenin başında bir bölge müfettişi bulunur. Bölge müfettişine yeterli sayıda kıdemli müfettiş, yardımcı müfettiş ve sekreterlik kadrosu yardım eder.

Müfettişler, merkezde İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan ancak teknik olarak ondan ayrı bir birim olan Bölgesel Hesap Müfettişliği Teftiş Kuruluna bağlı olarak çalışırlar. Bölgesel hesap teftişi, yerel yönetimler üzerinde en kapsamlı ve yoğun denetim olarak kendini göstermektedir. Bölgesel hesap müfettişleri, yerel yönetimlerin hesaplarını yıllık olarak teftiş ederler. Yetkileri ve denetim alanları hesaplarla ilgili çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bölgesel hesap teftişinin konusunu yerel yönetimlerin hesapları oluşturmaktadır. Müfettişler, gerekli gördükleri her türlü evrakı inceleyebilir. Kendi inisiyatifleri oldukça fazladır. Müfettişler hesap teftişi dışında, kanunda yazılı bir görev olmamakla beraber, devlet yardımlarının uygulanmasıyla ilgili incelemeleri de ilgili bakanlıklar adına yapmaktadırlar. Hesap müfettişinin istediği her belgenin kendisine sunulması gerekir. Her mahalli idare birimi, teftiştten 7 gün önce, gelir hesap defterlerini, senetlerini, sözleşmelerini, makbuzlarını, müfettişe sunmak zorundadır. Müfettişler yerel yönetimlerin hesaplarını kabul veya reddeder. Bunu sağlamak için sadece hesapların doğruluğuna değil fakat her kalem harcamanın uygunluğuna da bakarlar. Kanuna aykırı harcama var ise, bunu hesaptan çıkarabilirler. Müfettişler ayrıca gördükleri usulsüzlükler karşısında ilgili kişileri sorumlu tutup borçlandırabilirler. Bölgesel hesap denetiminin önemi, merkezi idareye vermiş olduğu bazı zorlayıcı yetkilerden kaynaklanır. Bu yetkiler hesapların reddi ve ilgili kişi adına borç çıkarmadır. Ülkede yerel yönetimler, toplanan mahalli vergileri yetkisi olmayan amaçlar için harcadığı derecede bölgesel hesap teftişi aracılığıyla sıkı bir denetime tabi tutulurlar. Bu yetki, bakanlığın görüşüne uygun olmasa dahi, mahalli otoritenin takdirine bırakılmış harcamalar için kullanılamaz. Bunun yanında sorumlu kişi adına borç çıkarma yetkisi harcamanın yapılmaması halinde etkisizdir. Eğer bir yerel otorite, kanuni görevi gereği yapması gereken bir harcamayı yapmamış veya çok az bir harcamada bulunmuş ise, ilgili kişi adına borç çıkarma yetkisi işe yaramamaktadır. İngiltere’de teftişin önemi, iki gerçeğe dayanmaktadır. Bunlardan birincisi, yabancı sistemlerle karşılaştırıldığında ülkede istihdam edilen kadronun kapsamı ve bunun devlet yardımıyla olan ilişkisidir. Merkezden gözetim ve teftişe tabi yerel yönetim sayısı çoktur. Bundan dolayı bu yönetimlerin teftişiyle görevli kadro da oldukça geniş olacaktır. Ayrıca teftiş, merkezi idare tarafından yapılan yardımlarla ilişkilendirilmiştir. Burada amaç verimlilik, verimliliğin en güvenilir kaynağı ise müfettiş raporlarıdır (Arslan, 1978:299). Bundan dolayı ülkede müfettişlere büyük önem verilir. Gerek beceri gerekse nitelik olarak üstün özellikler taşımaları beklenir. Çünkü yapacakları hatalar doğrudan yerel özerkliği zedeleyecektir.

#### **ABD**

Amerika Birleşik Devletleri, yerel yönetimlerin denetimi açısından örnek teşkil etmeyen bir yapıya sahiptir. Ülkede mevcut 51 eyalet, yerel yönetimler

üzerinde kendi inisiyatiflerine dayanarak yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Ancak, ABD yerel yönetimlerine en geniş kapsamlı özerkliği tanıyan ülkeler arasında en önlere sahiptir. Ülkede, yerel yönetimlerin kökeni, 18.yy'a kadar gitmektedir. Federal devlet yapısı, yerinden yönetim anlayışını bütün yönetim mekanizmasına hakim kılmıştır. Bundan dolayı ülkede, yerel yönetimlerin, türleri, organları, görevleri, personeli ve mâliyesi gibi konularda bir örneklik mevcut değildir (Ulusoy-Akdemir, 2001:71). Ancak ABD yerel yönetimlerinin kendine özgü bazı özellikleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, çeşitli üye devletlerde değişik fonksiyonlara sahip, bazen değişik isimlerde bulunmaktadır. Yerel birimler bile bir örnek değildir. Bazı birimler, bazı devletlerde bulunmamaktadır. Bazen aynı fonksiyonu yerine getiren birimler farklı devletlerde farklı isimler alabilmektedirler. Ancak genel olarak ülkedeki yerel yönetimleri sınıflandıracak olursak;

1- Bölgeler (Counties): Yerel yönetim birimi olarak içinde il, ilçe ve köylerin bulunduğu bir bölgeyi kapsamaktadır. Üye devletlerin kendi sınırları içerisindeki bu coğrafi üniteler, ülkedeki en önemli mahalli idare birimleridir. County bir yargı mercii olarak üye devletin ceza kanununu uygulayabilmekte, yerel vergilerin tarh ve tahsilini yapabilmekte, seçimleri uygulayabilmekte ve benzer birçok fonksiyon görebilmektedirler. Bunları yaparlarken başlarında denetçilerden oluşan kurullar bulunmaktadır. Yönetimi ise seçimlerle belirlenen memurlar sağlamaktadır.

2- Belediyeler (Municipalities): Bu birimlere, üye devletler kanunla tüzel kişilik vermiştir. Önceki uygulamaya göre tüzel kişilik ancak yasama organının onayı ile kazanılıyordu. Üye devletlerin çoğunun 1875'ten bu yana municipalitieslere özerklik vermelerine rağmen, geçen zaman içerisinde özerklik tanımına uygun hareket etmeleri azalmıştır. Çünkü üye devletler yasama organlarının anayasalarında yer alan özerklik hükümlerini uygulamaktan kaçınmışlardır. Kanunlardaki karışıklıklar, yargı organlarının kısır yorumları da bu süreci pekiştirmiştir. Katı merkezîyetçilik uygulamaları, çeşitli ekonomik bunalımlar ve yaşanan savaşlar, özerklik kuralının uygulanmasını engellemiş ve yerel yönetimlerin, üye devletlerle federal devletin yardımına muhtaç kalmalarına yol açmıştır.

3- Kasabalar (Townships): Countyden ayrı olarak bir alt bölümü oluşturan mahalli idare birimleridir. Koloni döneminden kalan alışkanlıklar sonucunda, daha çok tarımsal toplulukları nitelendirmek için kullanılmaktadır. Aslında bir ilçe görüntüsünde olan bu birimler, zamanla il durumuna gelmişlerdir.

4- Okul Bölgeleri (School Districts): Okulların bakım ve idaresi için vergileme ve yönetme gücüne sahip sınırlı coğrafi bölge olarak tanımlanan bu

yerel yönetim birimleri, ilk, orta ve yüksek öğrenimin gerçekleştirildiği yerlerdir.

5-Özel Bölgeler (Special Districts): Havaalanı yönetimi, su temini gibi yalnızca tek fonksiyon ifa eden birimlerdir. Üye devlet bu fonksiyonları görebilmek için bölgeleri kurar, bu birimler bu yönleri ile üye devletin siyasal alt bölümüdür (Nadaroğlu, 1978:166).

ABD’de görülen ve oldukça uzun süren kentleşme süreci, iki türde ancak birbirleri ile bağımlı olgularla açıklanabilir. İlki yerel yönetimlerin artması, hacimsel ve sayısal olarak büyümeleridir. 1790 yılında sadece Newyork ve Philadelphia 25.000 nüfusu aşarlarken, 1960 yılında bu rakamı aşan toplam 676 kentin bulunduğu belirlenmiştir. 1790 yılında en büyük kent olarak Newyork’un 500.000 civarında nüfusu var iken, bugün bu rakamı aşan kent sayısı 600’i bulmaktadır (Roscoe, 1965:2). Böylesine hızlı büyüyen ve oldukça geniş kapsama sahip olan yerel yönetimleri merkezden denetlemek çok zordur. Zaten böyle de olmamıştır. Ülkede yerel yönetimler üzerindeki asıl denetim yetkisini eyalet yönetimleri kullanır. Gerek atanan gerekse kadrolu denetim elamanları, yerel yönetimlerin harcamaları ve işlemleri üzerinde denetim yapmaktadırlar. Ancak denetimin içeriği, eyaletten eyalete değişebilmektedir. Dolayısıyla denetim sürecinden benzer ve bir örnek süreçten bahsetmek oldukça güçleşmektedir.

### **Fransa**

Fransa, kıta Avrupası ülkelerine benzer bir şekilde tarihsel açıdan çok eskiye gitmeyen yerel yönetimler sistemine sahiptir. Buna göre ülkede üç ayrı tipte mahalli ve bölgesel kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar; bölgeler, departmanlar ve komünler olarak sıralanabilir. Ayrıca Paris kenti taşıdığı özelliklerinden dolayı, ayrı ve özel bir statüye sahiptir. Bu sistem temel yapısını, 1. Napolyon döneminden almıştır ve özelliklerini halen korumaktadır. Buna göre, tüm birimlerde, bir meclis, bir yürütme komitesi ve bir yönetici bulunmakta ve kanunlar çerçevesinde kendilerine düşen görevleri yapmaktadırlar. Merkezi yönetimin etkin bir vesayet denetimi bulunmaktadır (Nadaroğlu, 1978:207). Ancak merkezi yönetim kesinlikle yerindelik denetimi yapmamaktadır. Bölge Yerel Yönetim Sayıştayları yaptıkları denetimlerde harcamaların yerindeliğini denetleyebilmektedir. Bu harcamalarda israfa yol açılıp açılmadığı gözetilmektedir. Sayısı beş olan yerel sayıştaylar, yayınladıkları yıllık raporlarda yerel yönetimlerin hizmetlerini harcamalarını değerlendirmekte ve kamu oyunu bilgilendirmektedirler. Bir anlamda performans denetimi yapmaktadırlar (Pirler vd., 1997:74). Ülkede yerel sayıştaylarla valilerin denetimi de etkilidir. Yeni

düzenlemelerle yerel yönetimlerin şirketlerinin işlemleri üzerindeki denetleme yetkisi de valilere verilmiştir. Valiliğin bu konulardaki karışma yetkisi, yerel yönetimlerin mali çıkarlarının korunmasından daha başka bir amaç güdemez ve daha ileriye götürülemez (Keleş, 1994:14). Sayıştaylar ve valiler sahip oldukları denetim yetkilerini özerkliği zedelemeyecek şekilde kullanmak zorundadırlar.

Fransa yerinden yönetim yapısında, 1980'li yılların başlarında önemli bir değişikliği gerçekleştirmeyi başarmıştır. Ülkede 1982'den başlayarak çıkarılan reform yasalarıyla, yerel yönetimler merkez himayesinden büyük ölçüde kurtarılmış, özerkleşmişlerdir. Ülkemizde ise eski sisteme dirençle sahip çıkılarak, Bonapartizmde Fransa'nın bile önüne geçilmektedir! (Keleş, 1994:3).

Ülkede bu dönemde yapılan yeni düzenlemelerle devletin ildeki ya da bölgedeki temsilcilerine yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde 'sonsal' bir denetim uygulama yetkisi verilmiştir. Yasa He, yerel yönetimler üzerinde 'önsel (priori)' vesayet denetimi yetkisi kaldırılmıştır. İşlem yapıldıktan sonra uygulanabilecek olan denetim, bu yasaya göre yalnız işlemin hukuk kurallarına uygunluğunun denetlenmesi biçiminde olacaktır (Keleş, 1994:13). 1982 öncesinde ise ülkede vesayet denetimi, kararların hukuka ve kamu yararına uygunluğunu kapsamakta idi. Bugün sadece hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır, yerel yönetimlerin bütün kararlarının Vali'ye gönderilmesi gerekmektedir.

Fransa'da denetim alanında 1982 tarihinde yapılan köklü reformlar sonucunda, Bölge Denetim Müdürlüğü kurulmuştur, yerel yönetimlerin bütçe denetimini bu kurum yapmaktadır. Bütçe denetiminin özel bir amacı bulunmaktadır. Kararların iptali değil, bunların başka kararlarla değiştirilmesi söz konusudur. Bütçe denetiminde genel bütçenin kabulü ile ilgili zaman sınırı, bütçenin dengesi, kalemlerin tek tek belirtilmesi, idari hesaplardaki açık durumu ve zorunlu giderlerin kayıta geçirilmesi gibi hususları içermektedir (CDLR, 1995:39). Ülkedeki bu yeni denetim mekanizmasının özelliği, tüm işlemlerde önceden onaylanmayı kaldırmakta ve sadece eşitlik nedeniyle ilgili birimi yürürlükten kaldırma yetkisine sahip kılmaktadır. Buna göre yerel otoritelerin kararları itirazsız olarak yürürlüğe girmekte, bu işlemler herhangi bir ön denetime tabi olmamakta ancak daha sonra denetlenebilmektedir. Bu denetim yalnızca işlemin hukukiliğiyle ilgili olup, işlemin uygulanmasından sonra devlet temsilcisi, hukuki bir otorite, idari mahkeme ve daha sınırlı ölçüde Bölge Sayıştay'ı tarafından yapılmaktadır. Ülkede mali denetimde vesayet hafifletilmiş fakat tamamen kaldırılmamıştır (Yıldırım, 1997; 194). Bazı yorumcular Fransa'da yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin aşırı denetiminin söz

konusu olabileceğini belirtmektedirler. Ancak bunun için de yargı organlarına başvuru imkânı getirilmiştir. Aşırı denetimden zarar gören yerel yönetimlerin, mahkemelere başvurarak aşırı denetimin kendilerini uğrattığı zararların tazminini isteme hakları bulunmaktadır (Ünusan, 1996:155). Her ne kadar yargı organına başvurma imkânı olsa da, bu doğal olarak hukuk devleti ilkesinin gereğidir, Fransa'daki mevcut denetim imkanı, yanlış uygulamalar yapıldığı takdirde, yerel yönetimlerin özerkliklerini önemli ölçüde sarsabilmektedir.

### **Almanya**

Almanya'da yerel yönetimler sistemi işbirliği ve ortaklık ilkelerine dayanmaktadır. Mahalli idare birimleri, tüzel kişiliklerini ve yasalarla kendilerine verilmiş olan görev ve yetkilerini saklı tutmakta, ama geniş ölçüde, bazı durumlarda da yasaların öngördüğü biçimde, iş ve güç birliği yapmaktadırlar (Yalçındağ, 1992:29). Almanya'da yerel yönetimler temel olarak iki bölüme ayrılmıştır. Bunlardan birincisi, belediyeler diğeri ise ilçelerdir. Bunların dışında eyaletler ve ilçeden bağımsız büyük şehir belediyeleri de bulunmaktadır. Ülke 16 eyaletten oluşmuştur. Federal anayasa dışında her eyaletin kendi anayasası bulunmaktadır. İlçeden bağımsız büyük şehirler ise, her hangi bir ilçeye bağlı olmayan, belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini birlikte yürüten şehirlerdir. Bunlar üzerindeki denetim yetkisi valilere ve eyalet içişleri bakanlığına aittir (Ulusoy-Akdemir, 2001:62). İlçeler, küçük belediyelerin yerine getiremedikleri hizmetlerle belediyeler arası geniş kapsamlı fonksiyonları yerine getiren birimlerdir. Bundan dolayı, ülkedeki temel mahalli idare birimi belediyelerdir. Daha çok koordinasyona dönük hizmet gören ilçeler konum olarak belediyelerin üstündedir. Hava kirliliğinin denetimi, temizlik, düzen, park bahçe düzenlemeleri gibi görevleri vardır (Mengi, 1997:93). Belediyeler ise, ilkokulların yapım, bakım ve işletilmesi, hastanelerin yapımı ve bakımı, sosyal yardım, belediye yolları yapımı ve bakımı, temizlik işleri, yangın önleme çalışmaları gibi görevleri yerine getirirler (Tortop, 1999:62). Almanya'da yerel yönetimler, ilgili eyalet birimlerince yapılan kanunilik denetimi ile denetlenmektedir. Bu denetimin kapsamı da yerinden yönetim hizmetleridir. Bunların dışında, yerel yönetimlere merkezi idare tarafından aktarılan imar denetimi, kamu düzeni, kimlik bildirimi gibi görevler hem hukukilik hem de yerindelik açısından denetime tabidir. Eyalet ya da federal devlet denetim birimleri hizmetlerle ilgili karar ve işlemleri iptal edebilecekleri gibi, değiştirme hakkına da sahiptirler. Merkezi birimlerin böylesine geniş yetkileri ve aynı zamanda yerindelik denetimi de yapabilmeleri, ülkede yerel yönetimler üzerinde oldukça kapsamlı merkezi yönetim baskılarına yol açabilmektedir. Bu durum federal sistemle yapılanmış ülkede, ulusal birliği

koruma ve uygulamalarda birlik sağlama çabalarının sonucu olarak görülebilir.

### **Japonya**

Japon yerel yönetimler sisteminin, ilk oluşumu 1880'li yıllarda gerçekleşmiştir. 1871 yılında ülkedeki feodal beylikler kaldırılmış ve merkezîyetçi yönetim yapısı kurulmuştur. Bu dönemde yöneticileri merkezî yönetimce atanan il sistemine geçilmiştir (Ulusoy-Akdemir, 2001:102). Japonya yerel yönetim sistemi, en köklü değişimi ise Meiji döneminde yaşamıştır. Merkezî yönetim, merkezî denetim altında üçüncü sektör kuruluşlara izin vermeye başlamıştır. Ancak bu alanda yaşanan hızlı gelişim sonucunda, yaklaşık 1,2 milyon kuruluşun ancak 199.000'in ulusal ağ içerisine dahil edilmesi sağlanabilmiştir (Takao, 2001:295). 1946 yılında yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip kılınmışlar, yerel yönetimlerle ilgili olarak yerel özerklik, yöneticilerin seçimle belirlenmesi, mahalli seçmenlerin öncelikli iradeleri, mahalli birimlerin kendi iç yapısını ve kurallarını kendisinin belirleyebilmesi gibi hükümler, anayasaya konarak, yerel yönetimler için çok önemli mesafeler kat edilmiştir (Ulusoy- Akdemir, 2001:102). Japon yerel yönetimleri, temelde valilikler ve belediyeler olmak üzere ikili bir yapıya sahiptirler. Belediyeler ise, köyler, iller, ilçeler şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutulmuşlardır. İller arasında ise ayrıca hükümetçe düzenlenenler ve diğerleri olmak üzere ikili bir ayrım söz konusudur. Bugün Japonya'da yerel yönetimler üzerinde etkin bir denetim olduğu söylenebilir, yerel yönetimler etkin bir kurul tarafından denetlenmektedir. 1984 yılında kurulan Yönetim ve Eşgüdüm Kurulu, ülke çapında tüm yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlemek ve bu denetimlerin sonucu yapılabilecekler hususunda bilgiler vermek ile görevlendirilmiştir. Kurul yerel yönetimlerin faaliyetlerini, taşıdığı yetkiler paralelinde, hem hukuka uygunluk açısından, hem de çağdaş denetim gereği etkinlik ve verimlilik açısından denetlenmektedir. Bu denetim sürecinde tüm kurum ve kuruluşlar, kendilerinden istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar (Akdoğan, 1997:94). Ülkede Yönetim ve Eşgüdüm Kurulu'nun yaptığı denetimler sonucunda elde ettiği sonuçlar paralelinde getirdiği öneriler, yaptığı tavsiyeler tüm kamuoyunun dikkatine açılır ve halk desteği sağlanır. Halktan gelen şikâyetler dikkate alınır. İlgili mahalli idare birimi gerekli düzenlemeleri yapmaz ise kurul tarafından tekrar uyarılabilirler (Ulusoy-Akdemir, 2001:108). Kurul, ülke genelinde yaptığı denetimleri, kendi bünyesinde bulunan ve yoğun bir hizmet içi eğitimle nitelikleri fazlasıyla artırılan denetim elamanları aracılığı ile yürütmektedir. Bu elamanların yaptıkları işlerle doğrultulu özlük haklarına ve kariyere sahip olmaları, denetimin etkinliğinde çok önemli paya sahiptir.



#### **D- Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Son Gelişmeler**

Çalışmamızın bu bölümüne kadar kuramsal açıdan yerel yönetimler ve denetim konularını inceledik. Ardından beş gelişmiş ülkede özet bir şekilde yerel yönetimlerin denetimini, uygulama şekli ile gördük. Artık bu süreçte ülkemizdeki denetim sistemine ve bu sistemde yaşanan sorunlara geçebiliriz. Yerel yönetimler, kamu yönetimi sisteminin bir parçası ve mahalli sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği bölgesel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kuruluşlardır. Kuruluşların temel özellikleri, merkezi idarenin bir alt birimi olmaları ve mahalli halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri ve fonksiyonları yerine getirmeleridir (Ersöz, 2000:128). Yerel yönetimlerin merkezi idarenin alt birimi olmaları, doğal olarak merkezi idare denetimine tabi olmaları sonucunu doğurmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetim; ancak idari makamlar ve yönetsel yargı yerlerince kullanılabilir. Yetki yasaya dayanır ve yasalarla sınırlandırılmıştır. Denetim yetkisi, merkezdeki bir makam ya da organa, merkeze bağlı bir memura veya kurula tanınabilir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişki, ast-üst ilişkisinden farklıdır. Denetim yetkisinin yalnız kendilerine verilmiş olduğu görevliler, makamlar ya da kurullarca kullanılması zorunludur. Bu yetkinin devredilmesi mümkün değildir (Keleş, 1982:421).

Günümüzde, yerel yönetimler üzerindeki denetim, merkez-yerel yönetim ilişkilerinin çelişkilerini ve koordinasyonsuzluğu önleyerek, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak amaçlarıyla yapılmaktadır. Ayrıca seçilmiş yerel organları merkezden kontrol etme düşüncesi de varlığını korumaktadır. Yerel yönetimleri güçlü olan ülkelerde bu denetim en aza indirilirken, diğer ülkelerde yerel yöneticiler çok sıkı bir biçimde denetlenmektedir. Hukuka uygunluk ve koordinasyon için yapılan denetimler dışındaki uygulamalar, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinin önündeki en önemli engeller olarak görülmektedir (Görmez, 1990:484). Eğer yerel yönetimler üzerindeki denetim, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ilişki kurularak çelişkilerin önlenmesi ve devletin birliğinin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlanması amacına yönelik olursa (Tortop, 1999:14), demokratik yerel yönetim ilkesi ile ters düşülmeyebilir. Ülkemizde, yerel nitelikli birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetimler; il özel yönetimi, belediye yönetimi ve köy yönetiminden oluşmaktadırlar. Bunlar arasında en eskisi ve gelenekseli köy yönetimidir. Diğerleri, batılılaşma döneminde Fransa'dan örnek alınarak kurulmuştur. Bu birimler üzerinde merkezi yönetim denetimi aynı ağırlıkta gerçekleştirilmemektedir. Köy idareleri üzerindeki denetim

diğer birimlere göre daha azdır. Buna karşılık belediyeler üzerinde en yaygın ve kapsamlı denetim uygulanır. İl özel idareleri üzerindeki denetim de ağırdır (Gözübüyük, 1967:4). Bu birimlerin teftiş ve denetimleri ile personeli hakkındaki soruşturmalar İçişleri Bakanlığınca yürütülmektedir. Halen sayıları 300 civarında olan mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri her üç yılda bir tüm belediyelerin denetimini hedeflemişlerdir. Ancak bir yandan belediye sayısındaki artışlar, diğer taraftan işlem hacmindeki artışlar nedeniyle bu denetimler yetersiz kalmaktadır. Bu denetimlere ayrıca, üç yıllık gelir ortalaması belli miktarı aşan belediyelerin kesin hesaplarını denetleyen Sayıştay denetçileri de katkıda bulunmaktadır. Bunun yanında Maliye Bakanlığı müfettişleri, Çalışma Bakanlığı müfettişleri, belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde teftiş ve denetleme yapma yetkisine sahiptirler. Ancak yerel yönetimler üzerinde en yoğun denetimi İçişleri Bakanlığının yerel yönetimler kontrolörleri ve mülkiye müfettişleri gerçekleştirmektedir. Şimdi bu birimleri biraz daha ayrıntılı inceleyelim.

