

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 77

MART 2005

SAYI: 446

İÇİNDEKİLER

Ziya ÇOKER	:Kamu Yöneticilerinde Bulunması Gereken Nitelikler ve Bu Niteliklere Uygun Kamu Yönetimi Eğitimi.....	1
Prof. Dr. İbrahim YILDIRIM	:Kamu Hizmetlerinde Kalite Yönetimi.....	17
Hasan DURSUN	:Toplam Kalite Yönetimi (TKY) İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış	41
Sinan GÜNER	:Stratejik Yönetim Anlayışı ve Kamu Yönetimi.....	61
Dr. Recep KIZILCIK	:Düzenleyici Etki Analizi	79
Dr. Kadir KOÇDEMİR	:Renan'a Göre Müşterek Biz. (Millet) Duygusunun Temelleri	101
Ahmet KAYA	:Avrupa Birliği Programlarına İlişkin Temel Yaklaşımlar	121
Dr. Çetin ARSLAN	:İnsan Ticareti Suçu (TCK md. 201/b).....	151
Talha ÖVET	:Suçluların Geri Verilmesinin Terörizmle Mücadeledeki Rolü	189
Ferhat AKBEY	:Küresel Yönetişim Ekseninde Uluslararası Sivil Toplum	
Özgür SARAÇ	Örgütleri.....	215
Dr. Ersan ÖZ	:Türk Malı Sisteminin Yeniden Yapılandırılması.....	243
Ersin KAPLAN		
Gazi BAYKALER	:Yatırımların ve İstihdamın Özendirilmesi İçin 5084 Sayılı Yasa İle Getirilen Teşvikler	263
Ahmet ÖZER	:Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor.....	275
HABERLER	:İçişleri Bakanlığından Haberler.....	293
MEVZUAT	1 Ocak 2005 - 31 Mart 2005 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	301
Ayla KADER		

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 TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

KAMU YÖNETİCİLERİNDE BULUNMASI GEREKEN NİTELİKLER VE BU NİTELİKLERE UYGUN KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ¹

Ziya ÇOKER

E. Vali

Son yirmi - yirmi beş yıldır, kamu yönetiminin sistemi, anlayışı ve öğretimi konusunda ülkemizde, kuşkusuz evrensel gelişmelerin de ışığında oluşan değişimler, kamu yönetiminin kuramlarında ve uygulamalarında önemli tartışmalara neden olmaktadır. Yönetim yapımızda yapılmak istenen son değişiklikler de bu tartışmaların önemini artırmıştır.

Kamu yönetiminde düşünülen yapısal değişimler, son bir yıldır basında da, üniversite çevrelerinde de, çeşitli sivil toplum kuruluşlarının düzenlediği sempozyum ve panellerde de enine boyuna tartışıldı.

Burada, yapısal değişimler bir yana bırakılarak, kamu yönetiminde edinilen bilgi ve deneyimler ve uygulamadaki sorun ve beklentilere dayanarak, kamu yönetimi öğretimi hakkında, düşüncelerimiz anlatılmaya çalışılacaktır.

Kamu Yöneticilerinden Neler Beklenmektedir?

Üniversitelerdeki kamu yönetimi programlarının temel amacı, çok genel bir deyiş ile, kamu hizmetini amaca en uygun ve en iyi biçimde yürütecek yöneticileri yetiştirmektir. Bu genel deyişin içinde neler olduğunu, “amaca en uygun ve en iyi biçimde yürütme”nin nasıl sağlanabileceğini bilmeden, yöneticinin hangi bilgi ve davranış alışkanlıklarıyla kamu yönetiminde başarılı çalışma yapabileceğini saptamak kanımızca olanaksızdır. Gerçekçi bir kamu yönetimi öğretim programı yapabilmek için, önce Türk kamu yönetiminde çok

¹ Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde, 7 Ekim 2004 tarihinde, kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili sempozyumda Ziya Çöker tarafından yapılan özet konuşmanın tam metni.

kapsamlı bir araştırma yaparak, kamu yöneticilerinin, hangi koşullarda nelerle uğraşmak zorunda olduğunu saptamak gerekmektedir. Kuşkusuz bu araştırmada, hem Türkiye’de hem de Dünyadaki kamu yönetimi gelişmeleri göz önünde tutulmalıdır. Ancak sadece batı kaynaklarından alınacak yöntem ve bilgilerle yetinilmemeli, kendi koşullarımız da araştırılmalıdır.