### **Sayıştay**

Yerel yönetimlerde mali işlemlerin hukuka uygun yürütülmesini sağlamak ve özellikle hukuka uygun yürütülüp yürütülmediğini tespit etmek amacıyla genel olarak üçlü denetim yürütülmekte ve dolayısıyla sorumlu üç kurum bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, iç denetim ve belediye örgütü, ikincisi yargısal mali denetim ve Sayıştay'dır. Üçüncüsü ise, merkezi yönetim adına belediyelerde mali işlemlerin denetimini yürüten İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerinin denetimidir. Bunlar arasında daha çok hesaplar üzerinde yaptığı denetim ile farklılaşan Sayıştay, hesap mahkemesi olarak fonksiyon görerek, özellikle bu alanda hatası olan yerel yönetimler personeline kişi borçlandırması yaparak önemli bir denetim kurumu olma özelliğini sürdürmektedir. Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerindeki denetimi, ilgili birimin gelir, gider ve malları ile sorumlularının hesap ve işlemlerini toplayan sayman hesapları üzerinden yapılan biçimsel bir denetimdir. Sayman hesaplarına giren hesaplar ve işlemlerin hukuk kurallarına uygunluğu araştırılır. Sayman hesapları üzerinde yapılan Sayıştay denetimi, etkinliğini yargılama ve kesin hükme bağlama fonksiyonuna dayandırmaktadır (İğdeler, 1995:83). Bundan dolayı Sayıştay denetçilerinin yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerinde yoğunlaşmaları ve denetim yapmaları söz konusu değildir. Zaten denetçilerin konumları, eylem ve işlemler üzerinde denetim yapan müfettiş ve kontrolörlerden farklıdır. İçişleri Bakanlığı müfettişleri ve kontrolörleri ile, Sayıştay denetçilerinin yetkileri arasında önemli farklar bulunmaktadır. Her iki görevli grubu da her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilir.

Ancak müfettişlere görevde kalmalarında sakınca görülen kişileri görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiş iken, Sayıştay denetçilerinin bu yetkileri yoktur (İnan, 1982:79). Sayıştay denetçileri görevlerini yürütürken anayasal güvencelerden yararlanmaktadırlar. Buna karşılık müfettişler için de müfettişlik güvencesi bulunmaktadır. Müfettişler başka bir göreve ancak kendi istekleri ile atanabilirler.

### **Mülkiye Teftiş Kurulu**

Ülkemizde bürokrasinin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır. Bu amaçla bütün bakanlıklarda teftiş kurulu başkanlığı bulunmaktadır. Teftiş kurulu başkanlığı, bakanın emri ya da onayı üzerine, onun adına, bakanlık teşkilatı ile, bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevli bulunmaktadır. Müfettişlik kurumu Fransız yönetim sisteminin bir özelliğidir. ABD ve İngiltere’de genelde kamu yönetiminin yapısı ve işlemleri üzerinde inceleme ve soruşturma faaliyetleri, genellikle ihtisas komisyonları aracılığı ile yapılmaktadır (Eryılmaz, 1994:79). Aslında kamu yönetimimizde teftiş kurulları, bakanlıkların, genel müdürlüklerin denetleme birimi ihtiya ı duymaları sonucu kurulmuşlardır. Nitelikleri gereği olarak, teftiş personeline aranılacak özelliklerin belirli bir statü içerisinde belirtilmesi zorunluluğu, genellikle bunların bir tüzük ile örgütlenmesi sonucunu doğurmuştur. Yönetmelikle kuruluşunu gerçekleştiren teftiş kurulları da bulunmaktadır (İsbir, 1977:67). Tüm teftiş kurulları bir başkan ile kuruluşların büyüklüğüne göre sayıları değişen yeteri kadar başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısından oluşmaktadır. Kuruluşun durumuna göre doğrudan doğruya bakan ya da genel müdüre bağlı olan teftiş kurullarının görev, yetki ve sorumlulukları, çalışma ilke ve metotları çeşitli hukuksal yönergelerle belirlenmektedir. Kurulların yazışma, hesap ve diğer büro işlemleri başkanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren bir büro tarafından yürütülmektedir (Saran, 1995:57). Teftiş kurullarının bu genel  zellikleri Mülkiye Teftiş Kurulu için aynen geçerlidir. Mülkiye Teftiş Kurulu’nun oluşmaya başlaması, İçişleri Bakanlığı’nın merkez örgütünün 1880’li yıllarda kurulmaya başlandığı yıllara kadar uzanır. Geniş bir alana yayılan Osmanlı İmparatorluğunun topraklarında mahalli denetim gereksinmesinin ortaya çıkması ile birlikte, 1901 yılında Edirne, Selanik, Manastır, Kosova, İşkodra ve Yanya illerinde müfettişliklerin kurulduğunu görüyoruz. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkat Kanununa dayanılarak umumi müfettişlikler kurulmuş, 1915 tarihinde Teftiş Heyeti Müdürlüğü doğrudan bakana bağlı bir genel müdürlük haline getirilmiş, 1930 yılında yürürlüğe giren 1624 sayılı kanun ile kurulun görev ve yetkileri

belirlenmiştir. Son düzenleme ise 1985 tarihli ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile yapılmıştır. Teftiş kurulunun oluşumuna baktığımızda ise, mülki idare mesleğinin özelliklerinin bir gereği olarak, meslekte başarılı olanlar arasında kaymakamlık sıfatını kazanmış olup, meslekte en az altı yıl çalışmış ve mahrumiyet ilçesi hizmetini tamamlamış, 38 yaşını doldurmamış ve belli kriterlere göre yapılan değerlendirme sonucu yeterli puanı almış olmak ve yarışma sınavını kazanmış olmak koşulu ile müfettişliğe atama yapılmaktadır (Günel, 1995:30). Kurulun bu özellikleri, kamu yönetiminde uzun bir geçmişe ve köklü bir geleneğe sahip olmasının da etkisiyle, kendisini yönetim sistemimizde ayrıcalıklı bir konuma getirmesini sağlamıştır. Öncelikle kurulu oluşturan mülkiye müfettişlerinin mülki idare amirleri arasından seçilmesi ile daha başlangıçta devlet mekanizması, kamu bürokrasisi, halkla ilişkileri ve denetim fonksiyonunu bilen ve deneyim sahibi denetim elamanları sağlanmaktadır (İğdeler, 1995:85). İçişleri Bakanlığı, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisini, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığı ile kullanmaktadır. Mülkiye müfettişleri, Bakan adına hem genel idare üzerindeki hiyerarşik denetim, hem de yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi yetkisini kullanırlarken, kontrolörler, Mahalli İdareler Genel Müdürünün Bakanlık makamından aldığı onay üzerine yerel yönetimler üzerinde aynen mülkiye müfettişleri gibi teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmaya yetkili bulunmaktadırlar (Özer, 1993:31). Bu açıdan bakıldığında görmüş oldukları fonksiyon itibarıyla müfettişler ile kontrolörler arasında önemli farklar olmadığını görüyoruz. Müfettişler, mesleğe giriş açısından kaymakamlar arasından belirlenmekte ve bunun için belli deneyimlere sahip olma şartları aranmaktadır. Ancak, bu şartları tamamlayan bir müfettişin en az 35 yaşından sonra, bu yoğun denetim ortamına gireceğini düşünersek, denetimin yaygın olarak yapılabilmesinin güçlüğü karşımıza çıkar. Ayrıca, bu şekilde belirlenen müfettişlerin, devasa büyüklükteki yerel yönetimlerin denetimini ne ölçüde karşılayacağı belirsizdir. Çalışmamızın başında da belirttiğimiz gibi, ülkemizdeki tüm başarılı denetim kurulları, bünyelerindeki denetim elamanlarını, genç, yeni mezunlardan, oldukça zor sınavlar yaparak belirlemekte ve 3 yıl içinde bunları yetiştirerek, denetime başlatmaktadırlar.

### **Mahalli İdareler Kontrolörleri**

Ülkemizde yerel yönetimler üzerinde İçişleri Bakanlığının yönetsel ve vesayet denetimini uygulayan diğer önemli denetim birimi de mahalli idareler kontrolörleridir. Kontrolörlerin mülkiye müfettişlerinden en önemli farkları, ülkemizdeki uygulamanın aksine, bakanlık danışma ve denetim birimleri

arasında değil. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunmalarıdır. Ülkemizde, tarihsel gelişime baktığımızda, genel müdürlük bünyesinde kurulan ve geçmişte oldukça eskilere dayanan denetim kurulları bulunmaktadır. Bunların bazılarının tarihi, bakanlıkların denetim kurullarının oluşma tarihinden daha eskilere de dayanabilmektedir. Daha sonra bu genel müdürlüklere bağlı kuruluşların da denetim kurulları oluşturdukları gözlemlenmektedir (Yüzgün, 1994:63). Mahalli idareler kontrolörlerinin kuruluş tarihi çok eski olmasa da, bugün görmüş oldukları fonksiyonları ve iş yükü açısından birçok bakanlık teftiş kurulu ile yarışır durumdadırlar. Bugünkü uygulamaya göre kontrolörler, yerel yönetimler ve bunlara bağlı özel kanunla veya 1580 sayılı Belediye Kanununa göre kurulmuş katma bütçeli işletme ve idarelerle, döner sermayeli kuruluşlar ve bunların kurdukları veya katıldıkları birlikleri, Anayasadan kaynaklanan ve uygulamada İçişleri Bakanından aldıkları vesayet denetimi yetkisine dayanarak denetlemektedirler. Denetim sürecinde, söz konusu kurum ve kuruluşların, iş, işlem ve personeli hakkında teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilmektedirler. Ülkemizde yerel yönetim birimleri üzerinde denetim yapan birimleri bu şekilde inceledikten sonra, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları çerçevesinde gündeme gelen yeni denetim anlayışları ve bunların somut olarak yansıdığı yasaları inceleyebiliriz.

Son olarak TBMM'den geçen “Belediyeler-İl Özel İdareleri-Büyükşehir Belediyeleri” kanunlarında denetimin amacı; “yerel yönetimlerin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve yerel yönetim teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak” olarak belirtilmiştir. Kanunlarda denetimin kapsamı ve türleri ise iç ve dış denetim şeklinde ortaya konmuştur. Buna göre; denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacaktır. İç denetim; yerel yönetim birimi başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır. Ayrıca, yerel yönetim biriminin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Yerel yönetim birimine bağlı kuruluş ve işletmeler yukarıdaki esaslara göre denetlenecek ve denetimlere ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacaktır. İlgili kanunlarda yapılan bu önemli değişikliklerin genel

gerekeçesi ise şu şekilde belirtilmektedir: “Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, halen uygulanmakta olan ve işleyiş itibariyle etkinliği kalmayan denetim sistemi ve teknikleri değiştirilerek denetim yeniden düzenlenmektedir. ngrlen yeni denetim sistemi ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaşan denetim anlayışına son verilmektedir. Yapılacak denetim faaliyetleri ile muhtemel hata alanları tespit edilerek belediye yönetimi ve çalışanlar hata yapmadan önce eğitilecek ve uyarılacaktır. Denetim daha çok gelecek yönelimli ve hizmetlerin yürütülmesindeki süreçlerin kontrolü şeklinde olacaktır. Denetim faaliyetlerinde öngörülen ikinci amaç ise, faaliyetlerin ve sonuçlarının mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere; ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması öngörülerek meclis ve kamuoyu denetimi etkin hale getirilmektedir. Denetimin kapsam ve türleri de düzenlenerek, denetimin kapsamı iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali kontrol ve performans ölçümü olarak belirlenmektedir.

Aslında bu düzenlemeler bugün ülkemizde yerel yönetimleri denetleyen birimlerden istenen performans denetimini gerçekleştirebilmelerinin önünü açacaktır. Literatürde performans denetimi, bir sistemi oluşturan tüm değişkenlerin davranışlarının önceden belirlenmiş hedef ve amaçlara yönelik planlar çerçevesinde yönlendirildiği bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Burada amaçlar, hedefler, planlar, gerçekleşen performansın, hedeflenen performansla karşılaştırılması yani performans ölçümü ve elde edilen sonuçlar işiğinde planların ve stratejilerin düzeltilmesi en önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır(Sorgun, 1995:30-32). Performans denetimi için en başta planlama sürecinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu süreçte; denetim konusunun seçimi (ihtiyaçları belirleme ve sorunları ortaya koyma) ve denetimin planlanması (yapılması gereken işi saptama ve denetim programı geliştirme) yapılır. Ardından uygulama sürecine geçilir. Bu süreçte; kanıt toplama (yeterli, güvenilir ve ilgili belgeler kullanma ve ilgili personel ile görüşme), analiz-sentez(verileri düzenleme ve yorumlama, bulguları ve sonuçları geliştirme) ve öneriler geliştirme (muhtemel çözümleri analiz etme, en iyi çözümü seçme) aşamaları yerine getirilir. Ardından rapor sunma ve görüşmeler aşamalarından oluşan raporlama yapılmalıdır. Daha sonra da; ilerlemeyi görme ve izleme programı hazırlama aşamalarından oluşan izleme süreci tamamlanmalıdır. Tüm bu süreç kapsamında denetçinin; denetlenen kuruma hedeflerin kesin olduğu kadar, uygulanabilir şekilde belirlenip belirlenmediği, hedeflerin gerçekçi olup olmadığı, hedeflerin güvenilir tahmin ve gerekelere ne ölçüde dayandırılmış olduğu, hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiği, hedeflerin başarılması için

seçilen politika araçlarının ayrıntılı alternatif analizlerine dayandırılıp dayandırılmadığı (Kübalı, 1999:32-35). 39-45) hususlarına dikkat etmesi gerekmektedir. Kanunlarda denetimin kapsamı olarak belirtilen iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî kontrol ve performans ölçümü unsurlarını içeren denetimin, iç denetim ve dış denetim olarak yapılacağı belirtilmektedir. İç denetim, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler; dış denetim ise , Sayıştay tarafından yapılacaktır. Malî iş ve işlemler üzerinde İçişleri Bakanlığınca uygulanan mevcut denetim kaldırılmaktadır. Dış denetimin ikinci boyutu olan malî işlemler dışında kalan diğer İdari işlemler ise, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilere, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Denetim sonuçlarının etkin bir şekilde takibini sağlamak için denetim raporlarının meclise sunulması ve kamuoyuna açıklanması sistemi getirilmektedir. Yerel yönetim birimlerinde uygulanacak bir başka denetim sistemi de faaliyet raporları yoluyla yapılan denetim olacaktır. Faaliyet raporlarının hazırlanması ve içeriği Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre faaliyet raporu; stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanacaktır. Hazırlanan faaliyet raporu mart ayı toplantısında yerel yönetim başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır. Kanun ile getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de müdahale sistemi olarak gösterilmektedir. Halen merkezi idare tarafından yürütülen ve çıkarılacak kanunlarla yerel yönetimlere devredilecek olan hizmetlerle diğer yerel yönetim hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu aksamının halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hakimince tespit edilmesi durumunda İçişleri Bakanlığına aşağıda belirtilen müdahale yetkisi verilmektedir. İçişleri Bakanlığı aksatılan hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek aksamının giderilmesini ilgili yerel yönetim biriminden belediyeden isteyecektir. Verilen bu süreye rağmen herhangi bir olumlu gelişme sağlanmadığı takdirde Bakanlık, yerel yönetim biriminin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek aksayan hizmetin görülmesini isteyecek, vali öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını kullanarak aksamayı ortadan kaldıracaktır. Bu düzenlemenin amacı, mahalli hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerinin kesintisiz sunumunu sağlamak, hizmetlerde meydana gelecek aksamalar sebebiyle, merkezi idarenin harekete

geçebilmesine imkân vermektir. Diğer taraftan müdahale, hizmetlerde meydana gelen aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati ölçüde olumsuz etkilediğinin yetkili mahkemece tespit edilmesi şartına bağlanarak merkezi hükümetin siyasi sebeplerle belediyelere müdahalesi önlenmektedir. Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanmasında bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer kanunlarda öngörülen hükümlerin uygulanacağı belirtilerek ilgili kanunlara atıf yapılmaktadır. Kanunun kapsamında herhangi bir karmaşasının yaşanmaması için yukarıda geçen yerel yönetim birimlerinden; belediyeler, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri kastedilmektedir.

Tüm bu radikal değişiklikler, ülkemizde 19.yy'da ilk nüveleri atılan yerel yönetim sisteminden oldukça sert kopuşu başlatacağı benziyor. Bu endişelerimiz, Kanunun genel gerekçesini okuduğumuzda biraz olsun azaldı. Buna göre değişime duyulan ihtiyaç şu şekilde belirtiliyor; “Bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmış, neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara yol açmıştır. Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmalar, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiştir. Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimliliği temel almaktadır. Geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, hızlı karar alma ve sorunlara süratle uygun çözümler bulma, değişime uyum sağlamanın temel gerekleridir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, mahalli idarelerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Mahalli idarelerin teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olacaktır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekmektedir. Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkeziyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur. Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve



sorumluluk verilmesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gün geçtikçe yenilenen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi, bu alandaki çağdaş değişim ve gelişmelerin yeterince kavranmasından geçmektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hakim kılmak gerekmektedir. Sonuca, yani çıktılara odaklanan bir yönetimde hesap verebilirliği, açıklığı, saydamlığı, katılımı, öngörülebilirliği kapsayan mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır”. Umarız, kanunun bu genel gerekçesi, kanunun uygulamaya aktarılması sürecinde, aynı titizlikle uygulanır ve özellikle bürokrasi tarafından benimsenir. Çünkü ülkemizde yerel yönetimlerle ilgili tüm reform çabalarında sürekli olarak merkezi yönetim yetkilerinden vazgeçmek istemeyerek, bu çabaların tıkanmasına yol açmıştır.

## SONUÇ

Ülkemizde yerel yönetimlerin denetimi 1982 Anayasasının 127. maddesinde belirtilen “Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü gereği İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri, mahalli idareler kontrolleri ve Sayıştay denetçileri tarafından yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, bu alanda denetim yapan denetim elamanlarının başarısına bağlıdır. Başarı ise yaşanan sorunların en aza indirilmesi ile mümkün olacaktır. Çalışmamızda genel olarak yerel yönetimler ve denetim konularını inceledikten sonra, yerel yönetimler üzerindeki denetimi değerlendirdik ve özellikle yerel yönetimlerin denetimi süreci üzerinde durduk. Gerçekten bugün, yerel yönetimlerimiz üzerindeki denetimde, kapsam açısından en fazla pay denetim birimlerine ait. Dolayısıyla yerel yönetimler üzerinde etkinlik ve verimlilik denetiminin sağlanabilmesi, öncelikli olarak bu alanda denetim yapan denetçilerin karşı karşıya kaldıkları sorunları çözmekten geçmektedir.

Ülkemiz dışındaki ülkelerde merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan gözetim ve denetim, bizde daha çok yerel yönetimlerin,

merkezi yönetime bağlı kalmalarını sağlamak amacıyla yönelik olarak gerçekleştirilmektedir. Oysa bu denetim yetkisinin, taşıdığı stratejik rollerden dolayı, öğretici, yol gösterici, geliştirici yönü ön plana çıkarılmalıdır. Bu şekilde demokratik değerlerin korunması ve yerel hizmetlerin yerindelik ilkesi doğrultusunda gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır. Artık yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik denetimine ağırlık verilmesinin zamanı gelmiştir hatta geçmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin kullandığı kamusal kaynaklarının miktarları arttıkça sosyo-ekonomik etkileri de büyümektedir. Geçmişte sadece sınırları çerçevesinde yerel hizmetlerin sunulması ile ilgilenen yerel yönetimler, bugün, özellikle büyük şehirlerde doğalgaz, su, altyapı gibi alanlarda özellikle, belediye şirketleri aracılığıyla, mali açıdan çok yüksek meblağlara hükmetmekte ve buna göre de çok kapsamlı faaliyetlerde bulunmaktadır. Böylesine değişen ortamda, yerel yönetimlerin denetimine farklı bakış açılarını getirmek zorunlu olmuştur. Ayrıca, yerel yönetimlerde, hangi sınırlar içinde, hangi amaca yönelik denetimler yapılması gerektiği açıkça ortaya konulmalı ve mali denetimin yoğunlaşacağı alanlar da belirlenmelidir. Öyle gösteriyor ki 20. yüzyılın son dönemine damgasını vuran işbölümü ve uzmanlaşma, etkisini aynen 21. yüzyılın başlarında da sürdürecektir. Denetim açısından bunu ele aldığımızda, bu hususta yapılacak görev dağılımında alanında uzman birimlere görev verilmesi ve optimum iş bölümünün yapılması gerekecektir. İşbölümünün sınırları, uzmanlaşmanın ise kriterleri çok iyi belirlendiğinde görev ve yetki karmaşasından kaynaklanan birçok sorun giderilebilecektir. Ülkemizde yerel yönetimlerin denetiminde, merkezin vesayet yetkisi kullanılırken bu husus dikkate alınmalı, görevsel bölüşüme dayalı, yetki ayrılığını esas alan bir düzenleme yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları vesayet denetimi sistemi, soruşturma ağırlıklı olmak yerine yönetimlerin performanslarını artırıcı yöne ağırlık veren bir niteliğe kavuşturulmalıdır. Tüm denetim elamanlarının statüleri, kendilerini siyasal ve mesleki baskıların etkisine karşı koruyacak ve denetledikleri alana karşı serbestçe değerlendirme ve açıklama olanaklarını sağlayacak, normal kamu personeli statüsünden üstün, hukuki ve fiili bir mesleki güvenceyi mutlak bir şekilde içermelidir. Bu düzenleme paralelinde de maddi imkânları farklı olmalıdır. Tüm bunların yanında denetim elamanları, formasyonlarına uygun, kapasitelerini değerlendirebilecekleri alanlarda görevlendirilmelidirler. Yerine getirdikleri görevlerin özellikleri göz önünde tutularak her türlü siyasal, hiyerarşik ve benzeri baskılardan korunmuş bir güvenceye ve bunları sağlayacak ortak bir statüye kavuşturulmalıdırlar.

Bugünlerde TBMM'den geçen "Belediyeler-İl Özel İdareleri-Büyükşehir Belediyeleri Kanunları", çalışmamızda değindiğimiz, yerel yönetimlerin dene-

timiiyle ilgili birçok sorunu çözecek düzenlemeler içermektedir. Ancak ülkemizde yıllardır yapılan idari reform çalışmalarının bir türlü uygulamaya aktarılamaması ve bu yüzden de bu alanda bir türlü başarılı olunamaması, bizleri, aynı tehlikenin bu dönem için de geçerli olacağı endişesine sevk ediyor. Ümit ederiz, bu sefer benzer hatalara düşülmez ve siyasi irade göstereceği kararlılıkla, sorunların çözümüne yönelik çıkarılan kanunları uygulamaya aktarabilir. Özellikle yerel yönetimlerin denetiminde etkin ve verimli olamadığımız takdirde, yerel yönetimlerin yönetiminde, demokrasinin gereği olan ve özerklik anlayışının gerektirdiği çağdaş yönetim modelini kurmak oldukça güçleşecektir.

### KAYNAKÇA

- AKDOĞAN. Argun; "Japonya'da Yerel Yönetimler", **ÇYY**, C.6, S.2, Nisan 1997.
- AKGÜL. Başak Ataman; **Türk Denetim Kurumları**. Türkmen Kitabevi, İstanbul. 2000.
- AKIN, Cengiz; "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı". **Türk İdare Dergisi**, Y. 69, S. 414, Mart 1997.
- ARSLAN. Süleyman; "İngiltere'de Mahalli İdarelerin Teftişi", **Mali Hukuk**, S.33. Haziran 1991.
- ARSLAN, Süleyman; **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA, Ankara. 1978.
- ATAY, Cevdet; **Devlet Yönetimi ve Denetimi**. Alfa Yay., İstanbul, 1999.
- AYKAÇ, Burhan; "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", **GÜİBF Der.**, Y.3, S.3. Kış 2001.
- AYKAÇ, Burhan, "Türk Kamu Yönetiminde Kontrolörlük Birimlerinden Beklenen Yararlar", **Kooperatifçilik**, S.93, Temmuz-Ağustos-Eylül 1991.
- BOZKURT, Ömer-T. ERGUN-S. SEZEN; **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. TODAİE Yay.. Ankara, 1998.
- BOZOĞLU, Osman; "Belediyelerimiz Nasıl Denetleniyor?". **Yerel Yönetim ve Denetim**. S. 1, 1996.
- CDLR (Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Yönlendirme Komitesi); **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Fransa ve İngiltere Örneği**, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.
- ÇOKER. Ziya; "Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri", **AİD**, C. 14, S. 1, Mart 1982.
- DDK; **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, DDK Başkanlığı Yayını, No:2., Ankara, 1996.
- DERELİ, Toket; **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul, 1985.
- EREN, Erol; **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yay., İstanbul, 1993.
- ERGUN, T.- A. POLATOĞLU; **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, Ankara 1992.
- ERSÖZ, II. Yunus; "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", **Sayıştay Der**, S.38, Eylül 2000. ERTEKİN, Yücel; "Çağdaş Yönetim ve Denetim", **Türk İdare Dergisi**, Y.70, S.421, Aralık1998.
- ERYILMAZ, Bilal; "Kamu Bürokrasilerinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", **TİD**, Y.66, S.402, Mart 1994.

- ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 2000.
- GÖRMEZ, Kemal; “Türkiye’de Belediyeler ve Yerel Demokrasi”, **G.Ü. İİBF Dergisi**, C. 6, S. 2. 1990.
- GÖYMEN, Korel; **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Boyut, İstanbul, 1997.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yay., Ankara, 1967.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref- T. AKILLIOĞLU; **Yönetim Hukuku**, Turhan Yay., Ankara, 1992.
- GÜNDAY, Metin; “Yerel Yönetimler Kontrolörlerinin Hukuki Statüleri Nasıl Olmalıdır?”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.6, S. 12, Aralık 2001.
- GÜNEL, Namık; “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **TİD**, S.409, Aralık 1995.
- İĞDELER, Serdar; “Belediyelerde Mali Denetim ve Etkinliği Sorunu”, **TİD**, S.409, Aralık 1995.
- İNAN, Atilla; “Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliştirilmesi”, **AİD**, C. 15, S. 1 ,Mart 1982.
- İNAN, Atilla; “Etkinlik Denetiminin Sayıştay’da Gerçekleştirilme Koşulları”, **AİD**, 17/4, Aralık 1984.
- İNAN, Atilla; “Yolsuzluklarla Mücadelede TBMM Adına Denetim Yapan Kurumların Güç Birliği”, **Mali Hukuk**, S.48, Kasım 1993.
- İSBİR, Eyüp G.; **Türkiye’de Devlet Memurlarının Denetimi**, AİTİA Yay, Ankara, 1977
- KELEŞ, Ruşen; “Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay”, **AÜSBF Der.**, C.2, Ankara 1982.
- KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yay., İstanbul, 1992.
- KELEŞ, Ruşen; “Fransa’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.3, S.1, Ocak 1994.
- Köksal, Erhan; “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, **AİD**, C.7/1, 1974.
- KÖSE, Ömer; “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, S.33, Nisan-Haziran 1999.
- KUBALI, Derya; “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.32, S.1, Mart 1999.
- MENGİ, Ayşegül; “F.Almanya’da Mahalli İdareler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, S.2, Ekim 1997.
- MİGM; **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, Mahalli İdareler Genel Müd. Yayını, No:8, Ankara, 1996.
- MUNRO, W. Bennet; “İngiliz Belediyelerinin Tarihi”, **TİD**, S.202, Ocak-Şubat 1952.
- NADAROĞLU, Halil; **Yerel Yönetimler, Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması**, İstanbul, 1978.
- ÖNER, Şerif; “Türkiye’de Merkezi Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Boyutları”, **TİD**, 8.414, Mart 1994.
- ÖZARSLAN, Mustafa; “İngiltere’de Yerel Yönetimler Maliyesi”, **TİD**, Y.66, S.404, Eylül 1994.
- ÖZER, Ahmet; “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **ÇYY**, C.2, S.4, Temmuz 1993.
- PİRLER, O., E. GÜRSOY ve A. BAŞSOY; **İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Türk Belediyecilik Derneği Yay., Ankara, 1997.

- PODOL, Richard; **Sevk ve İdarenin Esasları**, TODAİE, Ankara 1962.
- ROSCOE, Martin C.; **The Cities and the Federal System**, Atherton Press, New York, 1965.
- SARAN, Ulvi; "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi", **TİD**, Y.67, S.409, Aralık 1995.
- SORGUN, Mehmet; **Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü**, MİGM, Yay. No:6, Ankara, 1995.
- TAKAO, Yasou; "The Rise of the Third Sector in Japan", **Asian Survey**, Vol. 41-2, March 2001.
- TAPAN, Ruhi; "Etkenlik Denetiminde Başvurulacak Standartlar Önceden Belirlenmeli", **Denetim**, Y.5.S.53, Mayıs 1990.
- TORTOP, Nuri; "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri", **AİD**, C.7, S.1, Mart 1974.
- TORTOP, Nuri; **Mahalli İdareler**, Yargı Yay., Ankara. 1999.
- TORTOP, Nuri, O. Pirlar, A. Başsoy; **Belediyeler ve İdari Vesayet**, TBD Yay., Ankara, 1995.
- TORTOP, Nuri-E. İŞBİR-B.AYKAÇ; **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayını, Ankara 1993.
- ULUSOY, Ahmet-Tekin AKDEMİR; **Mahalli İdareler**, Seçkin Yay., Ankara, 2001.
- ÜÇÖK, Tengiz; **Yönetim İlkeleri**, Ankara 1988.
- ÜNÜSAN. Teoman; "Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Belediyeler Üzerindeki Denetimi", **İller ve Belediyeler**, Y.50, S.586-587, Ağustos-Eylül 1994.
- ÜNÜSAN, Teoman; **Avrupa'da Mahalli İdareler**, MİGM Yayını, No: 9, Ankara, 1996.
- YALÇINDAĞ, Selçuk; **F. Almaya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler**, TODAİE Yay., Ankara, 1992.
- YAZICI, M.; **Örgütlenme İlkeleri**, 2. Baskı, İstanbul 1978.
- YILDIRIM, Uğur; "Türkiye ve Fransa Yerel yönetimlerinin Mali-İdari Politikalarının Karşılaştırılması", **TİD**, S.414, Mart 1997.
- YÜZGÜN, Arslan; **Genel Denetim Yaklaşımı**. Dünya Yayınları, İstanbul, 1994.



## OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA YEREL YÖNETİMLER

**Tarık VURAL\***

### **GİRİŞ**

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Bununla birlikte İmparatorluk yıllarında yerel yönetim birimi olarak ifade edilmese de yerel hizmetleri görmekle mükellef hizmet birimleri vardı. Bunlar içinde en önemlileri vakıflar, loncalar ve kadılık müessesesi idi. Gerçekten de bu hizmet üniteleri yerel yönetim birimi olarak ifade edilmeseler de özünde birer yerel yönetim birimiydiler.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel yönetimlerin yapısı incelenirken konuyu Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası olarak ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir. Her alanda olduğu gibi Tanzimat'ın ilanı ile yerel yönetimler alanında da bir takım yenilikler olmuştur.

Tanzimat öncesinde Osmanlı İmparatorluğu'nda bugünkü anlamda yerel yönetim yapılarının olduğunu söyleyemeyiz. Ancak bu yerel bazı hizmetlerin görülmeyeceği anlamına gelmemektedir. Bu devirde yerel hizmetler bir takım gönüllü kuruluşlarca veya atanmış kişilerce görülmekteydi. Bu dönemde yerel hizmetler vakıflar, loncalar, mahalle teşkilatı ve kadılar tarafından görülmüyordu. Ancak sözünü ettiğimiz bu birimleri modern anlamda yerel yönetim birimleri olarak kabul edemeyiz. Gerek idari gerekse mali özerkliği bulunmayan bu kuruluşlar tüzel kişiliğe de sahip değillerdi.

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda yerel yönetim oluşma sürecini Tanzimat'ın ilanı ile başlatabiliriz. Zira ilk belediye teşkilatı bu dönemde kurulmuştur. İlk denemeler Kırım Savaşının da etkisiyle İstanbul'da yapılmış daha sonra ülke genelinde belediyeleşme hareketi start almıştır.

### **1. Tanzimat Öncesi Osmanlı Mahalli İdarelerinin Genel Görünümü**

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda belediye kurulması arzusu Tanzimat'ı izleyen yıllarda yoğunluk kazanmış ve Kırım Savaşının ortaya çıkardığı bazı durumlarla ilk yasal girişimde bulunulmuştur.

---

\* Arş. Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü. İzmir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'tan önceki dönemde belediye idaresi İslâmî esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekteydi. Kadı İdarî, adlî ve beledi yetkilerin hemen tümüne sahip ve atama yolu ile işbaşına gelen bir devlet memuruydu. Kadı hem hakim, hem mülki amir, hem de belediye başkanıydı. Hakim sıfatıyla baktığı davalardan aldığı harçlar dışında devlet bütçesinden bir maaş almazdı. Kadı'nın tek başına bu denli değişik ve ağır görevleri yerine getirmesi imkânsız idi. Kadının kentin muhtelif yerlerinde ayak naibi adı verilen vekilleri vardı. Semtlerden bir alt kademede bulunan mahallelerde ise mahalle imamları kadının görevlerini yerine getirmekle mükellefti. Kadının beledi yetkilerini kullanışında muhtesip adı verilen bir yardımcısı da vardı. Muhtesip esnafın denetlenmesinde, narhın saptanmasında, temizliğin kontrolünde ve beledi müeyyidelerin uygulanmasında kadı'nın başlıca yardımcısı olup bir tür belediye zabıtası müdürü işlevi görüyordu. Bunların dışında kalan belediye hizmetlerini de başta vakıflar olmak üzere sivil örgütler yerine getiriyordu. Bunlar arasında mahalle, Osmanlıdan devralınan en canlı ve fonksiyonel bir mahalli idare birimiydi. Şimdi sırası ile Tanzimat öncesi Osmanlı mahalli idare teşkilatını inceleyelim.

### 1.1. Kadılık Kurumu

Burada ilk olarak dikkat çekilmesi gereken konu geleneksel yani Tanzimat öncesi Osmanlı şehir yönetiminin temel özelliğinin merkezi otoritenin iktidar alanına giren kamusal bir iş olması ve merkezden atanan görevliler tarafından yürütülmesidir. Bu dönemde görülen Vali, beylerbeyi, sancakbeyi ve zaim gibi görevlilerin temel yetki alanı, kentin güvenliğinin sağlanması ve kolluk hizmetleriydi.<sup>1</sup>

Kadı<sup>2</sup> kelime olarak “hükmeden”, “yerine getiren” anlamlarına gelmekte olup, Osmanlılarda şer'i ve hukuki hükümleri tatbik eden, ayrıca devlet emirlerini yerine getiren bir fonksiyona sahipti. Dolayısıyla hukuki olduğu kadar idari bir memuriyet olarak da görülmektedir. Bundan dolayı kadınların görevlerini hukuki, idari ve beledi olmak üzere başlıca üç noktada toplamak mümkündür.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fatih Türe, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler, Yerel Gündem, Yıl:2, Sayı:5, Mayıs 2000, s.34.

<sup>2</sup> Osmanlı kaynaklarında kadı kelimesine ilk defa Osman Gazi devrinde rastlanmaktadır. Bilecik'in fethinden sonra Selçuklu sultanından istiklal alametleri olarak tabi, alem ve kılıç gelmiş, bunun üzerine Tursun Fakih, karaca Hisar'a kadı ve hatip tayin edilerek hutbe Osman Gazi adına okunmuştur. Dolayısıyla ilk kadı Tursun Fakih olarak görülmektedir.

<sup>3</sup> Yusuf Halaçoğlu, XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, 4. Baskı, TTK Basımevi, Ankara, 1998, s. 124.



Kadı kaza adı verilen yerleşim biriminin hukuki ve idari yöneticisidir. Kaza, yargı ve yönetim bakımından belirli büyüklükte yerleşim birimidir ve kendisine bağlı kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Bu bakımdan kazanın başında bulunan kadı, hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisidir. Dolayısıyla kadının makamı mahkeme binası olduğu kadar belediye hizmetlerinin yürütüldüğü yerdir.<sup>4</sup>

Osmanlı şehir yönetiminde adli, mülki ve beledi fonksiyonlar birbirinden ayrılmamıştır. Bu fonksiyonları yerine getirmekle görevli kadının subaşı, naip, imam ve muhtesip gibi yardımcıları vardır. Subaşı şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumlu emniyet amiridir. Naip, kadının yargıdaki yardımcısı, imam ise mahalle yöneticisidir.

Kadının belediye işlerinden sorumlu yardımcısı ise “muhtesib” tir. Muhtesib, ihtisab ağası, esnafı denetleyen, ticari hayatın düzenini sağlamaya çalışan kişi anlamına gelmektedir.<sup>5</sup> İhtisab ise kelime olarak, çirkin ya da zararlı bir fiili yasaklamak ve iyiliği emretmek anlamına gelir. Kısaca iyiliği emretmek ve kötülükten sakındırmak felsefesi Osmanlı belediye hizmetlerinin de temel mantığını oluşturmuştur.<sup>6</sup>

Osmanlı devletinde muhtesibin görevi, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak, bunu denetlemek, çarşı ve pazar işlerine nezaret etmek, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı dükkân ve işletmeleri denetlemektir. Bir bakıma günümüzde belediye zabıtasının gördüğü işler, o dönemde bütünüyle muhtesibe bırakılmıştır.<sup>7</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'nda şehrin, belediye hizmetlerini yürütecek özel bir bütçesi yoktu. Şehir yönetiminden sorumlu kişiler birer devlet memuruydu ve maaşları halkın ödediği vergiler ve cezalardan karşılanırdı. Temizlik işleri ise belirli bir ücret karşılığında özel kişilerce yürütülmüştür. Kadı ise yalnızca bu kişileri denetlemekle görevliydi.<sup>8</sup>

## 1.2. Vakıflar

Şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, vakıfların da önemli bir rolü vardır. Vakıf, belirli bir malı, kamunun yararına yönelik bir hizmete ya da hizmetlere

<sup>4</sup> Türe, a.g.e., s.35.

<sup>5</sup> Mehmet Doğan, Büyük Türkçe Sözlük. Ülke Yayın Haber Tic. Ltd. Şti., 10. Baskı, İstanbul, 1994, s.790.

<sup>6</sup> Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi. Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Erkan Matbaası, İstanbul, 2002, s. 173.

<sup>7</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.173; Cengiz Sunay, Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası, KOSBED, Cilt:3, Sayı: 1,2000, s. 129.

<sup>8</sup> Türe, a.g.e., s.35.

sürekli olarak tahsis etmektir. Selçuklu ve Osmanlı toplumunda, kişinin sahip olduğu mal varlığı üzerinde sadece kendinin değil, içinde yaşadığı toplumun da hakkı olduğu inancı hakimdi. Bu nedenle varlıklı kişilerden bir vakıf eseri yapmaları beklenirdi. Zenginliğin kaynağı devlet memuriyeti olduğu için, vakıf<sup>9</sup> eseri yapanların çoğunluğunu, başta padişahlar olmak üzere diğer kamu görevlileri oluşturmaktaydı.<sup>10</sup>

Vakıflar yerine getirdikleri kamu hizmeti niteliğindeki hizmetlerin finansmanını vakfedilen malların gelirlerinden sağladıkları gibi, vakıf arazilerinin reayasından gerekli vergileri toplama hakkı da kendilerine aitti. Ayrıca vakıflara tanınan bazı vergi muafiyetleri de bir tür gelir sayılabilir. Osmanlı'da vakıfların sundukları başlıca hizmetler arasında sağlık ve sosyal yardım hizmetleri, eğitim ve öğretim hizmetleri, kültürel ve sportif hizmetler, bayındırlık ve altyapı hizmetleri sayılabilir.<sup>11</sup>

Osmanlı vakıfları günümüzde belediye ve bayındırlık hizmetleri denilen konuların önemli bir bölümünü üstlenmiştir. Camiler, mescidler, medreseler, imaretler, hamamlar, çeşmeler, köprüler, hanlar, kervansaraylar ve darüşşifaların<sup>12</sup> hemen tümü vakıf eserleridir.<sup>13</sup>

Vakıf binaları, geleneksel kent düzeninin en fonksiyonel yapılarını meydana getirmektedir. Çevre ile belirli bir uyum içinde bütünleşen bu yapılar, kent mekânlarının ve işlevlerinin belirlenmesi ve düzenlenmesinde hayati öneme haizdiler. Fethedilen şehirlerin bir Türk kenti haline getirilmesinde, vakıf kurumlarının büyük hizmeti olmuştur.<sup>14</sup>

Türk vakıfları, hemen hemen bütün sosyal yardım işlerini kapsamış, sahip bulunduğu özellikler, belediye kuruluşu gibi değerlendirilmesine yol açmıştır. İster çocukları güvence altına almak, isterse muhtemel bir müsadere'den kur-

---

<sup>9</sup> Vakıfların kuruluş gayelerinden biride zengin kamu görevlilerinin öldükten sonra aşırı servetlerinin devlet tarafından müsadere edilmesine karşı bir hile-i şer'iyye olmasıdır. Çünkü Osmanlı'da zengin ve güçlü bir aristokrasi sınıfının oluşmasının önlenmesi amacıyla başta vezirler olmak üzere yüksek-dolayısıyla zengin-memurların mallarının büyük kısmı, bu kişiler öldükten sonra devlet tarafından müsadere edilmiş ve dolayısıyla geride kalan aileleri eski varlıklı hayatlarını kaybetmişlerdir. İşte varlıklı devlet memurları öldükten sonra geride bıraktıkları ailelerinin eski hayatlarını devam ettirebilmeleri için mallarını vakfetme yoluna gitmişlerdir.

<sup>10</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 174.

<sup>11</sup> Mecit Eş, Maliye Tarihi Ders Notları, Eser Ofset, Trabzon, 1998, s.237-238.

<sup>12</sup> Sağlık yurdu, hastahane.

<sup>13</sup> Erol Özbilgen, Bütün Yönleriyle Osmanlı, İz Yayıncılık, İstanbul, 2003, s.407.

<sup>14</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 174.

tulmanın hukuki yolu olsun vakıf kurarak bir takım kentsel hizmetler görülmüştür.<sup>15</sup>

### 1.3. Lonca Teşkilatı

Geleneksel Osmanlı idari sisteminde yerel kamu hizmeti niteliği taşıyan işleri yürüten bir diğer kurum ise lonca teşkilatıdır. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma yerel sivil toplum örgütleridir.<sup>16</sup> Loncalar sayesinde esnaf idarede söz sahibi olmuştur.<sup>17</sup> Loncanın başında bulunan esnaf şeyhi veya esnaf kethüdası, esnaf tarafından seçilir ve kadı tarafından sicile kaydedilirdi.

Loncaların görevlerini belli başlı iki noktada toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, üyelerin mesleki etkinliklerini denetlemek ve düzenlemektir. Burada loncalar üretim sürecini, ürünün kalitesini gözetim altında tutmuşlar, fiyatların saptanmasında rol oynamışlar, üyeleri arasında anlaşmazlıkları çözümlemişler ve müşteri ile olan anlaşmazlıklarla ilgilenmişlerdir. Loncaların bu faaliyetleri içe dönük, kendi üyeleri ile ilgili faaliyetlerdir.<sup>18</sup>

İkinci tür görevlerinde ise loncalar merkezi idare ile halk arasında aracılık rolü yapmışlar ve merkezi idarenin taşra temsilcilerine yardımcı olmuşlardır. Lonca şeyhleri<sup>19</sup> hükümet emirlerini halka aktarmışlar, bunlara uyulup uyulmadığını izlemişler, önceden saptanan ve tüm loncaların sorumlu tutulduğu toplam vergi miktarını üyeler arasında paylaştırmışlar ve bunları toplamışlardır.<sup>20</sup>

Loncalar yukarıda ifade ettiğimiz işler dışında bir takım kuralların uyulmasını da sağlamaktaydılar. Bu kuralları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;<sup>21</sup>

- a) Üretimde uygulanacak kuralları belirlemek ve geçerli kılmak,
- b) Hammadde temin ve dağıtımını adalet üzerine yapmak,
- c) Terk-i edeb edenleri tenbih ve te'dib<sup>22</sup> etmek,
- d) Hamdest<sup>23</sup> olanların mutadınca haklarından<sup>24</sup> gelmek.

<sup>15</sup> Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler. 5. Baskı, İzmir, 2001, s.53.

<sup>16</sup> Türe, a.g.e., s.36.

<sup>17</sup> Halaçoğlu, a.g.e., s. 103.

<sup>18</sup> Türe, a.g.e., s.36.

<sup>19</sup> Lonca şeyhi genellikle meslekte başarılı olmuş ve varlıklı üyelerden biridir, işyerleri arasında bir dükkanın üzerinde kendisi için ayrılan toplantı odasında iş kolun yönetir, toplantılar yapar. Lonca şeyhinin yürüttüğü mesleki rolü, kendisinin dini, siyasi saygınlığını da artırıyor ve belde yönetiminde itibari bir yer sağlıyordu.

<sup>20</sup> Türe, a.g.e., s.36

<sup>21</sup> Özbilgen, a.g.e., s.353.