Burada, kamu yönetimi programlarına temel oluşturacak, uygulamaya dönük bazı kamu yönetimi özellikleri üzerinde kısaca durmakta yarar var.

Kamu yönetimi, insanın gereksinim ve beklentilerini gerçekleştirme ve çağdaş bir toplum yaratabilme ile görevli ve sorumludur. Hedef kitle insan ve insanların oluşturduğu toplumdur. Kamu yöneticileri, bilimden ve teknolojiden yararlanarak, bunları, insan ve toplumu geliştirmek için kullanırlar.

Kamu yöneticisi, insana ve topluma hizmet etmek için görevlendirilmiştir ama, ne onların efendisidir ne de, bazılarının popülist bir anlayışla ifade ettikleri gibi, halkın hizmetçisidir. O göreve toplumsal bir anlayışla gelir ve toplumsal kurallara uygun biçimde hizmet verir. Bu kurallar, kamu yöneticiliğine seçilenleri de, atanırları da, atayanları da, toplumu da bağlar. Bu nedenle kamu yöneticisi, halkına, bu kurallar doğrultusunda, içtenlikle hizmet vermeli ama kimsenin hizmetçisi olmamalıdır. Kamu hizmetlerinin düzgün yürümesi açısından bu anlayışın önemi büyüktür.

Kamu örgütleri, çok yönlü ve karmaşık bir ilişkiler sistemi içinde, işlevlerini sürdürürler. Kamu hizmeti yapan bir örgüt de, tıpkı diğer her çeşit örgüt gibi, insanlar tarafından meydana getirilir ve yaşatılır. Bu durumda, kamu örgütleri de, insanlar için düşünülebilen her türlü değişkenin etkisi içinde bulunmaktadır. Bu değişkenler, neredeyse insan sayısı kadar çok seçeneği içerir. Bu nedenle, kamu yöneticisinin birinci sorumluluğu, amaçları gerçekleştirmede, çok bilinmeyenli bir denklem olan insanla birlikte çalışmak ve bu denklemi en kısa yoldan çözerek onu hedefe yöneltmek durumunda olmasıdır.

Kamu yöneticisi, örgüt içinde birlikte çalışacağı insanlarla kuracağı ilişki dışında, hizmet vereceği insanlarla da iletişimde bulunmak zorundadır. Geniş bir alan içinde, çok farklı sosyo-ekonomik düzeyde ve değişik kültür yapısında olan bu insanları tanımak, gereksinimlerini ve beklentilerini saptamak, yer, zaman ve hizmet seçenekleri ve öncelikleri hakkında karar vermek, bunları bütçe olanakları ile bütünleştirmek bir yöneticinin önemli sorumlulukları içindedir.

Yöneticinin, insanlarla iletişim açısından üçüncü önemli sorumluluğu da, kamusal, yarı kamusal ve özel örgütlerle ilgilidir. Bunların da başında ve içinde insan vardır. Burada da, insan ilişkileri ve insan davranışları, amaçların gerçekleşmesinde, olumlu ya da olumsuz yönde, etkilidir.

Tüm bu gruplar içinde hep insan vardır. Ancak her gruptaki insanların gereksinim ve beklentileri, dolayısıyla da tepkileri, birbirlerinden çok farklıdır. Bu durumda yönetici, hem genel olarak insanı, insan davranışlarını ve tepkilerin nedenlerini inceleyecek, hem de, bu insanların içinde bulunduğu ortam ve koşulları, bunların kişiliklerine olan etkilerini araştıracaktır.