<sup>22</sup> Cezalandırarak terbiye etmek

Loncalar tarafından verilen disiplini sağlayıcı cezalar ise şöyle sıralanabilir<sup>25</sup>;

a) Öğüt verme: Esnaf ahlakına aykırı davranışlarda bulunanların çağrılarak nasihatta bulunulması.

b) Cereme (cerime): Satış veya mübadelelerinde usule aykırı davrananlar, ayıplı mal satanlar, haksız kazancı nakden veya aynen iade etmenin yanında, ikramlar yaparak masrafa girip bir nevi maddi tazminat sayılabilecek “cereme” öderlerdi.

c) Dükkan kapatma: Geleneklere aykırı davranmakta ısrar ederek tekrar edenler, bilerek ayıplı mal satanlar lonca kararı ile teamülen 3 günü geçmeyen dükkan kapama cezasına maruz kalırdı.

d) Dayak cezası: Uygulanmasından ziyade korkutucu nitelikte olduğu, örgütlerin kethüda odalarının duvarlarına asılı falaka değneklerinin bulundurulmasından anlaşılmaktadır.

e) Sosyal ve ekonomik dışlama: İslah olmayanlara uygulanan en ağır cazalardan biridir. Haklardan mahrum etmekle beraber, esnaf sandıklarından faydalandırmaması, lonca dışı imiş gibi muamele görmesidir. Bu cezalandırma ıslah olmayan ve kusur suçunda ısrarlı olan esnafa uygulanırdı.

f) Esnaf teşkilatından çıkarma: Hile ve geleneklere uymamayı adet haline getirenlere, hırsızlık, namusa göz koyma ve adam öldürme gibi ağır suç işleyenler loncadan kovulurdu.

Görüldüğü gibi Loncalar tarafından verilen disiplini sağlayıcı cezalar günümüzde de çok sık karşılaştığımız tüketici haklarının korunmasına dönük uygulanan yaptırımları kapsamaktaydı. Örneğin kusurlu mal satarak kâr elde eden bir esnaf sattığı inaldan sağladığı kazancı iade etmenin yanında, ayrıca maddi tazminat ödemekle de yükümlü tutulmuştu.

#### 1.4. Mahalle Yönetimi

Mahallenin herkes tarafından kabul edilen bir tanımı olmamakla birlikte sözlük ve diğer referanslarda, bir kentin ya da kasabanın belli sınırlarla ayrılmış, kendi başına yaşama imkânları olan en küçük yerleşme yeri olarak tanımlanmaktadır.<sup>26</sup> Bununla birlikte mahalle tabirini önce Araplar “konaklanan yer”

<sup>23</sup> Esnaflık ruhsatı almamış olan

<sup>24</sup> Alışılmış şekilde

<sup>25</sup> Özbilgen, a.g.e., s.353.

<sup>26</sup> Hamit Palabıyık, Şermin Atak. 21. Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi (Ed. Zerrin Toprak), İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2000, s.9.

anlamında kullanmışlardır. Mahalle Türkler'e deyim ve teşkilat olarak Araplardan geçmiştir.<sup>27</sup>

Mahalle veya muhtarlık örgütlenmesi, Osmanlı Türk geleneğinden gelen özellikleriyle Cumhuriyetimize aktarılan çok yönlü bir kurumdur. Osmanlı yönetiminin idari teşkilatında mahalle önemli bir yere sahip olmuştur. Her mahalle çeşmesi, camisi, hamamı, mektebi ve külliyesi ile sosyal, kültürel ve idari bir birimdir. Mahalleyi yöneten imamlar padişah berati ile atanmakta olup bu birimlerin yönetiminden kadırlara karşı birinci derecede sorumludur. İmamlar, muhtarlık kurumu kuruluncaya kadar mahalle örgütünde önemli bir rol üstlenmiştir.<sup>28</sup> İmanın en önemli görevi, mahalle sakinlerine salınan vergilerin paylaşılması ve toplanması işini yürütmektir.<sup>29</sup>

İmamların görevlerinden dolayı hükümetten aldıkları maaş gelirleri yoktur. Gelirlerini kimi hizmetlerden aldıkları harçlar, cenaze ücretleri ile camiye yapanın bırakmış olduğu tahsisatlar oluşturmaktaydı. Harçların belirli bir tarifesi olmamakla birlikte mahallenin sosyal ve ekonomik yapısına göre azalmakta veya artmaktaydı.<sup>30</sup>

Mahallede önemli kurumlardan birisi de "avarız akçası vakfıdır. Toplumsal gereksinimlerin ve kentsel hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulmuş olan özerk mali fon niteliğindeki bu kurum, mahalle yöneticilerinden seçilen idare heyeti tarafından yönetilmekteydi. Mahallede gerçekleştirilecek olası bir yangına ilk müdahale için "mahalle tulumbaları" bulunmaktaydı. Mahalle tulumbaları mahalle halkından toplanan para ile yönetilmekte olup, çalışanların ayrıca maaşları yoktu.<sup>31</sup>

Osmanlı şehir yönetiminde önemli bir birim olan mahallelere yerleşmek şimdiki kadar kolay değildi. Bu dönemde kişinin mahalleye yerleşebilmesi için, güvenilir, dürüst ve ahlaklı bir insan olduğuna dair iki kefil göstermesi gerekiyordu. Mahalle halkının birbirine bu şekilde kefil olması, herkesin birbirini tanımasını ve asayişin sağlanmasını tesis ediyordu.

İmam-kadı hiyerarşisinin yıkılması Tanzimattan önce II.Mahmut dönemi reformlarıyla başlar. Kadının idari fonksiyonları azalır, elinden güvenlik ve

---

<sup>27</sup> Özbilgen, a.g.e., s.456.

<sup>28</sup> Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, Mahalli İdareler Mâliyesi, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s. 125.

<sup>29</sup> İlber Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880), TTK Yayınları. Sayı. 178. Ankara. 2000, s. 107.

<sup>30</sup> Palabıyık, Atak, a.g.e., s. 12.

<sup>31</sup> Palabıyık, Atak, a.g.e., s. 12-13.

beledi hizmet alınınca, mahalle imamı da yönetici olmaktan çıkmıştır. Mahmudiye reformlarıyla mahalle ve köyün yönetim yapısı değişmiştir. Ancak üst yönetici düzeyindeki kadı bütün mülki görevlerini kaybedip, Tanzimat'ın ilan edildiği sıralarda sadece bir şer'i hakim derecesine inmişken, mahallelerdeki değişiklik aynı yoğunlukta olmamış ve imamlar mahallelerde tek söz sahibi olmasalar bile belirli bir görev ve yetki sahibi olarak kalmışlardır. 19. yüzyıl reformlarıyla mahalle ve köylerde muhtarlık kurulmaya başlayınca, imama göre muhtar daha yetkili bir yönetici olmuştur.<sup>32</sup>

## 2. Tanzimat Sonrası Osmanlı İmparatorluğunda Mahalli İdareler

Türk siyasi tarihinde Tanzimat, modernleşmenin başlangıcı olarak görülmektedir. Bu dönemde her konuda yaşanan batılılaşma hareketi yerel yönetimler alanında da kendini hissettirmiştir.

Gülhane Hattı Hümayununun okunuşunu izleyen yıllarda (1839'dan sonra) batı ile ilişkiler eskiye oranla artmıştı. Batıdan dönen Osmanlı aydınları oradaki gibi bir belediye teşkilatının Osmanlı'da da kurulmasını arzu ediyorlardı. Bu arada patlak veren Kırım savaşı esnasında İstanbul müttefik kuvvetler için merkezi bir üs haline gelmişti. Belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az oluşu kentte büyük bir rahatsızlık yaratmış ve huzurun bozulmasına yol açmıştı. Bu durum İstanbul'da modern bir belediye teşkilatının kurulmasını acilen gerekli kılıyordu. Yapılan çalışmalar sonucunda model olarak Fransızların komün idaresi alındı.

Yasal olarak ilk belediyenin kuruluşu 16 Ağustos 1854'de İstanbul Şehremaneti<sup>33</sup> ile olmuştur. Kurulan Şehremaneti'nin başında padişah tarafından atanan şehremini (icra organı) bulunuyordu. Ayrıca atama ile gelen 12 üyeli bir şehir meclisi (karar ve istişare organı) vardı. Belediye idaresi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden kurulu Şehremaneti başarılı olamadı ve 9 Mayıs 1855 tarihinde Padişah'ın yazılı izni ile bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu. Bu komisyonun üyeleri de atama yolu ile oluşuyordu.

Osmanlı'da belediye idaresinin kurulmasının şehirlerdeki düzensizlikten kaynaklanan bir dahili, iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için Avrupa devletlerince yapılan baskılardan kaynaklanan bir de harici sebebi vardı. "Batıklar, yerel özerkliği, ülkedeki azınlıkların tam bağımsızlığa kavuşup İmparatorluğun parçalanmasının ilk aşaması olarak görüyorlardı". İlk olarak

<sup>32</sup> Ortaylı, a.g.e., s. 107-108.

<sup>33</sup> Şehremaneti kelime olarak "Belediye" anlamına gelmektedir. Şehremanetin başında bulunan Şehremini ise günümüz "Belediye Başkanı"na denk gelmektedir

1858 yılında şehremaneti'ne değil doğrudan Bab-ı âli'ye bağlı olarak Galata-Beyoğlu'nda "Altıncı Daire-i Belediye" kuruldu. Yine Selanik, Beyrut ve İzmir gibi yerlerde 1877 tarihli Belediye Kanunu çıkmadan önce Vilayet Nizamnamesi hükümlerine göre belediyeler kurulmuştu.

6 Ekim 1868'te Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü bütün İstanbul'u kapsar hale getirildi. Aynı yıl çıkarılan bir talimatla İstanbul dışında, vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. Bunların başında atama ile gelen belediye reisi ve sınırlı seçimle gelen üyelerden oluşan meclis bulunuyordu.

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri de diğer yerler (taşra) için olmak üzere iki kanun çıkarıldı. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için çıkarılan kanunun yerini, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kalacak olan, Dersaadet Teşkilâtı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat aldı. Taşra belediyeleri için, seçimle gelen meclis, onun seçtiği belediye reisi ve cemiyeti belediye organlarından oluşan bir sistem öngörülmüştü.

## 2.1. İlk Denemeler: İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye

İstanbul'da ilk modern belediye yönetiminin kurulması, Kırım savaşı sırasında müttefik devletlerin etkisiyle olmuştur. Savaşın başkentte yol açtığı karışıklık ve hareket ilk belediyenin kurulmasında iyi bir neden olmuştur. İstanbul Şehremaneti 16 Haziran 1854 yılında kurulmuştur. Şehremanetinin başında merkezi yönetim tarafından atanan Şhremini ve yine Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayı ile göreve gelen bir Şehremaneti Meclisi bulunmaktaydı<sup>34</sup>.

İlk belediye örgütü kurulmasına rağmen, belediye geleneğinin aksine, şehremini seçimle işbaşına gelmemekteydi. Aynı şekilde meclis de atama yolu ile oluşuyordu. Meclis üyeleri esnaf veya bazı ileri gelen memurlardı. Meclisin görevi daha çok istişari nitelik taşıyordu<sup>35</sup>.

Şehremaneti eskiden ihtisab nezaretince toplanmakta olan devlet vergi ve resimlerini toplamakla yükümlüydü. Bağımsız gelirlere sahip değildi.

<sup>34</sup> Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türkiye, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s.88.

<sup>35</sup> Görmez, a.g.e., s.88;Türe, a.g.e., s.38.

Şehremaneti gelirleri 1877 Belediye Kanununun neşrine kadar merkezi idarenin geliri addedilerek bütçesine dahil edilmekte ve bu nedenle belediyenin bütçe açığı her yıl hükümetçe kapatılmakta idi.<sup>36</sup>

İstanbul Şehremaneti çeşitli sebeplerden ötürü başarılı olamamıştır. Duruma müdahale etmek gereğini duyan Bab-ı Ali 9 Mayıs 1855 tarihli İrade-i Seniye (Padişahın yazılı izni) ile görevi, kurulacak belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve bir kuruluş tasarısı hazırlamak olan bir intizam-ı Şehir Komisyonu kurmuştur. Bu komisyona Osmanlı tebasından yabancı dil bilen ve Avrupa görmüş Müslim ve gayrimüslim kimselerle İstanbul'daki yabancıardan tanınmış kimseler üye olarak atanmışlardı.<sup>37</sup>

İntizam-ı Şehir Komisyonu 1857 yılında dağılmadan önce o tarihte önemli sayılabilecek bazı hususları saptamış ve bunların gerçekleştirilmesi gereğini belirtmiştir. Örneğin, kanalizasyon ve su yollarının yapılması, sokakların temizliğinin sağlanması ve aydınlatılması, sokakların mümkün olduğu kadar genişletilmesi gibi. Komisyon ayrıca bir de nizamname-i umumi hazırlayarak Bab-ı Ali'ye sunmuştur. Padişah tarafından da onanan bu tüzükte İstanbul'un on dört daireye ayrılması ve her birinde ayrı bir belediye dairesi kurulması öngörülmüyordu. Ancak bunların tümünün aynı anda kurulması mümkün görülmediğinden başlangıçta örnek olarak sadece bir tanesinin kurulmasına karar verildi. Bu da azınlıkların çoğunlukta bulunduğu Beyoğlu ve Galata olmalı idi. Çünkü bu husus ile ilgili olarak yayımlanan 16 Ocak 1858 tarihli resmi tebliğde, Beyoğlu ve Galata'nın pilot daire olarak seçilişinin nedeni bu semtlerde oturanların başka ülkeleri gören kimseler oldukları, dolayısıyla belediye hizmetlerinden anladıkları ve ayrıca buradaki binaların daha itinalı yapıldıkları şeklinde açıklanıyordu. Bütün bunların sonunda Beyoğlu ve Galata semtlerinde 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye adı altında fiilen ilk belediye kurulmuştur. Ancak bu daire şehremanetine değil, doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlanmıştır.<sup>38</sup>

Altıncı Daire-i Belediye, Türk belediyecilik tarihinde çok önemli ve farklı yere sahip bir deneyimdir. Paris belediyesi örnek alınarak kurulan bu belediye özel gelir kaynaklarına sahip ve ayrı personeli olan bir örgüttü. Ancak bu

---

<sup>36</sup> Erdoğan Öner, Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare. Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı yayınları, Yayın No:2001/359. Ankara, 2001, s.374.

<sup>37</sup> Nihat Yıldız, Osmanlıdan Cumhuriyete Belediyeleşme Süreci, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:3, Sayı: 1, Şubat 1998, s. 1.

<sup>38</sup> Yıldız, a.g.e., s.2.



belediyenin de başkan ve meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmeyip, atanmaktaydılar.<sup>39</sup>

Altıncı Daire-i Belediye'nin gelir kaynaklarını dört grupta ele almak mümkündür. Birinci grup kaynaklar, dairenin normal gelirlerini meydana getiriyordu. Bu gruba giren gelir kalemleri, hane ve dükkanlardan alınan aydınlatma ve temizlik resmi, kontrato harcı, esnaftan alınan mizan resmi, bina tamir ve ruhsatiye harcı ile %2'ye kadar alınan emlak vergisi ki daire gelirlerinin en büyük kısmını meydana getiriyordu.<sup>40</sup>

Altıncı Daire-i Belediye hizmetlerin yürütülmesinde gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim kuruluşu olup, bu noktada tekliğini uzun sürede korumuştur. Bu belediyece alınacak personeli Bab-ı Ali'nin onayına rağmen, daire meclisinin karar vererek alması da yeni bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>41</sup>

## 2.2. Belediye Teşkilatının Yaygınlaştırılması

Tanzimat'la birlikte hayata geçirilen yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve Altıncı Daire-i Belediyenin nispi başarısı, belediye teşkilatının başkentte ve taşrada yaygınlaşmasına öncülük etmiştir.

İstanbul'da Altıncı Daire uygulaması örnek alınarak 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayınlanmıştır. Nizamnameye göre İstanbul 14 belediye dairesine ayrılacaktır. Fakat uygulamada her birinin başına onursal bir paye olarak emekli bir yüksek memurun tayin edildiği bu dairelerin çoğunda ne meclisler kurulabilmiş, ne de personel tayin edilebilmiştir. Öngörülen on dört belediyeden ancak Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dört belediyenin kuruluşu tamamlanabilmiştir.<sup>42</sup>

Tüm çabalara rağmen İstanbul'un geneline belediye teşkilatı yayılmamıştır. Bu nedenle 1877 yılında toplanan ilk meşrutiyet meclisinin kabul ettiği ilk kanun Dersaadet Belediye Kanunu olmuştur. 1877 tarihli söz konusu kanun, Altıncı Daire'nin ayrıcalığına son vermiş ve diğer belediyeler gibi onu da şehremanetine bağlamıştır.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Görmez, a.g.e., s.89.

<sup>40</sup> Ortaylı, a.g.e., s. 150.

<sup>41</sup> Görmez, a.g.e., s.89.

<sup>42</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 177

<sup>43</sup> Türe, a.g.e., s.39.

Başkentte Osmanlı döneminde belediyeler konusundaki son önemli düzenleme ise 1910 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat ile yapılmıştır. Bu geçici kanunla belediye daireleri kaldırılarak 9 belediye şubesi kurulmuş, şehremaneti meclisi yerine de encümen kurulmuştur. Bu durum halen yürürlükte olan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanununa kadar devam etmiştir.

Taşrada modern belediye örgütlenmesi ise 1864 tarihli İdare-i Vilayat Nizamnamesi ile başlamıştır. Nizamname her kaza merkezinde bir belediye meclisi kurulmasını öngörmüş ancak uygulamada bu hüküm tam gerçekleşmemiştir.

Daha sonra 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi, vilayet, sancak ve kazaların merkezi olan her şehir ve kasabada belediye işleri için bir belediye meclisi kurulacağını belirtmiş, ancak bu meclisler de gerek mali güç gerekse personel açısından yetersiz kalmış ve pek varlık gösterememiştir<sup>44</sup>.

Osmanlı taşra belediyelerine ilişkin son düzenleme ise 1877 tarihli Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşmiştir. Kanuna göre belediye organları seçimle oluşan ve şehrin nüfusuna göre 6-12 kişilik bir belediye meclisi ile meclis üyeleri arasından hükümetçe atanan belediye başkanından oluşmuştur. Söz konusu kanun da 1580 sayılı Kanunun yürürlüğe girişine kadar uygulanmıştır.

### 2.3. İl Özel İdareleri

Osmanlı yönetim sisteminde il esası, Tanzimat'tan sonra ortaya çıkan bir gelişmedir. Tanzimat öncesinde Osmanlı ülkesi eyalet sistemine göre yönetilmekteydi. İl Özel Yönetimleri, Osmanlı döneminde, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile kurulmuştur. Bu nizamname ile vilayet (il) düzeni benimsenmiş ve iller için, biri genel, öteki özel (yerel) olmak üzere iki tür yönetim kabul edilmiştir. O tarihte, İl Genel Meclislerini, ile bağlı her sancaktan seçilip gönderilen 4'er üye oluşturmuyordu. Bu üyelerin ikisinin Müslüman, ikisinin de Müslüman olmayan nüfustan seçilmesi öngörülmüştü.<sup>45</sup>

Meclis yılda bir kez vilayet merkezinde toplanır ve azami kırk gün süre ile görüşmeler yapardı. Bu toplantılar halka açık değildi ve meclisin tüzel kişiliği

<sup>44</sup> Türe, a.g.e.,s.39

<sup>45</sup> Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s.

de yoktu. Dolayısıyla İl Genel Meclisi, gerçek anlamda bir yerel yönetim organı olamamıştır.<sup>46</sup>

1871 yılında çıkartılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi, 1864 tarihli eski nizamnamenin bazı özelliklerini değiştirmiştir. Merkezi yönetimin taşra yönetimine kaza ile köy arasına “nahiye” eklenmiş, Rumeli’de 10 vilayet ve 44 sancak, Anadolu’da 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika’da 1 vilayet ve 5 sancak yeni düzenlemeye göre örgütlenmiştir. Bu dönemde ayrıca bazı sancaklar doğrudan merkeze bağlandı. Bu da, o dönemdeki merkezîyetçi eğilimlerin bir sonucuydu.<sup>47</sup>

1876 yılında çıkarılan ilk Osmanlı Anayasası olan Kanun-i Esasi, vilayet yönetimiyle ilgili hükümler taşımaktaydı. Buna göre vilayetlerin yönetimi yetki genişliği ve işbölümü ve görevlerin ayrılığı ilkelerine göre yürütülecekti.

Söz konusu ilkelere uygun olarak, Heyet-i Mebusan’da yeni bir kanun çıkarılması gündeme gelmiştir. Danıştay tarafından hazırlanan Vilayat Kanun Tasarısı, Heyet-i Mebusan’da kabul edilerek Heyet-i Ayan’ın onayından geçmiş ancak II. Abdülhamit’in vetosuna takılmıştır. Dolayısı ile illerin yönetimi konusundaki 1871 tarihli nizamname II Meşrutiyete kadar uygulanmıştır.<sup>48</sup>

1908 yılında ilan edilen II. Meşrutiyet’le birlikte vilayetlerin yönetimi tekrar ele alındı, hazırlanan kanun tasarısı meclise sunuldu ise de, araya Balkan Savaşının girmesi üzerine görüşülüp yasalaşamadı. Savaşın sonrasında kurulan yeni hükümet, bazı değişiklikler yaparak tasarıyı 15 Mart 1913 tarihinde “geçici yasa” şeklinde yayınlarak yürürlüğe koydu.<sup>49</sup>

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adıyla anılan bu yeni yasa, valileri güçlendirdi. Vilayet merkezinde valinin yanında, vali yardımcısı, mektupçu, defterdar, jandarma alay komutam, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü, defter-i hakani müdürü, polis müdürü, evkaf müdürü, nüfuz müdürü, sihiye müdürü ve umur-u ecnebiye müdürü olmak üzere il şube müdürlerinin görev ve yetkilerini belirledi. Ayrıca, il yönetiminde, vali ya da yardımcısının başkanlığında, naib, mektupçu, maarif müdürü, nafia müdürü, ziraat müdürü ve müftü ile seçimle gelen üyelerden kurulu Vilayet İdare Meclisi’ne yer verildi. Vilayet Genel Meclisi de varlığını korudu.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> Türe, a.g.e., s.40.

<sup>47</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.116.

<sup>48</sup> Türe, a.g.e., s.40.

<sup>49</sup> Eryılmaz, a.g.e., s. 117.

<sup>50</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.117.