Yönetici, hizmet vermekle yükümlü olduğu alanın bütün fiziki, ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarını, içinde yaşadığı ortamı, örgüt gruplarını ve insan kişiliğinin genel yapısını öğrenmek ve bilmek zorundadır.

Mülkî İdare Amirlerinin Kimliği, Görev ve Yetkileri

Kamu yönetimi ve kamu yöneticisi deyince ilk akla gelen kişi mülkî idare amiri (vali ve kaymakamlar) olmaktadır. Üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerini bitirenlerin büyük çoğunluğunun hedefi de kaymakam ve ilerde vali olmaktır. Bu durumda, bugünkü düzen içinde, vali ve kaymakamların görev kimliğini, bunların hangi görev ve yetkiler için hazırlanması gerektiğini bilmeden, gerçekçi bir kamu yönetimi ders programı yapılamaz. Bu nedenle bu konuya da, özellikle eğitim için bazı ipuçları sağlamak üzere, çok özet biçimde değinmek istiyoruz.

Ülkemizin gelenekleşmiş yönetim yapısı içinde il sistemi, en azından son 150 yıldır, yerini ve geçerliliğini korumakta ve bu sistem içinde mülkî idare amirleri de, bu sistemin kilit taşı olarak, görevlerini sürdürmektedirler.

İl sisteminde mülkî idare amirlerinin temel işlevleri şunlar olagelmıştır:

Mülkî idare amirleri Devletin ve Hükümetin taşradaki temsilcisidir.

Bu kimlikle;

-Ülkede Devlet düzeninin egemenliğini ve Devlet olanaklarının en uygun biçimde kullanılmasını sağlamak ve gözetmekle yükümlüdür.

- Devletimizin, Anayasada ve hukuk düzeninde biçimlenen temel yapısını ve üniter bütünlüğünü, Devlet ve millet değerlerini korumak, kültür birliğini, kamu düzenini ve kamu güvenliğini sağlamakla görevli ve sorumludur.

- Yasaları, ülkenin tümünde aynı biçimde, eşit ve adaletli olarak uygulamak ve uygulatmak en önemli görevlerinden biridir. Bunun için taşradaki uygulamaları izleme ve denetleme yetkisine sahiptir.

- Tüm kamu kurum ve kuruluşları ve kamu hizmetleri arasında gerekli koordinasyonu sağlamak durumundadır.

Mülkî idare amirleri, Devletle vatandaş arasında, iki yanlı işleyen bir köprüdür. Devletin ve hükümetin temsilcisi olma yanında, bürokratik anlamda, halkı Devlet katında temsil etmektedir. Bu kimlikle;

- Bir yandan Devletin taşrada güvencesi ve eli, gözü, kulağı olurken, diğer yandan, vatandaşın devlet katında güvencesi, eli, gözü kulağı olmakta, onun gereksinimlerini, dilek ve yakınmalarını karşılamak ve dikkate almak, yapamadıklarını Devlete aktarmak, halkın refahını sağlamak için gerekli önlemleri almak, ona bireysel özgürlüklerini rahatça yaşayabileceği huzurlu bir ortam hazırlamakla yükümlü ve sorumlu bulunmaktadır. Toplumu, ulusal yapı ve ulusal değerler etrafında kaynaştırma ve yapıştırma, ulusal birlik ve bütünlüğü sağlama sorumluluğu da ona aittir.

- Tüm uygulamalarda hem Devletin ve hem de toplumun çıkarlarını ve yararlarını gözetmek durumundadır. Bu uygulamalarda hukuka uygunluğun sağlanması, hem devletin hem de halkın ortaklaşa güvencesidir. Mülkî idare amirleri bunu sağlamakla yükümlüdür.

- Halk için, devlet uygulamalarında ya da bireysel ilişkilerde, yakınmalarını iletme, hak arama yeridir. Tüm sorunlar için çare aranan, çözüm üretme durumunda olan bir başvuru kapısıdır.

Mülkî idare amirleri yerel yönetimlerle merkezî yönetim arasında bir odak noktasıdır. Bu kimlikle;

- Yerel yönetim uygulamalarında, merkezî yönetimin temsilcisi olarak, yönetsel özerkliği de gözetken bir vesayet makamıdır.

- Yerel yönetim uygulamalarını, hukuka uygun çalışmayı ve Devlet düzenlemelerine uyumu sağlayacak yönde, izlemek ve denetlemekle görevlidir.

- Yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon sağlayarak, onları halkın refahı ve istekleri doğrultusunda yönlendirebilmektedir.

Mülkî idare amirleri il özel idaresinin yürütme organıdır ve il halkını temsil etmektedir. Bu kimlikle;

- İl halkının yerel gereksinimlerini karşılamak üzere, halkın seçtiği üyelerden oluşan il genel meclisi ve il encümeni ile birlikte, ortak çözümler üretmekte ve bunları uygulamaya koymaktadır.

- İl bütçesinin hazırlanmasında, gereksinimlere ve hukuka en uygun biçimde ve genel meclisle encümenin aldığı kararlar doğrultusunda uygulanmasında, profesyonel bir yönetici olarak, görevli ve sorumlu bulunmaktadır.

- İl özel idaresinde, hem Devlet hem de il olanaklarını kullanarak, il halkına hizmet götürülmesine öncülük etmektedir.

Mülkî İdare Amirlerinin Edinmesi Gereken Bilgiler

Mülkî idare amirleri, bir önceki bölümde sıralanan bu çok önemli ve ağır görev ve sorumluluklarla nasıl baş edebilmekte, görevlerini yapabilecek düzeye nasıl erişmektedirler?

İl sisteminin başarısı, çok büyük ölçüde, bu sorunun yanıtına bağlı bulunmaktadır. Bu başarının anahtarı olan bilgi ve beceriler, yaşanan deneyimlere göre şunlardır:

Mülkî idare amirleri, yerel yönetimler dahil, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bilmek, onların işleyişi, örgütleri, görev ve yetkileri hakkında bilgi sahibi olmak zorundadır. Devlet mekanizması tam olarak öğrenilmelidir.

Hukukun temel bilgilerinin ve Anayasa başta olmak üzere, devlet yönetimini ilgilendiren tüm hukuk dallarının öğrenilmesi gerekmektedir.

Çağdaş yönetimin ve işletmeciliğin tüm unsurları öğrenilmesi gereken diğer bilgilerdir. Lider konumunda olması gereken mülkî idare amiri, liderliğin gerektirdiği çağdaş bilgi ve yöntemleri bilmek zorundadır.

Mülkî idare amirinin ülke tarihini ve coğrafyasını ve bu tarih ve coğrafya içinde oluşan ülke kültürünü çok iyi bilmesi ve tanınması gerekmektedir.

Çevreyi ve insanı tanımak, insan psikolojisini, insan davranışlarını ve bunların nedenlerini, insan ve çevre ilişkilerini bilmek, iyi bir yönetici olmanın baş koşullarıdır.

Yöneticilik için gerekli çağdaş bilgiyi akademik eğitimi sırasında öğrenen mülkî idare amiri bu bilgileri her an geliştirmek ve günlük uygulamalarında bunlardan yararlanmak ve bunları kullanmak durumundadır. Bu nedenle yöneticilikte uygulama ve deneyim kazanma çok önemli olmakta ve bu süreç de uzun bir zaman almaktadır.

Bütün bu bilgi ve deneyimin sonucu olarak mülkî idare amiri;

- Genel yönetici kimliğine uygun bilgilerle donatılmış profesyonel bir yönetici olmakta, emri altındaki bürokrasiyi ve onun gücünü bilmektedir. Bu bilgilerin ışığında hukuka uygun, etkili ve verimli bir kamu yönetimi ve kamu hizmeti sunumu sağlanmaktadır.