1913 tarihli yasa, İlin Genel Yönetimi ve İlin Özel Yönetimi olmak üzere iki bölümden meydana gelmişti. İlin genel yönetimi, 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esaslarını korumaktaydı. Yasanın getirdiği en önemli yenilik, ilin özel yönetiminde ortaya çıktı. İlin özel yönetimi demek, vilayet ölçeğinde bir yerel yönetim demektir. İlin yerel hizmetleri, bu mahalli idare biriminin yetkisine verildi. İl'e tüzel kişilik tanındı, kendine has gelir kaynakları oluşturuldu. Ülkemizde il ölçeğinde yerel yönetime geçiş, 1913 tarihli söz konusu yasa ile gerçekleşti. Bu yasa halen yürürlüktedir ve il özel idaresinin, organlarını, görev ve yetkilerini, gelir kaynaklarını düzenlemektedir. İl genel yönetimi ise, merkezi idarenin taşra teşkilatını ifade eder.<sup>51</sup>

Kanunun ilin genel yönetimini kapsayan birinci bölümü (1-74. maddeleri), 1920 tarih ve 1426 sayılı Vilayet İdareleri Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. İlin özel idaresini düzenleyen ikinci bölüm ise, 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.<sup>52</sup>

### Sonuç

Yukarıda ana hatları ile incelemeye çalıştığımız Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalli idare teşkilatının bugünkü manada Tanzimat'ın ilanı ile ortaya çıktığını görüyoruz. Ancak bu Tanzimat öncesi dönemde Osmanlıda yerel hizmetlerin görülmediği anlamına gelmemektedir. Bu dönemde de yerel hizmetler aksatılmadan görülmüştür. Tanzimat öncesi yerel hizmetlerin görülmesinden vakıflar, loncalar, kadılık kurumu ve mahalle yönetimi sorumluydu. Organları atama ile oluşan bu birimlerin kendilerine has gelir kaynaklarının da olmaması bu birimlerin modern anlamda yerel yönetim birimi özelliği taşımadığını göstermekteydi.

Modern anlamda yerel yönetim fikrinin yeşermesi Tanzimat ile başladı. Özellikle kırım savaşı sırasında belki de müttefik ülkelerin zorlaması ile ilk belediye kurulması yolunda girişimlerde bulunuldu. Ancak bu dönemde de gerçek manada gelire sahip özerk bir mahalli idare oluşturulmadı. Bu yolda ilk girişim İstanbul Şehremaneti ile olmuş, bunu diğer uygulamalar izlemiştir.

---

<sup>51</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.118.

<sup>52</sup> Türe, a.g.e., 40.

### KAYNAKÇA

- Doğan Mehmet, **Büyük Türkçe Sözlük**, Ülke Yayın Haber Tic. Ltd. Şti., 10. Baskı, İstanbul, 1994.
- Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.
- Eş Mecit, **Maliye Tarihi Ders Notları**, Eser Ofset, Trabzon, 1998.
- Güneş İsmail, **Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**, Prof. Dr. Adnan Tezel'e Armağan, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları, Yayın No: 13, İstanbul, 2000.
- Görmez Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- Halaçoğlu Yusuf, **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, 4. Baskı, TTK Basımevi, Ankara, 1998.
- Keleş Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Ortaylı İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri** (1840-1880), TTK Yayınları, Sayı: 178, Ankara, 2000.
- Öner Erdoğan, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, Maliye Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Yayınları, Yayın No:2001/359, Ankara, 2001.
- Özbilgen Erol, **Bütün Yönleriyle Osmanlı**, İz Yayıncılık, İstanbul, 2003.
- Palabıyık Hamit, Atak Şermin, **21. Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi** (Ed. Zerrin Toprak), İzmir Büyükşehir Belediyesi Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir, 2000.
- Sunay Cengiz, **Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası**, KOSBED, Cilt:3, Sayı: 1, 2000.
- Toprak Zerrin, **Yerel Yönetimler**, 5. Baskı, İzmir, 2000.
- Türe Fatih, **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler**, Yerel gündem, Yıl:2, Sayı:5, Mayıs 2000.
- Ulusoy Ahmet, Akdemir Tekin, **Mahalli İdareler Mâliyesi**, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002.
- Yıldız Nihat, **Osmanlıdan Cumhuriyete Belediyeleşme Süreci**, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:3, Sayı:), Şubat 1998.



## OSMANLI DEVLETİNDE AYANLARIN İKTİDAR MÜCADELESİ

Seyfettin ASLAN\*

### I. GİRİŞ

Ayanlar, 18. yüzyıldan sonra kırsal alanda tımar sisteminin yozlaşması ve zayıflamasıyla denetim gücünü yitiren ve hem merkezi otoritenin gücünü yitirmesi hem de nüfus artışı ve işsizlikle birlikte baş gösteren iç ayaklanmalar karşısında devletin de tanımak zorunda kaldığı yerel savunma milislerinin liderleri konumundaydılar. Feodal özellikler taşıyan bu sınıf zaman içinde iltizam sistemi sayesinde iktisadi olarak da güçlenmiş ve devletin taşradaki gayri resmi temsilcileri durumuna gelmiştir.

Osmanlı Devleti, 18. yüzyılla birlikte ordunun silah ihtiyacı ve askerlerin ücretlerini ödeme açısından taşrada ayanlara bağlı bir duruma gelmekte ve ayan da otoritelerinin arttığını fark etmekteydi.

Yerel unsurlarla merkezi devlet arasında aracı olarak ortaya çıkan ve karşılıklı çıkarlara dayanan uzlaşma sonucu gücünü artıran ayan, 18. yüzyıldan önce önemsiz ve göze batmayan bir durumdaydı. Ayanlarla mücadelede başarısız olduğunda uzlaşma yoluna giden Devletin derebeylerine çoğu zaman göz yumuşu ne yeni bir sistemin ne de bilinçli bir politikanın gereği olduğu da söylenmekte, zamanın ve şartların zorlaması ile bu iktidar grubunun varlığının kabul edildiği iddia edilmektedir.

### II. AYANLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKMASI

Hem Osmanlılardan önce, hem de Osmanlılar döneminde şehir ve köylerde ileri gelenler için kullanılan ve Arapça bir tabir<sup>1</sup> olan Ayan tabiri 18. yüzyıldan önce

---

\* İçişleri Bakanlığı, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nde Uzman.

<sup>1</sup> Yücel Özkaya, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflamasının Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar", Osmanlı, (Ed.: Güler Eren), C: 6, Yeni Türkiye Yay., Ankara, 1999, s. 165.; Ayanlık hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Karpat, "Osmanlı Tarihinin Dönemleri: Yapısal Karşılaştırmalı Yaklaşım", Çev.: Talip Küçükcan. Osmanlı ve Dünya. Haz.: Kemal Karpat, İstanbul. Ufuk Kitapları, ss. 134-137.; Arapça bir kelime olan bu tabir, göz manasındaki "ayn"ın çoğuludur. Ayrıca dilimizde "uyun", "a'yün" şeklindeki çoğulları da kullanılır. Ayan lafzı özellikle eşraf-ı kavim, yani tebar ve nesep yönüyle halkın gözü menzilesinde bulunan kibar-ı millette itlak olunur: ayan-ı Kureyş, ayan-ı belde, ayan-ı karye, ayan-ı

Osmanlı siyasi hayatında devlet rûknü yani dikkate alınması gereken bir kuvvet olarak kabul edilmezdi.<sup>2</sup> Fakat ayan terimi 18. yüzyılla birlikte, mültezime karşı yerel çıkarları savunan ve zamanla kendileri de mültezim olan kişileri nitelemek için dar bir anlamda kullanılmıştır.<sup>3</sup> Osmanlı devletinin klasik sisteminin bozulmasıyla birlikte merkezi güç zayıflamış ve bu iktidar boşluğu taşrada feodal özellikleri bünyesinde barındıran ayan sınıfını ortaya çıkarmıştır.

Osmanlı devletinde bir yerleşim merkezindeki ulema ve kapıkullarının mensup, mazul ve emeklileri ile esnaf ve tüccarın önde gelenleri ayandan sayılır ve hepsine birden ayan-ı belde, ayan-ı memleket, ayan-ı vilayet veya ayan ve eşraf denirdi. 18. yüzyılda halk ile devlet arasındaki işleri yürüten, merkezi hükümete karşı halkın ve halka karşı da merkezi hükümetin temsilcisi konumunda olan ve vilayet ayanlarının da reisi durumundaki ayan ise resmi ayan ve reis-i ayan olarak adlandırılırdı.<sup>4</sup> Burada söz konusu edilen, devletin klasik sistemine yeni bir iktidar unsuru olarak sonradan katılan ve 18. yüzyılda güçlenen bir sınıf olarak ortaya çıkan resmi ayan veya reis-i ayandır. Mutaşçieva, devletin muhatap olarak kabul ettiği resmi ayanın da mahalli eşraf ve ayan içinden büyük mücadeleler sonucu çıktığını<sup>5</sup> söylemektedir.

Ayanın taşradaki yükselişinin sebebi, yerel unsurlarla merkezi devlet arasında ortaya çıkan ve karşılıklı çıkarlara dayanan uzlaşmadır.<sup>6</sup> Ayanlık örgütü başlangıçta

---

belde, ayan-ı karye, ayan-ı mahalle gibi Mehmet Zeki Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve 9 Terimleri Sözlüğü*, C: 1, M.E.B. Yay., İstanbul, 1993, s. 120.

<sup>2</sup> “Niyazi Berkes, *Türkiye’de Çağdaşlaşma*, Doğu-Batı Yay., İstanbul, Mart 1978, s. 106.

<sup>3</sup> Şerif Mardin, *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, 5. Baskı, İletişim Yay., İstanbul, 1995, s. 91.

<sup>4</sup> Özcan Mert “Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi”, Osmanlı, (Ed.: Güler Eren), Yeni Türkiye Yay., C: 6, Ankara, 1999, s. 174.; Özkaya, “Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması...”, s. 169. Ayrıca Yücel Özkaya başka bir eserinde 1726’dan önce de Anadolu’da mevcut olan ayanlığın, 1726’ya kadar olan zaman içinde henüz tam teşekkül etmediğini, 1726’da “hanedan sahibi” olan kimselerin sancakbeyi olmaları hakkında alınan kararla bu kurumun sancaklarda yerleşmeye başladığını söylemektedir. Yücel Özkaya *Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlık*, T.T.K. Yay., Ankara, 1994, s. 123; Ercüment Kuran, “Ayanlığın Kaldırılmasından Sonra Anadolu’da Sosyal ve Ekonomik Durum (1840-1871)”, *Osmanlı Toplum Yapısı Üzerine Derleme*, (Ed.: ?), Sebat Ofset Mat., Konya, 1996, ss. 251-252.; Bu ayrımın yanı sıra ayan-derebeyi (hanedan) ayrımı da vardır ki hanedan ayandan, bir bölgede birkaç nesil boyunca hakimiyetini devam ettirmesiyle ayırdedilebilir. Özkaya, “Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması...”, s. 171.; Mutaşçieva’ya göre, Derebey olarak adlandırılan hanedanların kökeni kısmen fetihler zamanına kadar uzanmakta ve bunlar Türklerin soydan gelen asiller tabakasını temsil etmekteydiler. Mutaşçieva, “XVIII. Yüzyılın Son On Yılında Ayanlık Müessesesi”, (Ter.: Bayram Kodaman), İstanbul Üniversitesi Eğitim Fakültesi Tarih Dergisi, s. 31, İstanbul, 1977, s. 164.

<sup>5</sup> Mutaşçieva, ss. 165-166; Ayan silah zoruyla ve kendi mevkiinde hak iddiasında bulunan diğerlerine ve komşu ayanlara karşı yaptığı savaşlar neticesinde kendi hakimiyeti altına alabildiği bölgeyi yönetmekteydi. Mutaşçieva, s. 174.; Mustafa Nuri Paşa, *Netayic-ül Vukuat*, C: 3-4, 3. Baskı, Sade.: Neşet Çağatay, T.T.K. Yay., Ankara, 1992, s. 283.

<sup>6</sup> Şevket Pamuk, 100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914), 3. Bs., Gerçek Yay., İstanbul, 1993, s. 124.



önemi az olan ve fazla şikayet edilmeyen bir kurum olarak görülmüştür<sup>7</sup>. Ayanlar da görev itibarı ile devlet tarafından verilen işlerin yapılmasına yardımcı olan, devlet ile halk arasında aracı olarak nitelendirilmekteydi.<sup>8</sup> Devlet bazen ayanlarla mücadelede başarısız olmakta ve çareyi onlarla uzlaşma yoluna gitmekte bulunmuşur.<sup>9</sup> Öte yandan devletin derebeylerine göz yumuşunun ne yeni denenen bir sistemin ne de bilinçli bir politikanın gereği olduğu da ileri sürülmekte, zamanın ve şartların zorlaması ile bunların varlıklarının kabul edildiği<sup>10</sup> belirtilmektedir. Daha önce halkın isteği ile seçimle iş başına getirilen vilayet kethüdalarını, 18. yüzyıldan sonra güçlü ayanların kendi taraftarlarından tayin etmesi de ayan lığının bir güç olarak ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Zorbalığa meyilli vilayet kethüdaları vergileri toplamak ve kaza ile ilgili diğer işleri görmekle görevlendirildikleri halde, halktan kendileri için de vergi toplamaktaydılar.

---

<sup>7</sup> Bu örgütün kuruluşu ve işleyişindeki amaç, ileri gelenlerin ve halkın kendi reisi olan kişiyi kendi seçmesi ve böylece devletin isteklerinin daha çabuk yürütülmesiydi. Bunların iş başına getirilmesi bölgedekilerin isteği, yani bir seçim ile olması gerekirken, buna pek itibar edilmemiştir. Belgelerde de görüldüğü üzere, mahazarlarda yalnız ileri gelenlerin-seyyid, hacı, müderris, imam vb. imzaları bulunmakta ve halktan hiç kimsenin ismi zikredilmemektedir. Özkaya, Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar, s. 304.

<sup>8</sup> “Giderek devletin kontrolü kaybettiği sıralarda bu örgüt çok kuvvetlendi. Özellikle “ayan-ı vilayete mensup yerli hanedanlar kuvvetlendikçe ayan olmak için kanunsuz işlemlere cesaret ettikleri ve hatta ayan olduktan sonra da kazanç temini için etrafa zarar verdikleri zamanlarda, toplumda ve devlet idaresine olumsuz etkilerinin çok arttığı görülmüştür”. Özkaya, Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar, s. 171.

<sup>9</sup> Devlet idaresine paralel olarak ülkenin hemen her yerinde aynı anda doğan bu idareyle mücadele etmekten aciz kalan merkezi yetkililer, sonunda onunla uzlaşmak zorunda kalırlar. Ayrıca bütün devlet alacaklılarının tek bir elde toplanması işlemleri basitleştirdiğinden durum memnurlukla karşılanmı gibidir. Devlet bir de sık sık ayaklanarak o çağın belli başlı tehlikesini teşkil eden eyalet yöneticilerine karşı ayanları öne sürmenin hesabını yapar. Çünkü bir ayanın imtiyazlarını almak, o dönemde bir yöneticiyi azletmekten henüz daha kolaydır. Bu anlamda daha önce eyalet yöneticilerine yöneltilmiş olan asker toplama buyruğu giderek mahalli otoritelere, sonunda da ayanlara yöneltilmiştir. Stefanos Yerasimos, Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye. C: 1, Türkçesi: Babür Kuzucu, Gözlem Yay., İstanbul, 1977, ss. 481-482.

<sup>10</sup> Taşkınlıkları bir noktaya kadar görmezlikten gelinmiş, zorbalıkta aşırı gidenlere, asi, derebeyi, zaleme, cebbare ve en hafifinden mütegalibe denilmiş; sadık ve yardımcı kaldıkları sürece, ocakzade, hanedan, vücut gibi okşayıcı sanlarla yinelenmişlerdir. Necdet Sakaoğlu, Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı, 2. Bs., Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 1998, ss. 3-4.; Ayanlarla derebeyler arasındaki fark, ayanların çoğunun bağımsızlık istemekten ziyade bir vassal olarak otonomi peşinde koşmaları, nadir olarak isyan etmeleri, çoğu zaman derebeylere karşı devlet yanında savaşmalarıdır. Derebeyler ise bağımsız prenslikler kurma amacı gütmeye eğilimlidirler. İçlerinde Rusya, Fransa ve Avusturya ile temas kuranlar, yardım alanlar var. Güçlenmeleri daima merkezi devletin askeri gücünün zayıfladığı, yabancı devletlerle savaş ya da diplomasi güçlükleri içine düştüğü, asker kaçaklarının, eşkıyanın çoğaldığı zamanlara rastlar. Berkes, Türkiye'nin Çağdaşlaşması, s. 108.

Ayan'ın bir sınıf olarak ortaya çıkması ve güçlenmesi şu şekilde anlatılmaktadır; “Ayanlar, özellikle merkezi otoriteyi sürdüremeyen, kırsal alanda tımar sisteminin yozlaşması ve zayıflamasıyla denetim gücünü yitiren ve gerek bu boşluktan ötürü, gerekse nüfus artışı ve işsizlikle birlikte baş gösteren iç ayaklanmalar karşısında merkezi devletin de onayladığı yerel savunma milislerinin liderleri konumunda olan ve zaman içinde iltizam sistemi sayesinde iktisadi olarak da güçlenen, neredeyse devletin taşradaki gayri resmi temsilcileriydi”<sup>11</sup>. Öte yandan, sancak idarelerindeki değişiklikler, <sup>12</sup>Anadolu'da karışıklıkların artması, <sup>13</sup>merkezi otoritenin zayıflığı, <sup>14</sup>vergi toplama meselesi, <sup>15</sup>vilayet ve şehir kethüdalığının el değiştirmesi de Anadolu'da ayanlığın ortaya çıkması ve güçlenmesinin diğer sebepleri arasındadır.<sup>16</sup>

Ayan kastedilerek, halk arasından çıkmış bir unsurun devlet görevlilerini görmezden gelip halkın asıl temsilcisi olarak kendini zorla kabul ettirdiği ve bunun da devletin merkeziyetçi bürokrasisine indirilmiş ağır bir darbe olduğu<sup>17</sup> ileri sürülmüştür. Bu düşünce doğrultusunda Özkaya da, Ayanlığın ortaya çıkması ile merkezi yönetim tarafından gönderilen memurların yerine, Osmanlı ülkesinde Türk

---

<sup>11</sup> Ümit Aktaş, *Osmanlı Çağı ve Sonrası*, Bakış Yay., İstanbul, Eylül 1998, s. 167; Sakaoğlu, *Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı*, s. 2.

<sup>12</sup> XVIII. yüzyılda Anadolu'nun pek çok sancağı mütesellimler (sancak ve kazaların idaresine memur edilenler hakkında kullanılan bir tabirdir) ile idare olunmaya başlanmıştır. Mütesellindik örgütü XVI. yüzyılın ikinci yarısında ve XVII. yüzyılda da mevcuttu. Fakat, bu zamanlar sancaklarda bulunan mütesellimler “yerliden” olarak kimseler değildiler. Fakat XVIII. yüzyıldan itibaren sancakların yönetimi yerli halktan olan mütesellimlerin eline geçiyor ve bu şekilde ayan güçlenmiş oluyordu. Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar*, s. 99; Pamuk, s. 123.

<sup>13</sup> Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar*, s. 60.; Özkaya, “Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması..”, s. 166.

<sup>14</sup> Tımar rejiminin bozulması ülke ekonomisinin sarsılmasına neden olmuş bu da işsiz güçsüz, başboş insanların artmasına yol açmış ve bu insanlar ayan olmaya çalışan mütegalibelerin çiftliklerine sığınmışlardır. Dolayısıyla mütegalibeler amaçlarına ulaşmak için bu potansiyeli değerlendirmişlerdir. Ayrıca düşman tehlikesini bertaraf etmek için çok acele hareket etmek ve düşmana tam teçhizatlı ve mükemmel bir ordu ile hücum etmek gerekiyordu. Anadolu'da karışıklıklar alabildiğince artmıştı. Bu durum karşısında kuvvetli ailelerden faydalanmak cihetine gidildi. Bu ise yerliden olan ailelerin ön plana geçmesini sağladı. Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar*, s. 104.

<sup>15</sup> 1683 'te başlayan Avusturya savaşları sebebiyle ortaya çıkan mali krizi gidermek ve devlet hazineğine yeni gelirler sağlamak ve reayanın “perişan” olmasını önlemek için miri mukataaların “kayd-ı hayat” şartıyla “serbestiyet” üzere malikane olarak “ricâl-i devlet” ve “ayan-ı memlekete iltizama verilmesine karar verilmiş, miri mukataaların bu şekilde mahalli ayan ve eşraf tarafından idare edilmesi, has ve mukata'at voyvodalıkları ile bu ailelerin zengin olmalarını, derece derece nüfuz ve kuvvetlerinin artmasını temin etmişti. Esasen malikaneleri ele geçiren yerli ayan ve eşraf zengin olmuş ve servetlerini oğullarına intikal ettirerek kuvvetli hanedanların doğmasına ön ayak olmuşlardır. Özkaya *Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar*, s. 108.

<sup>16</sup> Özkaya, *Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar*, s. 111.

<sup>17</sup> Yerasimos, C: 1, s. 481; Ayanlığın güçlenmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Nevzat Kösoğlu, *Devlet Eski Türklerde, İslam'da ve Osmanlı'da*, Ötüken Yay., İstanbul, 1997, ss. 270-272.

halkından olan yöneticilerin taşrada görev yapmaya başladıklarını ve dolayısıyla Enderun mensuplarının taşrada fonksiyonunun azalmış olduğunu söylemektedir<sup>18</sup> s. Taşrada kapıkullarının bu şekilde güç kaybetmesi padişahın iktidarının zayıflaması anlamına gelmekte ve bu iktidar boşluğunu ayan doldurmaktadır.

### III. AYANLIĞIN GÜÇLENMESİ

Osmanlı'da feodal yapıyı çağrıştıran ayanlık, 18. yüzyılın ikinci yarısında ve 19. yüzyılın ilk yarısında, imparatorluğun iç politikasında önemli bir rol oynamıştır<sup>19</sup>. Ayanlık, mütesellim, mültezim, çiftlik sahibi olmak gibi her biri devlet tarafından kontrol edilen faaliyetler içinde gelişen bir sınıf olduğu halde bu kurumun devletten tamamen bağımsız ve gerçek anlamda bir mülkiyet anlayışını ortaya çıkardığı söylenemez<sup>20</sup>. Hemen hemen bütün ayanlar servetlerini devlet memurluğu yaptıkları sırada edinmekteydiler.<sup>21</sup> Bu durum ayanların öldükten veya siyaseten kati edildikten sonra servetlerinin müsadere edildiği konusuna açıklık getirmektedir.<sup>22</sup> Çünkü devlet hizmetinde bulunanlar askeri sınıftan sayıldıkları için öldükten sonra mallarının devlet tarafından müsaderesi de olağan bir durumdur.

Yerli ailelerin büyük çoğunluğu devlet hizmetinde iken, mültezim, yeniçeri, kadı, sipahi mütekaiddi, müderris, müftü v.b.<sup>23</sup> kazandıkları itibar ve servetle şehirlerde önemli rol oynamaya başlamışlardır. Bu ailelerin güçlü olanları, idari,<sup>24</sup> iktisadi, mali ve askeri alanlarda yapmış oldukları yardımlar dolayısıyla devlet için vazgeçilemez ve her zaman kendilerine başvurulacak bir unsur olarak göze çarpmaktaydılar.<sup>25</sup> Devletin el atmak istediği her alanda onlara muhtaç oluşu ilginçtir. Kimi zaman, seferi orduların teşkili derebeylerin çabalarıyla mümkün olabilmiş; asayişten vergi tahsiline, kaçakların yakalanmasına, eşkiya tenkiline dek doğrudan devleti ilgililen-

---

<sup>18</sup> Özkaya, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması...", s. 169.; Özkaya, Osmanlı imparatorluğunda Ayanlar, s. 129.

<sup>19</sup> Mutaftçieva, s. 163.

<sup>20</sup> Yücel Öztürk, s. 147.

<sup>21</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Özkaya, Osmanlı imparatorluğunda Ayanlar, s. 129.