-Yönetim alanını, çevresini, yerel halkın koşullarını, potansiyelini ve olanaklarını, hizmet gereksinimlerini, toplumun yapısını, özelliklerini, duyarlılıklarını, Devletin bu duyarlılıkları ve hizmet gereksinimini karşılama gücünü çok iyi bilmekte, bunlar arasında gereksinimlere en uygun dengeyi kurabilmektedir.

- Mülkî idare amiri edindiği bu bilgileri ve elindeki kaynakları, toplumun refahının artması, eğitimi, sağlığı, güvenliği, çağdaş bir yaşam kalitesi sağlanması için kullanmakta, Devlet ve toplum potansiyelini birleştirerek yaptığı ve yönlendirdiği girişimlerle bu ikisinin bileşkesinden çok daha üstün olanaklar ve güç yaratarak toplumun ilerlemesinde büyük ivme sağlamakta, bu bilgi, deneyim ve uygulamalar onu toplum liderliğine yükseltmektedir.

- Bu nitelikleriyle mülkî idare amiri, bilgili, atılcı, katılımcı, plânlayıcı, organize edici, eşgüdüm sağlayıcı, denetleyici, personeli ve bürokrasiyi yönetmesini iyi bilen, Cumhuriyetin, laik, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerini özümsemiş, Devleti ve olanaklarını bilen, çevresini çok iyi tanıyan, halka çok yakın, onu, durumu ve gereksinimleriyle tanıyan, derdine çare arayan, akılcı çağdaş bir lider yöneticidir.

Bu, il sisteminin ortaya çıkardığı, il sisteminin olanaklarıyla oluşan bir liderliktir ve toplumun böyle bir liderliğe gereksinimi bulunmaktadır. Toplum, Devletin somut yüzünü mülkî idare amirinde görmektedir. İl sistemi ise, bu gereksinimin somutlaşmış karşılığı ve adı olmaktadır.

Kamu Yönetimi Hukuku ve Yönetim Bilgisi Tartışması

Akademik çevrelerde, kamu yönetimi programları açısından, “yönetim hukuku mu, yönetim bilgisi mi egemen olmalıdır” biçiminde, bence yararsız bir tartışma sürdürülmektedir. Anayasamızın ikinci maddesinde, Devletin yönetim biçimi olan Cumhuriyet, “Demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olarak tanımlanmıştır. Şu halde hukuksuz bir kamu yönetimi olamaz. Yönetim hukukunun azı ya da çoğu da söz konusu edilemez. Bir kamu yöneticisinin görevini yürütebilmesi için gerekli tüm yönetim hukuku bilgisi öğrenciye verilmelidir. Yönetimin çerçevesini çizen kamu hukuku bilinmeden yönetimin içi hiç bir biçimde doldurulamaz.

Kamu yönetiminde yerel yönetimlere gittikçe artan oranda görev ve yetki verilmesi, evrensel bir gelişme çizgisidir. Özellikle Avrupa Birliğine girme öncesinde bulunan Türkiye'nin bu çizgiden sapması kanımızca olanaksızdır. Önemli bir kesimi henüz kesinleşmemiş bulunan yerel yönetimlerle ilgili son düzenleme çalışmalarında düzeltilmesi gereken yanlışlıklar bir yana, bu temel gelişme çizgisi de doğrudur. Bu açıdan öğretim programlarında yerel yönetimlere ve özellikle de, ülkemizde ve hatta akademik çevrelerde bile yeteri derecede tanınmamış olan il özel idarelerine, hem yönetim hukuku hem de yönetim sanatı açısından yeteri ağırlıkta yer verilmelidir. Gerçekte kamu hukuku, masanın bir ayağı bile değil, iki ayağını oluşturur. O derece önemlidir. Yönetimin temel çerçevesini çizen kamu hukuku bilinmeden ve temel hukuk kurallarına bağlılık sağlanmadan yönetimi ayakta tutamazsınız.