<sup>22</sup> Yücel Öztürk, s. 147.; Sivil şahısların miraslarına el koymaya, Osmanlı hukukunda imkan olmadığı halde, böyle bir emrin verilmesi şu gerekçelere dayanıyordu: bu derecede büyük bir birikim ticaretle mümkün olmaz, muhtemelen iltizam işlerine girmiş olmalıdır; eğer öyle ise, askeri zümre mensubu sayılacağı için mirasına müdahale hakkı da doğmuş demektir. Mehmet Genç, Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi, Ötüken Yay., İstanbul, 2000, s. 75.

<sup>23</sup> Bu anlamda Göçek ayan'ın kökeninde din görevlileri, memurlar ve değerli malların ticaretini yapan asker sınıfı ve esnaf loncalarının önde gelen mensupları vardı demek ve dolayısıyla ayan'ın kır değil kent kökenli olduğunu iddia etmektedir. Fatma Müge Göçek, Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğun Çöküşü. Çev.: İbrahim Yıldız, Ayraç Yay., Ankara, Ağustos 1999, s. 38.

<sup>24</sup> 17. yüzyıldan itibaren yaygınlaşan paşmaklık ve arpalıklara umumiyetle yerli ayanların voyvoda ve mütesellim olarak tayin edilmesi bunların idari yönden de güçlenmelerine neden oldu. Mert, s. 175. Özkaya, Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar, s. 304.

<sup>25</sup> Özkaya, Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar, s. 304.

diren her sorun onlara havale edilmiştir.<sup>26</sup> Yazarın burada derebeyi ile, birkaç nesil boyunca belli bir bölgede hakimiyetini kabul ettirmiş ayanı kastettiği söylenebilir.

Bu sürecin devamında özellikle 18. yüzyıla gelindiğinde herhangi bir sancakta kimin mütesellim olacağına artık merkezi devlet ya da vali değil, yerel ayan kendi arasında karar veriyor, tercih edilen kişi, resmi atamayı yapacak olan devlet temsilcilerine bildirilmektedir.<sup>27</sup>

Sultan'ın seferleri için, bizzat silahlandırdıkları ve ücret ödedikleri birliklerin her bakımından sorumluları durumunda olan ayanlar otoritelerinin farkındaydılar ve hiçbir şeyin özerkliklerini engelleyecek güçte olmadığını biliyorlardı.<sup>28</sup> Mesela, 1798'de Fransa ile savaş başladığı için III. Selim ayanla barış yapmak zorunda kalmış ve imparatorluğun düşmanlarına karşı onların askeri desteğini elde etmek için kendilerine hemen hemen sınırsız bir güç vermiştir.<sup>29</sup> Ayanın Osmanlı iktidar yapısında yeni bir unsur olarak yerini aldığı en bariz örneği, 'Ruşçuk ayanı olan Alemdar Mustafa Paşa'nın 28 Temmuz 1808'de ordusu ile İstanbul'a gelip IV. Mustafa'nın yerine II. Mahmud'u tahta çıkarmasıdır'. Böylece daha önceleri taht değişikliklerinde siyasi iktidar unsuru olarak işbirliği yapan kapıkulları ile ulemanın yanında yeni bir iktidar unsuru olarak ayan da siyaset arenasındaki yerini almış oldu.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Sakaoglu. Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı, s. 4.

<sup>27</sup> Pamuk. s. 123.; İlk defa olarak bir temsilci, kendi idari meşruiyetini sadece sultandan değil, fakat aynı zamanda tebaadan da alıyordu. İşte bu yeni toplumsal güç kaynağı, ayanı, sultanın egemenliğine başarıyla karşı koymasını sağlamıştır. Göçek, s. 141.

<sup>28</sup> Mutaftçieva. XVIII. yüzyılda Osmanlı ordusunun her şeyden evvel, ayan askerlerinin toplamından ibaret olduğunu ve bu ordunun büyük bir kısmını ayanların örgütledikleri ve kumanda ettiklerini ve dolayısıyla oldukça güçlendiklerini anlatmaktadır. Ayrıca İmparatorluğun askeri zayıflığı, sipahi ve yeniçeri sisteminin bozulması Bab-ı Ali'yi "orduyu desantralize" etmeye, askeri teşkilata yeni bir düzen vermeye ve askeri birliklerin teşkilatlandırılmasına ve bakım masrafları hususunda kendi görevlerini, değişik bölgelerde kendilerini zorla kabul ettirmeye muvaffak olan etkili unsurlara yani ayanlara bırakmaya, mecbur etmiştir. Mutaftçieva, s. 181.

<sup>29</sup> Stanford Shaw, Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye, C: 1, Türkçesi; Mehmet Harmancı, e Yay., İstanbul, 1994, s. 361.; Yuzo Nagata, Tarihte Ayanlar, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1997, s. 33.; Sakaoglu, Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı, s. 6.; III. Selim, 1796'da Vidin'i asilerin merkezi durumuna getiren Pazvantoğlu'na karşı asker şevketti. Aylarca süren Vidin muhasarasında bir başarı elde edilemedi. Padişah, 1798'de Fransa'nın Mısır'ı işgal etmesi üzerine Pazvantoğlu'na vezirlik vererek ayaklanmayı sona erdirdi. Asi bir ayana pašalık verilerek ayaklanmanın bastırılması, ayanların merkezi hükümet karşısındaki güçlerini göstermesi açısından ilginçtir. Mert, s. 177.

<sup>30</sup> Esasen III. Selim'in düşüşünü hazırlayan olaylar zinciri, Nizam-ı Cedit ordusunun Rumeli'de kurulmasını istemeyen ve başarılarında Rusçuk Ayanı Tirsiniklioğlu İsmail Ağa'nın bulunduğu Rumeli Ayanının başlattığı II. Edime vakasıyla başlar. Mert, "Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi", s. 177; Bu olaydan anlaşılacağı gibi ayanın ıslahat hareketleri konusunda kesin bir tavır yoktu. Alemdar Mustafa Paşa'nın selefi olan Tirsiniklioğlu İsmail Ağa ıslahat karşısı bir tutum içindeyken daha sonra

Ayanın ortaya çıkmasıyla Osmanlı mülkünde otorite parçalanma sürecine girmiş ve geleneksel anlayış içinde, bu güç merkezlerinin süratle yok edilmesi gerektiği halde zaten mevcut otoritesini bir ayanı borçlu olan II. Mahmud'un bunu yapması çok zordu<sup>31</sup>. Bu düşünce doğrultusunda Anadolu'da hakim siyasi otoritenin parçalanması anlamında ayanlık kurumunun, Selçuklu Devleti'nin yıkılmasından sonra ortaya çıkan beylikler dönemini [Tavaif-i Müluk] çağrıştırdığı<sup>32</sup> söylenebilir.

Ayanın kuvvetlenmesine yol açan başka bir unsur da devlet memurlarının yolsuzlukları ve zulümleriyle halkı canından bezdirmesi idi<sup>33</sup>. Bu tutum ayanın yetki ve kuvvetini artırırken, devlet memurlarının nüfuzunu azaltan bir etkiye sahipti.<sup>34</sup>

Ayanın hedeflediği hakimiyet alanının bütün bir ülke olmayıp en fazla birkaç vilayetten müteşkil bir eyalet olduğu söylenebilir fakat Hammer'in zikretmiş olduğu Pazvantoglu örneği bu genel kaniya istisna teşkil edecek şekildedir: "Pazvantoglu, büyük emeller peşinde koşuyor, yanında bulundurduğu Şahin Giray'ın ardalarından Cengiz'i, sırası gelince ihtimal ki İstanbul'da hükümdar tahtına oturtmak fikriyle ciddi surette meşgul görünüyordu."<sup>35</sup>

Ayanlık kurumuyla ilgili iki zıt görüş vardır: Bunlardan birincisi ayanlığın gayr-ı meşru veya isyancı bir zümre olduğu varsayımı üzerine kurulmuş klasik görüş, diğeri devletin, ayanlığı devletle halk arasında bir orta tabaka olarak kabul ederek esnek bir tavrı benimseyip, müspet bir değişime kapı açtığını iddia eden modern görüştür.<sup>36</sup>

---

onun yerine geçmiş olan Alemdar ıslahat yanlısı olarak görünmektedir. Burada bütün bunlardan daha önemli olan bir husus, ayanın artık siyasi politikalar belirlenirken göz önüne alınması gereken bir unsur olduğunun anlaşılmasıdır.

<sup>31</sup> Nevzat Kösoğlu, "Türk Hakimiyet Anlayışının Tarihi Seyri ve Hukuka Bağlılık Şuuru III", Türkiye Günlüğü. Sayı:39, Cedit Yayınları, Ankara, Mart-Nisan 1996, s. 7; Gerçi II. Mahmut bu güç odaklarını daha sonra çeşitli yöntemler kullanarak büyük ölçüde bertaraf edecektir.

<sup>32</sup> Söylediklerimizi teyid eder tarzdaki ifadelerle Sakaoğlu'nun Köse Paşa Hanedanı adlı eserinde rastlıyoruz: "...öte yandan devlet bunların sırtlarını sıvazlamayı tercih edecek kadar başka sıkıntıların tutsağı olduğundan, her tarafın kendiliğinden yönetildiği sanısını uyandıran garip bir manzara doğmuştur." Sakaoğlu, Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı, s. 3.

<sup>33</sup> Özkaya, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması..", s. 166.; Özkaya, Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar, ss. 60-61; Yerel otorite temsilcisi derebeyleriyle aynı kökenden gelen vali ve mutasarrıfların zulümlerinin salt Rıhlardaki acımasızlıktan kaynaklanmadığını da belirtmek gerekir. Onlar nüfuz ve yaptırımlarını sürekli kılabilmek için buna mecburdular. Levendat denilen bu başıbozukları iyi besleyememeleri durumunda, bunların etrafta soygunlar düzenlemelerine göz yumarlardı. Sakoğlu, Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı, s. 10.

<sup>34</sup> Özkaya, Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlar, s. 79.

<sup>35</sup> Baron Joseph Von Purgstall Hammer, Büyük Osmanlı Tarihi, C: 9, Yayına Haz.: Mümin Çevik- Erol Kılıç, Üçdal-İkra-Okusan, İstanbul, Tarihiz, s. 145

<sup>36</sup> Mukataaların malikane divanı sistem ile adeta özelleştirilmesi, tumar sisteminin tabii bir evrim denilebilecek bir süreç içinde lağvedilmesi, aynı ekonomiden nakdi ekonomiye geçiş, sancak ve eyaletlerin mültezim-tüccarların kontrolüne girmesi ve bu değişimlerin ortaya çıkarttığı sınıf

#### IV. SENED İ İTTİFAK

Sened-i İttifak'ı ayrıntısıyla ele almadan önce şunu belirtmekte fayda vardır; bu senedin Tanzimat ve Anayasa hareketlerinden farklı bir yanı, yabancı devletlerin herhangi bir etkisinin olmamasıdır.<sup>37</sup> Sened-i İttifak, bir savaş ortamı içinde iktidarı ele alan ayanların, Padişah'ın mutlak otoritesi karşısında açıkça kendi durumlarını garanti altına almak amacıyla kabul ettirdikleri bir belgedir. Alemdar, savaş ortamından çıkmak ve birliğin ve beraberliğin sağlanması için ayana hukuki garanti verilmesini gerekli görmekteydi.<sup>38</sup> Sened-i İttifak o dönemde varolan fiili durumun resmiyet kazanması anlamına gelir. Padişahın ve kapıkullarından oluşan bürokrasinin otoritesini zayıflattığı için saray ve çevresi bu senedi içlerine sindirememişlerdi.

Nitekim Padişahın başçuhadarı olan Eğriboyun Ömer Ağa, Sened padişahın tasdikine sunulduğunda şöyle der: “Bu sened sizin istiklal-i saltanatımıza dokunur; kikin, reddi dahi kabil değildir. Şimdilik çaresiz tasdik olunup da, sonra bunun fesih ve ilgası çaresine bakılmalıdır”. Padişah senedin imzalanmasından sonra ayanların ve yandaşlarının gücünü kırmak için elinden geleni yapmıştır. Alemdar'ın öldürülmesinden sonra sipahiliğin ve tımar sisteminin kaldırılması, bu düşünceyle atılmış bir adım olarak nitelendirilebilir.<sup>39</sup>

Sened-i İttifak'ın Osmanlı tarihinde örneği olmayan bu vesika ile Rumeli ve Anadolu'daki ayanların varlığı kabul edilmekte, kendilerine ve çocuklarına bazı haklar tanınmaktaydı.<sup>40</sup>

Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa, merkezin otoritesini yeniden kurabilmek için, taşra ayanı ile fikir birliğine varıp, bir sözleşme düzeni kurarak gerekli ıslahatlara girmekten başka yol bulamaz. Ayanlar istemeyerek de olsa<sup>41</sup> toplantıya gelirler. Toplantıya katılanlar tarafından imzalanan ve Sultan II. Mahmud tarafından da tasdik edilen Sened-i İttifak, bir giriş, yedi şart ve bir ek içermektedir.<sup>42</sup>

---

mücadeleleri, yeknesak bir toplum kavramına kilitlenmiş bulunan yönetici ve ilmiye sınıflarını tedirgin ettiğinden gayr-i meşru görülerek savaş açılmıştır. Yücel Öztürk, s. 148.

<sup>37</sup> Kösoğlu, “Türk Hakimiyet Anlayışı...”, s. 8.

<sup>38</sup> Halil İnalcık, Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi, 2. Baskı, Eren Yay., İstanbul, 1996, s. 346.; A. Cevad Eren, ‘Tanzimat’, İslam Ansiklopedisi, C: 11, MEB Yay., 1979, s. 713.

<sup>39</sup> Kösoğlu, “Türk Hakimiyet Anlayışı...”, ss. 8-9.

<sup>40</sup> Enver Ziya Karal, Osmanlı Tarihi, C: 5, T.T.K. Yay., Ankara, 1995, s. 93.

<sup>41</sup> Burada şunu belirtmekte fayda vardır: Ayan'ın istemeyerek gelmesinin sebebi devletin kendilerine karşı bir suikast endişesinden kaynaklanmaktadır yoksa imzalanacak olan belge, ayanın resmen tanınmasını sağladığı ve merkezin otoritesinin bir kısmını ayana tevdi ettiği için ayan lehinedir. Zaten bu endişeden dolayı bu toplantıya çok az sayıda ayan katılmıştır.

<sup>42</sup> Giriş: Devlet-i Aliye'nin kuruluşundan beri mazhar olduğu gelişme ve fetihler şan "ittihat ve ittifak ve refi nefsanîyet ve şıkak ile" gerçekleşmiş iken, bir süreden beri dünyanın gidişatından ötürü, düzen bozulmuş, “vükelayı devlet beyninde ve taşra memalik hanedanları meyanında esbab-ı şittadan naşı

Ayan “meşveret-i amme” için İstanbul’da toplandığı sırada yeniçeri ocağının kaldırılması gündeme geldiyse de bundan çekinenler olduğu için düşünce fiiliyata dökülmedi. Yeniçeri ocağını kaldırmaktan çekinenler arasında Sultan II. Mahmut’un bulunduğuna kuşku yoktur. Sultanın, Yeniçerileri ayan ordularına güvenerek ve onların desteğiyle değil, kendi kuracağı orduyla kaldırmayı planladığı anlaşılmaktadır.<sup>43</sup> Gerçekleştirmeyi düşündüğü reformları yapabilmesi merkezi idarenin güçlü olmasına bağlı olan Sultan II. Mahmud’un, merkezi otoriteyi zayıflatan ve kendisine rakip olarak gördüğü ve ortadan kaldırmayı düşündüğü bir siyaset unsuruyla işbirliğine girmesi söz konusu olamazdı.

Hanedanların fiilen kurulmuş feodal durumlarına daimi hukuki bir nitelik kazandıran Sened-i İttifak’ın beşinci maddesi, modern devlet anlayışına aykırı bir görünümün oluşmasına sebep olmuştur.<sup>44</sup> Feodal yapıların yıkıldığı bir çağda feodal

---

nefsaniyet ve şikak halatı” ortaya çıkmıştır. Bu devletin gücünü kırmıştır. Şimdi, “cümlemiz yek vücüt ve ittihat ve ittifak ile ihyayı din ü devlete gayret sarfı için” aşağıdaki şartları yazdık ve tasdik ettik. **1. Şart:** Herkes Padişaha sadık kalacak ve Padişahın emir ve rızası hilafına bir hareket, hep birlikte cezalandırılacaktır. **2. Şart:** Asker yazımı ve diğer askerlik hizmetlerinde hanedanlar, merkeze yardımcı olacaklardır. **3. Şart:** Vergilerin toplama ve korunmasında merkeze yardımcı olunacaktır. **4. Şart:** Bütün emirler Padişahın vekil-i mutlak olan sadrazamdan çıkacak; herkes bu emirlere kayıtsız şartsız uyacak ve kimse kimsenin yetki alanına karışmayacaktır. Vekil-i mutlak sadareten, kanun ve bu taahhüde aykırı bir hareket, rüşvet ve devlet-i Aliye’ye, zararlı bir eylem olursa imza sahipleri birleşerek engel olacaklardır. **5. Şart:** Senette imzası olanların birbirlerine güvenmeleri gerekli olduğundan, gerek merkezdeki devlet yöneticilerinden ve gerek taşradan gelenlerden, senette imzası olan herkes birbirlerinin “zatına ve hanedanına ketli ve zamin olacaklardır. **6. Şart:** Eğer, merkezdeki Ocaklardan fitne çıkaran olursa, ayanın cümlesi Asitane’ye gelecek ve asiler cezalandırılacak. Ocak ortadan kaldırılacaktır. **7. Şart:** Herkes halka adaletle davranacak. Eğer hanedandan biri “hilafı emr ü rıza ve mugayir-i şeriat-i garra, zulm ü taaddi” ederse, diğerleri bunu merkeze bildirecekler ve hep birlikte onu engelleyeceklerdir. **Ek:** “iş bu senedin havi olduğu şeriat, din ve devlet-i aliye’nin te’yid ve ihyası için olduğundan, imza sahibi devlet yöneticileri değiştiğinde, yeni gelen yöneticiler de imza edeceklerdir. Kösoğlu, “Türk İ lakimiyet Anlayışı...”, ss. 7-8.; Karal, Osmanlı Tarihi, C: 5, s. 93.; İnalçık, Osmanlı İmparatorluğu..., ss. 344-346.; Bülent Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, Yapı Kredi Yay., İstanbul, Ekim 1998, ss. 42-64.; Sened-i İttifakla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. İlber Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, Mil Yay., İstanbul. 1983, ss. 29-30.

<sup>43</sup> Ortaylı, İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, s. 29.

<sup>44</sup> İnalçık, Osmanlı İmparatorluğu..., s. 347. Halil İnalçık başka bir yerde Sened-i İttifak ile Gülhane Hattını karşılaştırarak, Sened-i İttifak, büyük ayanın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade etmektedir; Gülhane Hattı ise ona karşı padişahın mutlak otoritesini savunarak merkeziyetçi devlet idaresinin, başka deyimle bürokrasinin işlere mutlak bir şekilde el koymasını ifade eder. Bir başka açıdan bakılırsa birincisi gelenekçi, diğeri modemdir. Biri o zaman eyaletlerde hakim kuvvetlerin menfaatlerinin ve hayat görüşünün ifadesi ise, diğeri merkezi devleti ve onun o zamanki iç ve dış şartlar karşısında menfaatlerini en iyi temsil ettiğine hüküm edilen batıcı idarecilerin idealini ifade eder.; Aynı görüşü teyid eden bir başka kaynak; Mustafa Ökmen, “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Türkiye’de Merkeziyetçilik Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar”, Yeni Türkiye Dergisi, S.: 33, Yıl: 6, Ankara, Mayıs-Haziran 2000, s. 308.

özellikler taşıyan unsurlarla böyle bir senedin imzalanması padişahın mutlak otoritesindeki zaafı göstermekteydi. Nitekim Padişah'ın senedi içine sindiremediği daha sonra gelişen olaylarla ortaya çıkmıştır.

Bu belgeyi tarihimizde istibdat ve mutlakiyeti sınırlama gayesini güden hareketler içinde saymamak gerektiği, Ayan, halkın temsilcisi ve koruyucusu rolünü üzerine aldığından, bu vesikanın bir bakıma merkezi idarenin ve onu temsil eden valilerin keyfi hareketlerine karşı genel bir direnme teşebbüsü şeklinde yorumlanması<sup>45</sup> gerektiği ileri sürülmektedir. Öte yandan Sened'in Yeniçeri Ocağı'nın isyan girişimlerine karşı Padişah'ın bir güvence arayışı<sup>46</sup> olduğu da dile getirilmektedir. Bu Sened'le birlikte padişahlar-yeniçeri ocağını bir dönem Türkmen Aristokrasisine karşı bir denge unsuru olarak kullanmışlardı-bu ocağın şerrinden ayana sığınmışlardı. Senedin 6. Şartı da bu düşüncüyü doğrular niteliktedir.

Sened'in şartlarının özü, ocakların terbiye edilmesi, ayan'ın Merkez'e (padişah ve sadrazama) bağlılık sözü, Merkez'in de ayan'a güvence vermesinden ibarettir.<sup>47</sup> Sened, Osmanlı siyasal sisteminin patrimonial bir sistemden "feodal" bir sisteme dönüşme yolunda olduğunun göstergesiydi. Sened'le birlikte, Padişah ile feodal anlamda bir bağlılık ilişkisine giren Ayan, kendi toprakları üzerindeki haklarının tanınmasına karşılık merkezi iktidarı koruyacaklarını taahhüt etmekteydiler.<sup>48</sup> Ayan'ın siyasal bakımdan güçlenmesi, siyasal güç ve hareketlerin merkez ile taşra arasında bölünmesi, Padişahın ekonomik ve siyasi unsurlar ve kaynaklar üzerindeki kontrolünü azaltmış ve giderek asker, sivil ve dini bürokrasinin Padişah'tan bağımsız hale gelmesine yol açmıştır<sup>49</sup>.

Kösoğlu, bu senedin "Türk hakimiyet anlayışındaki bir değişmeyi değil, toplumsal yapıdaki bozulma ve farklılaşmayı yansıttığını, taşrada yeni güç merkezlerin in ortaya çıkmış olduğunu ve bunların kendilerini merkeze kabul ettirdiğini" söylemekte ve "merkezin de ortaya çıkan bu yeni yapıyı hukukileştirdiğini" belirtmektedir. Aynı yazar, "esasen gelenekte, hakimiyetin sahibi olan Hakan, şer'i şerif ve kanım ile sınırlıdır ve ulema ile yeniçeri dayanışması da, hukuka bağlılığın güvencesi niteliğindedir. Fakat şimdi, vekil-i mutlak olan sadrazamın şer'i şerif ve kanuna bağlılığı, senette imzası olan hanedanların ortak kefaleti altına alınmış oluyordu" <sup>50</sup> demektedir. Siyasal iktidar denklemine daha önce yer almayan ayanın bu yapıya

<sup>45</sup> İnalçık, Osmanlı İmparatorluğu..., s. 347.

<sup>46</sup> Aktaş, s. 167.

<sup>47</sup> Tanör, s. 46.

<sup>48</sup> Metin Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yay., Ankara, 1974, ss. 48-49.

<sup>49</sup> Heper, Bürokratik Yönetim Geleneği, s. 49.

<sup>50</sup> Kösoğlu, "Türk Hakimiyet Anlayışı..", s. 8.



dahil olması dengelerin değişmesine ve Devletin klasik hakimiyet anlayışının değişmesine yol açmıştır.