Kamu hukuku gereklidir ama yeterli değildir, diğer iki ayak da en azından aynı derecede önemli ve hatta yönetimin başarısında çok daha da etkilidir. Bu son iki ayağın içeriğinde kültür, sosyoloji, psikoloji ve insan vardır. İnsanı ve personeli yönetme sanatı ve yeteneği vardır. İnsan ilişkileri ve insan davranışları vardır. Çok çeşitli ve çok yönlü sorunlarla uğraşma, sorunları çözümleme vardır. Bütün bunlar davranış bilgi ve alışkanlıklarının ve bunların uygulanmasıyla ilgili yöntemlerin öğretilmesinin önemini vurgulamaktadır. Kamu yönetiminin asıl başarımını sağlayacak öğeler bunlardır. Tüm bunlara, yönetim hukuku yanında, yönetim sanatı bilgileri diyebiliriz. Hukuksal çerçeve ile amaçlanan hizmetin başarısı da bu bilgi, alışkanlık ve yöntemlerin, kısaca yönetme sanatının bilinmesi ve uygulanmasıyla sağlanabilir. Ancak bu, yönetim hukukunun önemini azaltmaz. Bunlar birbirlerinin seçeneği değil tamamlayıcısıdır.

Sanat yönü olduğu kabul edilen yöneticilikte, bu sanatın başarılı biçimde uygulanabilmesi için ne gibi yeteneklere gereksinim olduğu ne bilinir, ne de aranır. Yöneticiliğe hazırlık aşamalarının hiç birinde, adayların, genel bilgi düzeyi dışında, yetenekleri ve davranış özellik ve psikolojileri test edilmemektedir.

Böyle bir test, kuşkusuz, hiç de kolay değildir. Bunu yapabilmek için, önce, başarılı bir yöneticide aranması gereken yetenek ve davranış özelliklerinin neler olması gerektiği bilinmelidir. Bu bilgi, hem yöneticiliğin ilk aşamalarında yapılacak testler için yararlı olacak, hem de eğitim süreci içinde geliştirilmesi gereken yetenek ve davranışların ve yöntem bilgilerinin neler olması gerektiğini belirleyecektir. Üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerinde, mutlaka uygulamaya dönük yönetim, nitelik ve davranış psikolojisi çalışmaları ve araştırmaları başlatılmalı ya da, varsa geliştirilmelidir.

Bürokratik Yapı

Kamu yönetimi, Anayasanın beşinci maddesinde belirtilen Devletin temel amaç ve görevleri doğrultusunda belli bir hizmeti üretmek ve halka sunmak amacıyla, pek çok insanın bir araya gelerek, uyum içinde çalışmalarını gerektirmektedir. Bürokrasi, bu uyumu ve işlerin düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere kurulmuş olan örgütteki hiyerarşik yapıdan ve bu yapının işlemlerini sağlayan kurallardan oluşmaktadır. Bu durumda bürokratik yapının öğretilmesi yanında, bürokrasinin amaca en uygun biçimde çalışmasını ve yönlendirilmesini sağlayacak, bürokrasinin yanlış işlemlerini önleyecek yöntemlerin öğretilmesine ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Gerçekten de bürokrasi, ileri bir işbölümü, merkezi bir otorite, rasyonel bir personel yönetimi, açıkça belirlenmiş politika ve kurallar, ayrıntılı bir dosyalama sistemi ile varlığını sürdürmektedir.

Bir kurum içinde, iyi düzenlenmiş bir yönetim yapısı mutlaka gereklidir. Bürokrasinin temeli budur. Ancak insan ilişkilerini hiç hesaba katmayan, insanın doğal davranış ve tepkilerini dikkate almayan bir yapısal düzenleme amacı gerçekleştirilmedi ve başarıya ulaşmada yeterli olmaz. Her kurumun işleyişinde insanların görev aldığı, bunların kişiliklerinin, birbirleriyle etkileşimlerinin, kurum ve toplumla ilişkilerinin, başarıyı ve amacın gerçekleşmesini etkileyeceği unutulmamalıdır. Şu halde, yukarıda da belirttiğimiz gibi, belli bir hukuksal yapı içinde belli yönetim kurallarının amaca uygun biçimde başarıyla uygulamaya konulabilmesi için, hizmeti ve insanı yönetmenin inceliklerini, diğer bir deyimle yönetimin sanat yönünü en az yasal kurallar kadar bilmek gerekmektedir.