## V. AYANLIĞIN KALDIRILMASI

Ayanın bu Sened’le devlet idaresinde otorite kazanma girişimleri, kendi aralarında birlik olamamaları, saray entrikaları, ocaklı ve ulemanın muhalefeti ve dış tahrikler sonucunda başarıya ulaşmadı ve 1808’deki isyanda Alemdar’ın hayatını kaybetmesiyle birlikte “Sened-i İttifak” tamamen hükümsüz kaldı.<sup>51</sup> Ayanın kendini siyasal otorite olarak kabul ettirememesinin altında, bütün bu sebeplerin yanında Padişah’ın hakimiyetine engel teşkil eden ayana olan muhalefeti de yatmaktadır. II. Mahmud, kendisi de bir ayan olan ve tahta geçmesinde önemli rol oynayan Alemdar’ın icraatlarına, gücünü pekiştirinceye kadar karışmamış ve büyük bir gizlilikle ve özenle yürüttüğü politikayla otoritesine rakip olan unsurları (bunların arasında Alemdar, diğer ayanlar ve Yeniçeri Ocağı sayılabilir) ortadan kaldırma yoluna gitmiştir.

Devlet ayanların gücünü kırmak için çeşitli politikalar geliştirmişti; bazen ölen ayanların yerine yenilerini tayin etmeyerek bu kurumu zayıflatıp, merkezi idareyi güçlendirmeyi<sup>52</sup> amaçlamış, bazen merkeziyetçiliği güçlendirmek için gerektiğinde ayanlar katledilmiş,<sup>53</sup> bazen de ayanları birbirine kırdırıp güçlerini azaltma yoluna gitmiştir.<sup>54</sup> Ayanların gücünü azaltmak için uygulanan yöntemlerden biri de, müsadereydi. Göçek, Sultan’ın müsadere gerekçesi olarak ayanın vergi ödemeyişini gösterdiğini<sup>55</sup> ifade etmektedir.

Ayanlık buyrukları rüşvete konu olunca bu kurum 1786’da kaldırılmış yerine şehir kethüdalıkları kurulmuştur. Ancak, aradan fazla zaman geçmeden ayanlığa tekrar dönülmüştür<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Eren, s. 713.

<sup>52</sup> II. Mahmut’un merkeziyetçilik siyasetini başta Halet Efendi olmak üzere saray, ulema ve Bab-ı Ali bürokrasisi de destekledi. Çünkü bu siyasetin başarısı, merkezin vilayetlere hakim olması ve adı geçen zümre mensuplarının nüfuzlarının taşrada artarak geçerli olması demekti. Mert, s. 178.; Özkaya, “Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması.s. 171.; Şunu da belirtmek gerekir ki Ayanlar II. Mahmut devrinde siyasi nüfuzlarını kaybettikleri halde, iktisadi güçlerini korumuşlardır. Mültezimliğin yanısıra murabahacılık yaparak zengin olmuşlardır. Ercüment Kuran, “Ayanlığın Kaldırılmasından Sonra...”, s. 253.

<sup>53</sup> Aktaş, s. 167.

<sup>54</sup> Doymak bilmeyen Pazvantoğlu’na karşı, bunun eskiden beri düşmanı olan Rusçuk Ayanı Tirsinikoğlu kullanıldı. Hammer, C: 9, s. 137.

<sup>55</sup> Ayanlara karşı uygulanan müsadere örnekleri hakkında bkz. Göçek, s. 141-146.

<sup>56</sup> Ahmet Cevdet Paşa, Tarih-i Cevdet, C: 2, Üçdal Neşriyat, İstanbul, 1993, ss. 1099-1100.; Kösoğlu, “Türk Hakimiyet Anlayışı...”, s. 6.

Osmanlı Devleti özellikle II. Mahmut'tan itibaren ayan ailelerine mensup kişilere devlet memurluğu vererek etkilerini kırmış ve Tanzimat'tan sonra hükümet, vilayet idaresini doğrudan doğruya merkezden gönderilen valiler vasıtasıyla yürütmeye başlamış ve böylelikle Osmanlı tarihinde görülen “ayanlar devri” kapanmıştır.<sup>57</sup> Ayrıca ayanlığın güçlenmesinde etkili olan malikane sistemi ile mütesellimi iğe Tanzimat devrinde son verilmesi ayanların güç kaybetmesine neden olmuştur.<sup>58</sup>

## VI. SONUÇ

Ayanın ortaya çıkması, Osmanlı devlet otoritesini zedeleyen bir unsur olmuştur. Ayanlık kurumunun Anadolu'da hakim siyasi otoritenin parçalanması anlamında Selçuklu Devleti'nin yıkılmasından sonra ortaya çıkan beylikler dönemini [Tavaif-i Müluk] çağrıştırdığı söylenebilir.

Rusçuk ayanı Alemdar Mustafa Paşa'nın 28 Temmuz 1808'de ordusu ile İstanbul'a gelip IV. Mustafa'nın yerine II. Mahmud'u tahta çıkarması, ayanın Osmanlı iktidar yapısında yeni bir unsur olarak yerini aldığının iyi bir örneğini teşkil etmektedir. Böylelikle ayan daha önceden taht değişikliklerinde siyasi iktidar unsuru olarak işbirliği yapan kapıkulları ve ulema ile birlikte yeni bir siyasi güç olarak siyaset arenasındaki yerini aldı.

Ayan'ın gücünü artıran olaylardan biri de, Sened-i İttifak'dır. Nitekim, Sened-i İttifak'ın beşinci maddesi hanedanların fiilen kurulmuş feodal durumlarına açıkça hukuki bir mahiyet kazandırmış ve bu da modern devlet anlayışına aykırı bir görünümün oluşmasına sebep olmuştur. Feodal yapıların yıkıldığı bir çağda feodal özellikler taşıyan unsurlarla böyle bir senedin imzalanması padişahın mutlak otoritesindeki zaafı göstermektedir.

Devlet, ölen ayanların yerine yenilerini tayin etmeme, gerektiğinde ayanları ortadan kaldırma ve ayanları birbirine kırdırıp otoritelerini zayıflatma yoluna gitmiştir. Ayanların gücünü azaltmak için uygulanan yöntemlerden biri de müsadereydi. Bilindiği gibi Osmanlı hukukuna göre, askeri sınıfın üyeleri can ve mallarıyla padişaha aitti. Özellikle 18. yüzyıldan sonra ortaya çıkan ayanın büyük çoğunluğu, askeri sınıftan emekli olanlardan oluştuğu için padişah bunların mallarına bu hakkını kullanarak el koyabilmekteydi.

<sup>57</sup> Nagata, s. 57.

<sup>58</sup> Mert, s. 178.

## KAYNAKÇA

- Ahmet Cevdet Paşa. **Tarih-i Cevdet**, C: 2. Üçdal Neşriyat İstanbul, 1993.
- Aktaş, Ümit. **Osmanlı Çağı ve Sonrası**. Bakış Yay., İstanbul, Eylül 1998.
- Berkes, Niyazi. **Türkiye’de Çağdaşlaşma**. Doğu-Batı Yay.. İstanbul, Mart 1978.
- Eren, A. Cevad. ‘Tanzimat’, **İslam Ansiklopedisi**, C: 11, MEB Yay., 1979.
- Genç, Mehmet. **Osmanlı İmparatorluğu’nda Devlet ve Ekonomi**, Ötüken Yay., İstanbul, 2000.
- Göçek, Fatma Müge. **Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğun Çöküşü**, Çev.: İbrahim Yıldız, Ayraç Yay., Ankara Ağustos 1999.
- Hammer, Baron Joseph Von Purgstall. **Büyük Osmanlı Tarihi**, C: 9, Yayına Haz.: Mümin Çevik-Erol Kılıç, Üçdal-İkra-Okusan, İstanbul, Tarihsiz.
- Heper, Metin. **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yay., Ankara, 1974.
- İnalçık, Halil. **Osmanlı İmparatorluğu Toplum ve Ekonomi**. 2. Baskı, Eren Yay., İstanbul, 1996.
- Karal, Enver Ziya. **Osmanlı Tarihi**, C: 5, T.T.K. Yay., Ankara, 1995.
- Karpat, Kemal. “Osmanlı Tarihinin Dönemleri: Yapısal Karşılaştırmalı Yaklaşım”, Çev.: Talip Küçükcan, **Osmanlı ve Dünya**, Haz.: Kemal Karpat. İstanbul. Ufuk Kitapları 2000.
- Kösoğlu, Nevzat. “Türk Hakimiyet Anlayışının Tarihi Seyri ve Hukuka Bağlılık Şuruu III”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı:39. Cedit Yayınları, Ankara Mart-Nisan 1996.
- ..... **Devlet Eski Türklerde, İslam’da ve Osmanlı’da**, Ötüken Yay., İstanbul. 1997.
- Kuran, Erçüment. “Ayanlığın Kaldırılmasından Sonra Anadolu’da Sosyal ve Ekonomik Durum (1840- 1871)”, **Osmanlı Toplum Yapısı Üzerine Derleme**, (Ed.: ?), Sebat Ofset Mat., Konya, 1996.
- Mardin, Şerif. **Türkiye’de Toplum ve Siyaset**, 5. Baskı. İletişim Yay.. İstanbul. 1995.
- Mert, Özcan. “Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi”, **Osmanlı**, C:6, Ed.: Güler Eren, 1999.
- Mustafa Nuri Paşa **Netayic-ül Vukuat**, C: 3-4, 3. Baskı, Sade.: Neşet Çağatay, T.T.K. Yay., Ankara, 1992.
- Mutaftçıeva, “XVIII. Yüzyılın Son On Yılında Ayanlık Müessesesi”, Ter.: Bayram Kodaman, **İstanbul Üniversitesi Eğitim Fakültesi Tarih Dergisi**, S: 31. İstanbul, 1977.
- Nagata, Yuzo. **Tarihte Ayanlar**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1997.
- Ortaylı, İlber. **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Hil Yay., İstanbul, 1983.
- Ökmen, Mustafa. “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Türkiye’de Merkeziyetçilik Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar”, **Yeni Türkiye Dergisi**. S: 33, Yıl: 6, Ankara Mayıs-Haziran 2(XX).
- Özkaya Yücel. “Merkezi Devlet Yapısının Zayıflamasının Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar”, **Osmanlı**, (Ed.: Güler Eren), C: 6, Yeni Türkiye Yay., Ankara, 1999.
- .....**Osmanlı İmparatorluğunda Ayanlık**, T.T.K. Yay., Ankara, 1994.
- Pakalın, Mehmet Zeki. **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**. C: 1, M.E.B. Yay.. İstanbul, 1993.
- Pamuk, Şevket. **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi (1500-1914)**, 3. Baskı, Gerçek Yay., İstanbul, 1993.
- Sakaoğlu, Necdet. **Anadolu Derebeyi Ocaklarından Köse Paşa Hanedanı**, 2. Bs., Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul, 1998.
- Shaw, Stanford. **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, C: 1, Türkçesi: Mehmet Harmancı, e Yay., İstanbul, 1994.
- Tanör, Bülent. **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**. Yapı Kredi Yay., İstanbul, Ekim 1998.
- Yerasimos, Stefanos. **Azgelmişlik Sürecinde Türkiye**, C: 1, Türkçesi: Babür Kuzucu, Gözlem Yay., İstanbul, 1977.



## **HABERLER**

Bu bölümde, 1 Temmuz 2004 - 30 Eylül 2004 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

### **Yabancı Heyet Ziyaretleri**

- Yunanistan Kamu Düzeni Bakanı Giorgias VOULGARAKİS resmi görüşmelerde bulunmak üzere 12-14 Temmuz 2004 tarihleri arasında ülkemize gelmişler, Bakanımızı ziyaret etmişlerdir.

- 11-15 Temmuz 2004 tarihleri arasında resmi görüşmelerde bulunmak üzere İran İçişleri Bakanı Ali Askar AHMEDİ, Bakanımızı ziyaret etmişler, Bakanlık Müsteşarımızla görüşmelerde bulunmuşlardır.

- Filistin İçişleri Bakanı Hakem BALAWİ 6-8 Eylül 2004 tarihleri arasında Bakanlığımızın konuğu olarak ülkemize resmi ziyarette bulunmuşlardır, ziyaret esnasında çeşitli konuları içeren mutabakat zaptı imzalanmıştır.

- 20-22 Eylül 2004 tarihleri arasında Bulgaristan İçişleri Bakan Yardımcısı Boyko KOTSEV Müsteşarımızın resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişler, ikili görüşmelerde bulunmuşlardır.

### **Belarus Ziyareti**

- Belarus İçişleri Bakanı V. NAUMOV'un daveti üzerine, Bakanımız 27- 30 Temmuz 2004 tarihleri arasında anılan ülkeyi ziyaret etmişlerdir. Yapılan ikili görüşmeler sonucu İnsan Ticareti ve Yasadışı Göç ile Mücadele Mutabakat Zaptı imzalanmıştır.

### **Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları**

#### **Bakanlık Makamı**

- Başbakanımızın 27-28 Temmuz 2004 tarihleri arasında İran'a yaptıkları ziyarete Bakanlığımız Müsteşar Vekili Vali Şahabettin HARPUT iştirak etmiş, Bakanlığımız ile ilgili konularda görüşmelerde bulunmuştur.

- 13-16 Eylül 2004 tarihleri arasında Slovenya'da yapılan "Balkanlarda Yasadışı Göç ve Bağlantılı Suçlar" konulu konferansa katılmak üzere Bakanlığımız Müsteşar Yardımcısı Sebati BUYURAN anılan ülkeye gitmiştir.

- Almanya Devlet Bakam Kertsin MÜLLER'in daveti üzerine; Almanya'da 20-24 Eylül 2004 tarihleri arasında yapılan "Almanya ve Avrupa Birliğinde Bölge Politikası" konulu toplantıya, Müsteşar Yardımcısı Sebati BUYURAN katılmıştır.

#### **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**

- 13-14 Eylül 2004 tarihleri arasında Strasburg'da yapılan Avrupa Konseyi Sınırötesi İşbirliği Uzmanlar Komitesi Toplantısına Daire Başkanı Ahmet Sait KURNAZ katılmıştır.

#### **Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**

- Milletler Arası Ahvali Şahsiye Komisyonu (CİEC) Genel Kurul ve Çalışma Grubu Toplantısına katılmak üzere Genel Müdür Cengiz AYDOĞDU ve beraberindeki heyet 12-19 Eylül 2004 tarihleri arasında Edinburgh'a gitmişlerdir.

### **Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri**

#### **Eğitim Dairesi Başkanlığı**

##### **• Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyet-**

90. döneme mensup 56 Kaymakam Adayının katıldığı 24. Dönem Yabancı Dil Kursu 24 Nisan - 27 Ağustos 2004 tarihleri arasında Türk-İngiliz Kültür Derneği ile TÖMER'de gerçekleştirilmiştir.

Merkez ve Taşrada çalışan Mülki İdare Amirleri ve diğer personelin "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" konularında bilgilendirilmeleri amacıyla yapılan 67. Dönem seri seminerlerin sonuncusu, 05-07 Temmuz 2004 tarihleri arasında. Vilayetler Hizmet Birliği Vali Erdoğan ŞAHİNOĞLU Eğitim Tesisinde gerçekleştirilmiştir. Seminere 40 Vali Yardımcısı, 83 Kaymakam, 6 Hukuk İşleri Müdürü ve 1 Şube Müdürü katılmıştır.

Bakanlık Stratejik Planı doğrultusunda "Stratejik Planlama" konulu konferans Bakanlık Merkez Teşkilatı Üst Düzey Yöneticileri Semineri kapsamında 42 üst düzey idarecinin katılımıyla 22 Temmuz 2004 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda gerçekleştirilmiştir.

Bakanlığımızla JICA arasında yapılan protokol gereğince "Afet Yönetimi Eğitim Programı" kapsamındaki seri seminerlerin yedincisi olan 71. Dönem

MİA Semineri; 20 Eylül 2004 tarihinde 4 Vali Yardımcısı, 24 Kaymakam ve 1 Hukuk Müşavirinin katılımıyla, sekizincisi olan 72. Dönem MİA Semineri; 27 Eylül - 1 Ekim 2004 tarihleri arasında 8 Vali Yardımcısı, 22 Kaymakam ve 2 Daire Başkanının katılımıyla Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda yapılmıştır.

• **Diğer Personele Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri**

114. Dönem Bilgisayar Kursu 28 - Haziran-9 Temmuz 2004 tarihleri arasında, 115.Dönem Bilgisayar Kursu 20 Eylül - 1 Ekim 2004 tarihleri arasında yapılmıştır. 28 Haziran tarihinde başlayan 14. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu ise 9 Temmuzda tamamlamıştır. Kurslara 34 personel iştirak etmiştir.

Vilayetler Hizmet Birliği Vali Erdoğan ŞAHİNOĞLU Eğitim Tesisinde; 12-14 Temmuz 2004 tarihleri arasında 123 personelin katılımıyla birinci dönemi, 19-21 Temmuz 2004 tarihleri arasında 139 personelin katılımıyla ikinci dönemi yapılan 10. Dönem İl Özel İdare Personeli Kursunda bütçe ve muhasebe bölümlerinde çalışan personele eğitim verilmiştir.

Bakanlık Stratejik Planı doğrultusunda “Stratejik Planlama” konulu konferans Bakanlık Merkez Teşkilatı Orta Kademe Yöneticileri Semineri kapsamında 117 orta düzey idarecinin katılımıyla, 23 Temmuz 2004 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda gerçekleştirilmiştir.

Bakanlık Merkez Teşkilatı Uzmanlık Eğitimi Semineri kapsamında ve Bakanlık Stratejik Planı doğrultusunda, 27-29 Temmuz 2004 tarihleri arasında Bakanlık Merkez Teşkilatı Planlama Personeline “Stratejik Planlama” konulu seminer verilmiş olup seminere 42 personel katılmıştır.

İl Özel İdare Müdürlüğü, İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğü, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü, Şeflik, Çözümleyici, Programcı, Teknisyen, Uzmanlık ve Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmenliği Görevde Yükselme Eğitimleri 2-20 Ağustos 2004 tarihleri arasında, Koruma ve Güvenlik Şefliği, Arama ve Kurtarma Birlik Şefliği Görevde Yükselme Eğitimleri, 2-23 Ağustos 2004 tarihleri arasında Ankara’da 323 personelin katılımıyla yapılmıştır.

Bakanlığımızca hazırlanan Yıllık Eğitim Planı çerçevesinde 2004 Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında gerçekleştirilen 11 kurs ve seminerde 306’sı Mülki İdare Amiri, 657’si Genel İdare, 2’si Sağlık, 14’ü Teknik, 38’i Yardımcı Hizmetler, 40’ı Emniyet, 7’si Jandarma mensubu, 1’i işçi, 1’i ise sözleşmeli personel olmak üzere toplam 1066 kişi eğitim görmüştür.

**Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları**

• 3 Temmuz 2004 tarih ve 25511 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan karar ile Açık bulunan 1. derece kadrolu +3600 ek göstergeli Bakanlık Müşa-

virliğine Hayati UYAR'ın atanması, 657 sayılı Kanunun 59 ve 93 maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun bulunmuştur.

- 27 Ağustos 2004 tarih ve 25566 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2004/6266 sayılı kararla Aksaray, Iğdır, Mardin, Nevşehir, Siirt ve Tunceli Emniyet Müdürlüklerinin başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

Aksaray Emniyet Müdürlüğüne; Birinci Hukuk Müşaviri Ali Nihat DÜNDAR'ın, Mardin Emniyet Müdürlüğüne; Ardahan Emniyet Müdürü İsmet TAŞHAN'ın, Ardahan Emniyet Müdürlüğüne; Polis Başmüfettişi Mehmet GÜRTEKİN'in, Iğdır Emniyet Müdürlüğüne; Kırklareli Emniyet Müdürü Metin GÜNAY'ın, Kırklareli Emniyet Müdürlüğüne; Polis Başmüfettişi Reşat ALTAY'ın, Nevşehir Emniyet Müdürlüğüne; Emniyet Müdürü APK Uzmanı İsmail GÜZELDEMİRCİ'nin, Siirt Emniyet Müdürlüğüne; Polis Başmüfettişi Şevket TAŞDELEN'in, Tunceli Emniyet Müdürlüğüne; Rize Emniyet Müdürü Osman ÖZTÜRK'ün, Rize Emniyet Müdürlüğüne; Polis Başmüfettişi İbrahim KAYA'nın atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü maddesi ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Müfettişliğine; 657 sayılı Kanunun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince Türkoğlu Kaymakamı Dr. Ergüder CAN atanmıştır.

- İçişleri Bakanlığının 25.08.2004 tarihli ve 1988 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre Bakanlar Kurulunun 2004/7790 sayılı kararıyla; Adıyaman Valisi Halil IŞIK, Bolu Valisi Mehmet Ali TÜRKER ve Muş Valisi Yıldırım KARTAL, Merkez Valisi Sakarya Valisi Mustafa Cahit KIRAÇ; Adana Valisi, Van Valisi Hikmet TAN; Adıyaman Valisi, Mülkiye Başmüfettişi Yusuf YAVAŞCAN; Ağrı Valisi, Adana Valisi İbrahim Kemal ÖNAL; Ankara Valisi, Erzurum Valisi Mustafa MALAY; Aydın Valisi, Gümüşhane Valisi Hasan Barış GÜZELOĞLU; Karaman Valisi, Çorum Valisi Erhan TANJU; Amasya Valisi, Kırklareli Valisi Ali SERİNDAG; Bolu Valisi, Merkez Valisi Can DİREKÇİ; Bırdur Valisi, Amasya Valisi Hüseyin POROY; Çorum Valisi, Batman Valisi Efkân ALA Diyarbakır Valisi, Merkez Valisi Halil İbrahim NİMETOĞLU Düzce Valisi, Diyarbakır Valisi Nusret MİROĞLU; Edirne Valisi, Denizcilik Müsteşarlığı Müsteşar Yardımcısı Celalettin GÜVENÇ,



Erzurum Valisi, Şanlıurfa Valisi Şükrü KOCATEPE; Giresun Valisi, Mülkiye Başmüfettişi Veyssel DALMAZ; Gümüşhane Valisi, Karaman Valisi İsmet METİN; Kırklareli Valisi, Ankara Vali Yardımcısı İbrahim ÖZÇİMEN; Muş Valisi, Siirt Valisi Nuri OKUTAN; Sakarya Valisi, Ağrı Valisi Hüseyin YAVUZDEMİR; Trabzon Valisi, Merkez Valisi Şemsettin UZUN; Şanlıurfa Valisi, Çubuk Kaymakamı Mehmet Niyazi TANILIR; Van Valisi, İzmir Vali Yardımcısı Haluk İMGA; Batman Valisi olarak atanmışlardır. Söz konusu karar 3 Eylül 2004 tarih ve 25572 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

- 18 Eylül 2004 Tarih ve 25587 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İçişleri Bakanlığının 17 Eylül 2004 tarih ve 2004/6364 sayılı kararıyla;

Birinci derece kadrolu; İller İdaresi Genel Müdür Yardımcılığına; Şereflikoçhisar Kaymakamı Ahmet SARAC’ın, Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Boğazlıyan Kaymakamı Abdurrahman KORUCU’nun, Hukuk Müşavirliğine; Çanakkale Vali Yardımcısı Şerif YILMAZ’ın ataması yapılırken, İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Alp ASLANARGUN; Aydın Vali Yardımcılığına, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Nursal ÇAKIROĞLU; Giresun Vali Yardımcılığına, Hukuk Müşaviri Ahmet KATIRCI; Sivrihisar Kaymakamlığına, Hukuk Müşaviri Aziz SEVİNÇ; Kırklareli Vali Yardımcılığına, Hukuk Müşaviri Hürrem AKSOY; İstanbul Vali Yardımcılığına, Hukuk Müşaviri Emin GÜNER; Hatay Vali Yardımcılığına, Hukuk Müşaviri Cemal YILDIZER; Bolu Vali Yardımcılığına, Hukuk Müşaviri Mehmet Suphi OLCAY ise Sakarya Vali Yardımcılığına atanmışlardır.

54 Vali Yardımcısı yer değiştirmek suretiyle birinci derece kadrolu Vali Yardımcılığına, 30 Kaymakam birinci derece kadrolu Vali Yardımcılığına, 91 Kaymakam yer değiştirmek suretiyle birinci derece kadrolu Kaymakamlığa, 31 Vali Yardımcısı birinci derece kadrolu Kaymakamlığa, 1 Hukuk İşleri Müdürü birinci derece kadrolu Kaymakamlığa, 5 Hukuk İşleri Müdürü birinci derece kadrolu Vali Yardımcılığına, 2 Vali Yardımcısı birinci derece kadrolu İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne, 2 Eski Vali Yardımcısı birinci derece kadrolu Vali Yardımcılığı görevine, 3 Vali yardımcısının atamasına ilişkin önceki kararın iptali ile 1’inin birinci derece kadrolu Kaymakamlığa, 2’sinin birinci derece kadrolu Vali yardımcılığına ataması yapılırken 2 Vali Yardımcısının atamasına ilişkin önceki karar iptal edilmiştir.

Aynı kararname ile 17 Vali Yardımcısı Kaymakamlığa, 68 Kaymakam yer değiştirmek suretiyle başka ilçelere atanmışlardır.



**MEVZUAT BOLUMU**  
**1 TEMMUZ 2004 - 30 EYLÜL 2004 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ**  
**GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ**  
**İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT**  
**(KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Mustafa AYIK**  
**APK Uzmanı**

**I- KANUNLAR**

| <b>Tarihi</b> | <b>Sayısı</b> | <b>Konusu</b>                                                                                                                                                                 | <b>Yayımlandığı<br/>Resmi Gazetenin</b> |               |
|---------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------|
|               |               |                                                                                                                                                                               | <b>Tarihi</b>                           | <b>Sayısı</b> |
| 24.6.2004     | 5199          | Hayvanları Koruma Kanunu                                                                                                                                                      | 01.07.2004                              | 25509         |
| 24.6.2004     | 5198          | Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun                                       | 06.07.2004                              | 25514         |
| 29.6.2004     | 5203          | Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun                                                                                                              | 06.07.2004                              | 25514         |
| 30.6.2004     | 5205          | Yapı Denetimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun                                                                                                            | 06.07.2004                              | 25514         |
| 30.6.2004     | 5207          | Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Özbekistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslararası Terörizmle Mücadele İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun | 06.07.2004                              | 25514         |
| 30.6.2004     | 5208          | Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Finlandiya Cumhuriyeti Arasında Suçun Önlenmesi ve Suçla Mücadele İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun         | 06.07.2004                              | 25514         |
| 30.06.2004    | 5204          | Milli Eğitim Temel Kanunu ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun                                                                                  | 08.07.2004                              | 25516         |
| 14.07.2004    | 5219          | Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun                                                                                                                          | 21.07.2004                              | 25529         |

|            |      |                                                                                                                                                             |            |       |
|------------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| 14.07.2004 | 5222 | Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 21.07.2004 | 25529 |
| 14.07.2004 | 5223 | Devlet Memurları Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun                                                                                    | 21.07.2004 | 25529 |
| 23.07.2004 | 5216 | Büyükşehir Belediyesi Kanunu                                                                                                                                | 23.07.2004 | 25531 |
| 17.07.2004 | 5232 | Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun                                                     | 31.07.2004 | 25539 |
| 20.09.2009 | 5234 | Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair                                                                                     | 21.09.2004 | 25590 |

## II - MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

| Tarihi     | Sayısı | Konusu                                                                                                                                                                           | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|            |        |                                                                                                                                                                                  | Tarihi                       | Sayısı |
| 18.06.2004 | 7476   | Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Yemen Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Güvenlik İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar                                                  | 08.07.2004                   | 25516  |
| 05.07.2004 | 7577   | Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Polis Teşkilatı Arasında İşbirliğine İlişkin Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Karar                                                                 | 15.07.2004                   | 25523  |
| 01.07.2004 | 7547   | Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Önündeki Yargılama Sürecine Katılan Kişilere İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nin Onaylanması Hakkında Karar                                             | 17.07.2004                   | 25525  |
| 09.07.2004 | 7615   | Türkiye Cumhuriyeti ile Bulgaristan Cumhuriyeti Arasındaki Vize Anlaşmasında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Nota Teatisi Yoluyla Akdedilen Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Karar | 24.07.2004                   | 25532  |
| 21.07.2004 | 7658   | Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Özbekistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslararası Terörizmle Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar                   | 04.08.2004                   | 25543  |

|            |      |                                                                                                                                                                                                         |            |       |
|------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| 29.07.2004 | 7695 | Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Finlandiya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan, Suçun Önlenmesi ve Suçla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karar                              | 29.08.2004 | 25568 |
| 06.09.2004 | 7822 | Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ve Belarus Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında İnsan Ticareti ve Yasadışı Göç ile Mücadele Alanında İşbirliği Mutabakat Zaptı'nın Onaylanması Hakkında Karar | 16.09.2004 | 25585 |

### III - TÜZÜKLER

| Tarihi     | Sayısı | Konusu                                                                                                                                                                                                                                          | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|            |        |                                                                                                                                                                                                                                                 | Tarihi                       | Sayısı |
| 09.07.2004 | 7626   | Emekli, Adi Malullük veya Vazife Malullüğü Aylığı Bağlanmış Olanlarla, Bunların Kanunen Bakmakla Yükümlü Bulundukları Aile Fertleri, Dul ve Yetim Aylığı Alanların Muayene ve Tedavileri Hakkında Tüzüğün Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Tüzük | 23.07.2004                   | 25531  |

### IV - BAKANLAR KURULU KARARLARI

| Tarihi     | Sayısı    | Konusu                                                                                                                                                      | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|            |           |                                                                                                                                                             | Tarihi                       | Sayısı |
| 14.06.2004 | 2004/7508 | Yozgat İli, Şefaati İlçesi, Sarıkent Belediye Başkanlığı'nın. Yeni Belediye Başkanı Seçilinceye Kadar Mansup Belediye Başkanınca Yönetilmesi Hakkında Karar | 01.07.2004                   | 25509  |
| 18.06.2004 | 2004/7486 | 2004 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesi Hakkında Karar                                                                                                   | 02.07.2004                   | 25510  |
| 18.06.2004 | 2004/7520 | Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar                                                                                  | 15.07.2004                   | 25523  |
| 01.07.2004 | 2004/7542 | Konya İli, Cihanbeyli İlçesinde Bulunan "Hizmet Götürme Birliği"nin Adının "Köylere Hizmet Götürme Birliği" olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar            | 15.07.2004                   | 25523  |

|            |           |                                                              |       |
|------------|-----------|--------------------------------------------------------------|-------|
| 05.07.2004 | 2004/7587 | Manisa İli, “Akhisar İlçesi Köyler ve 15.07.2004             | 25523 |
|            |           | Belediyeler Toplum Kalkınma Birliği’ nin                     |       |
|            |           | Adının “Akhisar İlçesi ve Köylerine Hizmet                   |       |
|            |           | Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesi                       |       |
|            |           | Hakkında Karar                                               |       |
| 08.06.2004 | 2004/09   | 3071 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına 15.07.2004      | 25523 |
|            |           | İzin Verilmesi Hakkında Karar                                |       |
| 08.06.2004 | 2004/09   | 7 Kişi İle İlgili Bilgilerin Düzeltilmesi 15.07.2004         | 25523 |
|            |           | Hakkında Karar                                               |       |
| 07.07.2004 | 2004/7592 | Eskişehir İli, Sarıcakaya Belediye 16.07.2004                | 25524 |
|            |           | Başkanlığının, Yeni Belediye Başkanı                         |       |
|            |           | Seçilinceye Kadar Mansup Belediye Başkanınca                 |       |
|            |           | Yönetilmesi Hakkında Karar                                   |       |
| 01.07.2004 | 2004/7550 | 373 Kişinin Türk Vatandaşlığının 17.07.2004                  | 2525  |
|            |           | Kaybettirilmesi Hakkında Karar                               |       |
| 30.06.2004 | 2004/10   | 242 Kişi İle İlgili Verilen İptale İlişkin Karar 22.07.2004  | 25530 |
| 15.07.2004 | 2004/7641 | 4-MTA(Methyl 4-Methylthiophenethylamine) 05.08.2004          | 25544 |
|            |           | İsimli Amphtamin Türevi Olan Psikotrop                       |       |
|            |           | Maddenin 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin                   |       |
|            |           | Murakabesi Hakkında Kanun Hükümlerine Tabi                   |       |
|            |           | Tutulması Hakkında Karar                                     |       |
| 15.07.2004 | 2004/11   | 3351 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına 12.08.2004      | 25551 |
|            |           | İzin Verilmesi Hakkında Karar                                |       |
| 15.07.2004 | 2004/11   | 16 Kişi İle İlgili Bazı Bilgilerin Düzeltilmesi 12.08.2004   | 25551 |
|            |           | Hakkında Karar                                               |       |
| 09.08.2004 | 2004/7681 | Polis Akademisine Bağlı Olarak Konya Ereğli 13.08.2004       | 25552 |
|            |           | Polis Meslek Yüksek Okulu Açılması Hakkında                  |       |
|            |           | Karar                                                        |       |
| 22.07.2004 | 2004/7726 | Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına 25.08.2004      | 25564 |
|            |           | İzin Verilmesi Hakkında Karar                                |       |
| 03.08.2004 | 2004/7727 | Merkezi Denizli İli, Acıpayam İlçesinde 25.08.2004           | 25564 |
|            |           | Bulunan “Kelekçi Sulama Birliği” nin Adının,                 |       |
|            |           | “Gireniz Sulama Birliği” Olarak Değiştirilmesi               |       |
|            |           | Hakkında Karar                                               |       |
| 29.07.2004 | 2004/7693 | Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 25 Kişiyle İlgili 28.08.2004 | 25567 |
|            |           | Hükümün İptali ve 4 Kişiyle İlgili Bazı Maddi                |       |
|            |           | Hataların Düzeltilmesi Hakkında Karar                        |       |
| 29.07.2004 | 2004/7694 | 389 Kişinin Türk Vatandaşlığının 28.08.2004                  | 25567 |
|            |           | Kaybettirilmesi Hakkında Karar                               |       |
| 10.08.2004 | 2004/7740 | 285 Kişinin Türk Vatandaşlığının 01.09.2004                  | 25570 |
|            |           | Kaybettirilmesi Hakkında Karar                               |       |

|            |           |                                                                                                       |            |       |
|------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| 17.08.2004 | 2004/7793 | 122 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve 30 Kişiye İlişkin Hükümlerin İptali Hakkında Karar        | 08.09.2004 | 25577 |
| 31.08.2004 | 2004/7833 | Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 6 Kişi ile İlgili Hükümün İptali Hakkında Karar | 16.09.2004 | 25585 |
| 22.07.2004 | 2004/2412 | 213 Kişi İle İlgili iptal Listesi Hakkında Karar                                                      | 30.09.2004 | 25599 |

**V-YÖNETMELİKLER**  
**BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN**  
**YÖNETMELİKLER**

| <b>Tarihi</b> | <b>Sayısı</b> | <b>Konusu</b>                                                                                                                                               | <b>Yayımlandığı<br/>Resmi Gazetenin</b> |               |
|---------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------|
|               |               |                                                                                                                                                             | <b>Tarihi</b>                           | <b>Sayısı</b> |
| 18.06.2004    | 2004/7485     | Türk Silahlı Kuvvetlerinde Görevli Devlet Memurları Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik           | 01.07.2004                              | 25509         |
| 02.06.2004    | 2004/7461     | Kamu Konutları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik                                                                                     | 02.07.2004                              | 25510         |
| 15.06.2004    | 2004/7513     | Organize Sanayi Bölgelerinde Yer Alan Parsellerin Gerçek veya Tüzel Kişilere Bedelsiz Tahsisine İlişkin Yönetmelik                                          | 02.07.2004                              | 25510         |
| 01.07.2004    | 2004/7543     | Resmi Mühür Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                                           | 15.07.2004                              | 25523         |
| 05.07.2004    | 2004/7580     | Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                           | 16.07.2004                              | 25524         |
| 29.07.2004    | 2004/7675     | Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik | 14.08.2004                              | 25553         |
| 17.08.2004    | 2004/7796     | Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                           | 06.09.2004                              | 25575         |
| 20.08.2004    | 2004/7754     | Özürülülerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelik                                                         | 16.09.2004                              | 25585         |

## B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Konusu                                                                                                                                  | Yayımlandığı<br>Resmi Gazetenin |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------|
|                                                                                                                                         | Tarihi                          | Sayısı |
| İdari Yargı Hakim Adaylarının İl Valiliklerinde Yapacakları Staj Hakkında Yönetmelik                                                    | 09.07.2004                      | 25517  |
| 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun 3 üncü Maddesinin (h) Bendinde Belirtilen Atımlara İlişkin Yönetmelik                                    | 15.07.2004                      | 25523  |
| Polis Koleji Öğrencileri Kıyafet ve İstihkak Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                      | 09.08.2004                      | 25431  |
| Subay Meslek Programları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                          | 14.08.2004                      | 25553  |
| Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                                                                | 02.09.2004                      | 25571  |
| Sürücü Davranışlarını Geliştirme Eğitimi Yönetmeliği                                                                                    | 14.09.2004                      | 25583  |
| Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Fakültesi Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin 6 ncı Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik | 21.09.2004                      | 25590  |
| İçişleri Bakanlığı Dernek Denetçileri Yönetmeliği                                                                                       | 22.09.2004                      | 25591  |
| İstanbul Polis Hastanesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 7 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                 | 23.09.2004                      | 25592  |
| Nüfus ve Vatandaşlık Hizmetlerine ait Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik                            | 24.09.2004                      | 25593  |

## VI - MÜŞTEREK KARARLAR

| Tarihi     | Sayısı    | Konusu                                                                                                                                                                                                                                 | Yayımlandığı<br>Resmi Gazetenin |        |
|------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------|
|            |           |                                                                                                                                                                                                                                        | Tarihi                          | Sayısı |
| 29.06.2004 | 2004/5999 | Samsun İli Tekkeköy İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Esentepe Köyünün, Aynı İlın Çarşamba İlçesi Dikbiyık Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar | 01.07.2004                      | 25509  |



|            |           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |            |       |
|------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| 29.06.2004 | 2004/6000 | Bingöl İli Karlıova İlçesi Göynük Bucağına Bağlı Karlıca Köyü İle Adaklı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Elmadüzü Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde De Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) Ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar | 02.07.2004 | 25510 |
| 21.07.2004 | 2004/6112 | Samsun İli Vezirköprü İlçesi Mezraa Bucağına Bağlı Erdoğan Köyünün, Sinop İli Durağan İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar                                                                         | 23.07.2004 | 25531 |
| 21.07.2004 | 2004/6113 | Samsun İli Vezirköprü İlçesi Mezraa Bucağına Bağlı Aşağıdağçay Köyünün, Sinop İli Saraydüzü İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar                                                                   | 23.07.2004 | 25531 |
| 21.07.2004 | 2004/6114 | Çorum İli Mecitözü İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Sarıkaya Köyünün, Aynı İlin Merkez İlçe Cemilbey Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar                                                                            | 23.07.2004 | 25531 |
| 21.07.2004 | 2004/6115 | Giresun İli Merkez İlçeye Bağlı Erikliman Köyü Devret Mevkiinin Giresun Belediyesi Sınırları İçine Alınması, 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar                                                                                             | 23.07.2004 | 25531 |
| 28.07.2004 | 2004/6152 | Ordu İli Fatsa İlçesi Merkez Bucağına bağlı Dolunay Mahallesi İle Ünye İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Keşköy Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde De Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar     | 29.07.2004 | 25537 |

- 28.07.2004 2004/6153 Hatay İli Samandağ İlçesine bağlı Hancağız Köyünün Çay Kısımının Tavla Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması, 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Bulunmasına Dair Karar 29.07.2004 25537
- 28.07.2004 2004/6154 Kastamonu İli Daday İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Sorkuncuk Köyü İle Araç İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Toygaören Köyü Arasında Kalan İhtilafli Sahadaki İki İlçe Arası Sınırının, Özel Krokisinde De Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) Ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar 29.07.2004 25537
- 5.08.2004 2004/6182 Kütahya İli Merkez İlçesine Bağlı Bozcahöyük Köyünün, Seyitömer Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması, 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca, Uygun Görüldüğüne Dair Karar 06.08.2004 25545
- 5.08.2004 2004/6183 Bayburt İli Merkez İlçesine Bağlı Kemertaş Köyünün, Akşar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması, 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar 06.08.2004 25545
- 09.08.2004 2004/6220 Antalya İli Alanya İlçesi Payallar Belediyesinin Cüllepler, Kölehasanlı ve İncirli Mevkilerinin Türkler Belediyesi Sınırları İçine Alınmasının 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar 10.08.2004 25549
- 09.08.2004 2004/6221 Bartın İli Merkez İlçesine Bağlı Gerişli Köyü ve Bağlılarının, Hasankadı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması, 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar 10.08.2004 25549

|                                                                                                                                                                                                                                           |            |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| 21.09.2004 2004/6381 Sinop İli Gerze İlçesi Merkez Bucağına bağlı Çakıldak Köyünün, Aynı İlin Merkez İlçesi Kabalı Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) Ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görülmüştür. | 22.09.2004 | 25591 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|

## VII. GENELGELER

| Konusu                                                                                 | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|                                                                                        | Tarihi                       | Sayısı |
| 2005 Yılı Bütçe Çağırısına Dair Genelge                                                | 20.07.2004                   | 25528  |
| Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Çalışmaları Hakkında Başbakanlık Genelgesi (2004/20) | 12.08.2004                   | 25551  |

## VIII. TEBLİĞLER

| Konusu                                                                                                                                                                                                                    | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|                                                                                                                                                                                                                           | Tarihi                       | Sayısı |
| 2004 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 10) (Tedavi Yardımı)                                                                                                                                                     | 04.07.2004                   | 25512  |
| Özürlü ve Eski Hükümlülerin Kamu Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdamlarına İlişkin Tebliğ                                                                                                                                 | 07.07.2004                   | 25515  |
| 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununa Göre Sendika Üye Sayılarının ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Tebliğ | 09.07.2004                   | 25517  |
| Elazığ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/03)                                                                                                                                                                  | 14.07.2004                   | 25522  |
| Kocaeli Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 120)                                                                                                                                                                    | 18.07.2004                   | 25526  |
| Tekirdağ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:05)                                                                                                                                                                     | 19.07.2004                   | 25527  |
| Mardin Valiliğinin Basın Açıklamalarının Yapılamayacağı Yerlere Dair Kararı (No:2004/I)                                                                                                                                   | 20.07.2004                   | 25528  |
| 2005 Yılı Programı ve Mali Bütçesi Makro Çerçeve Kararı (No: 2004/37)                                                                                                                                                     | 20.07.2004                   | 25528  |
| Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurul Kararı (No:2004/4)                                                                                                                                                                     | 21.07.2004                   | 25529  |
| Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarından Malul Olanlar ile Şehit Olanların Mirasçılarına “Devlet Övünç Madalyası” Verilmesine Dair Tebliğ                                                                                   | 23.07.2004                   | 25531  |

|                                                                                                                                                                             |            |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| Jandarma Genel Komutanlığı Mensuplarından Malul Olanlar ile Şehit Olanların Mirasçılarına “Devlet Övünç Madalyası” Verilmesine Dair Tebliğ                                  | 23.07.2004 | 25531 |
| Diyarbakır İlinde, Basın Açıklamasının ve İmza Standlarının Nereelerde Yapılamayacağına ve Açılmayacağına Dair Karar (No:2004/3)                                            | 29.07.2004 | 25446 |
| Adana İlinde İnşaat Kalfa ve Ustaları Mesleki Eğitim Kursları Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar (No: 2004/2)                                               | 05.08.2004 | 25544 |
| Antalya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Anız ve Her Türlü Bitki Örtüsünün Yakılmasının Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2004/3)             | 05.08.2004 | 25544 |
| Gaziantep İli Sınırları İçerisinde Sokakta Yaşayan veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunmasına Dair Karar (No: 2004/3)                                                 | 05.08.2004 | 25544 |
| Niğde İlinde Basın Açıklamalarının Nereelerde Yapılıp Yapılamayacağına Dair Karar (No: 2004/01)                                                                             | 05.08.2004 | 25544 |
| İzmir İlinde Turizmi ve Ticareti Olumsuz Etkileyen Faktörlerle Mücadeleye Kararlılık ve Süreklilik Kazandırarak Amacıyla Alınması Gereken Tedbirlere Dair Karar (No:2004/1) | 11.08.2004 | 25550 |
| Kütahya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/4)                                                                                                                   | 11.08.2004 | 25550 |
| Bilecik Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/6)                                                                                                                    | 12.08.2004 | 25551 |
| Burdur Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/6)                                                                                                                     | 12.08.2004 | 25551 |
| Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/5)                                                                                                                    | 12.08.2004 | 25551 |
| Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/6)                                                                                                                     | 12.08.2004 | 25551 |
| Bitlis Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/6)                                                                                                                    | 16.08.2004 | 25555 |
| Eskişehir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 5)                                                                                                                      | 17.08.2004 | 25556 |
| Nevşehir Valiliği İli Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/05-2004/06)                                                                                                     | 17.08.2004 | 25556 |
| Hatay Valiliği İl Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 103)                                                                                                                     | 18.08.2004 | 25557 |
| Niğde Valiliği İl Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/4)                                                                                                                  | 20.08.2004 | 25559 |
| Uşak Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/3)                                                                                                                      | 20.08.2004 | 25559 |
| Bursa Valiliği İl Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/9)                                                                                                                  | 24.08.2004 | 25563 |
| Devlet Memurlarının Doğum Sebebiyle Verilecek İzinler Hakkında Tebliğ (No:2004/3)                                                                                           | 26.08.2004 | 25565 |
| Elazığ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/06)                                                                                                                    | 29.08.2004 | 25568 |
| Aksaray Valiliğine Ait Karar                                                                                                                                                | 29.08.2004 | 25568 |
| Aydın Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/06)                                                                                                                     | 01.09.2004 | 25570 |
| Balıkesir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/06)                                                                                                                 | 01.09.2004 | 25570 |
| Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/6-7)                                                                                                                    | 01.09.2004 | 25570 |
| Diyarbakır Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:4)                                                                                                                      | 12.09.2004 | 25581 |

|                                                                                     |            |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|
| Kars Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:4-5)                                  | 12.09.2004 | 25581 |
| Bolu İlinde Basın Açıklamalarının Nerelerde Yapılamayacağına Dair Karar (No.2004/1) | 13.09.2004 | 25582 |
| Kastamonu Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:7)                               | 13.09.2004 | 25582 |
| İstanbul Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:34)                               | 15.09.2004 | 25584 |
| Sivas Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/7)                              | 15.09.2004 | 25584 |
| Düzce Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:05-07)                               | 17.09.2004 | 25586 |
| Samsun Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/3-2004/4)                      | 21.09.2004 | 25590 |