Bürokrasinin Olumsuzlukları

Bugün, özellikle Türkiye'deki uygulamalar açısından, bürokrasi dendiği zaman, kamu yönetiminin her türlü olumsuzlukları aklı gelmektedir. Karakoldan tapuya, vergi dairesinden nüfusa kadar her kamu biriminde uğranılan haksızlıkların, iş gecikmelerinin, zorlukların, sıkıntıların, beklemlerin adı "bürokrasidir. Bürokrasi ehliyetsizlikle eş anlamlıdır. Vatandaşın kamu yönetiminden gördüğü haklı haksız her türlü zararın suçlusu bürokrasidir.

Özellikle insanlara güvensizlikten kaynaklanan aşırı kontrol düşüncesi, işlemlerin, en küçük ayrıntılarına kadar, çok kesin kurallara bağlı tutulmasına neden olmuş, bundan da, "gereğinden çok kâğıt, gereğinden çok imza" diye tanımlanabilecek olan "kırtasiyecilik" doğmuştur. Aslında amaca uygun, amaç için yeterli bir takım kurallar olması, kamu yönetimi için zorunludur. Ancak

uygulamada, kurallar, amacın çok üstüne çıkmakta, hatta amacın yerini almaktadır. Savcıdan ya da doktordan, son öğrenim dereceleri belgelendiği halde, sırf yönetmelikte belirtiliyor diye ilkokul diploması istenmesi, artık bu tip kırtasiyeciliğe klasik bir örnek olarak gösterilmektedir. Bunun gibi, kuralların, amacı da dikkate almayan katı uygulaması, halkı, kırtasiyecilikten, hatta bürokrasiden bıktırmaktadır. Özellikle merkezden yönetim sistemi, en basit kuralların değiştirilmesinde bile, önemli güçlükler çıkardığı için, gereksiz bürokratik işlemlerin sayısı her geçen gün artmaktadır.

İşlemlerin özünü ve amacını kavrama becerisini gösteremeyen memurlara görev ve sorumluluk verilmesi de kırtasiyeciliğin artmasına yol açabilmektedir. Eğitimsizlik yanında, küçük memurun, sahip olduğu yetkilerin tadına varmak istemesi de, halka ve iş sahiplerine çıkarılan gereksiz zorluklarda önemli bir etken olarak görülmektedir.

Bürokratik engellerin diğer bir kaynağı mevzuattır. Mevzuat, açık, kesin ve kolay anlaşılır olduğu ölçüde, gereksiz kırtasiyecilik azalır. Görev, yetki ve sorumluluklar çok iyi düşünülerek yasalaştırılmalıdır. Bürokrasideki aşırılık kuralların çokluğundan ve tam olarak yerine oturmayaşından gelmektedir. Devletin en büyük organizasyon olması, bir açıdan, buna neden olmaktadır. Devletten çok şey beklenmekte, bu da, çok sayıda memurun çalıştırılmasını gerektirmektedir. Memur niteliğinin, tam olarak, denetlenemeyişi, yukarda da söylediğimiz gibi, bürokrasideki aşırılıkların ve yanlışlıkların en önemli nedenlerinden birisi olmaktadır. Bunun sonucu olarak, iyi kuralların ortaya çıkması ve bunların en uygun biçimde uygulanması zorlaşmakta, memurlar arası görev, yetki ve sorumlulukların birbirlerine karışmasıyla da, hiyerarşik çatışmalar birbirlerini izlemektedir. Bütün bunlardan zarar görenler ise, Devletten hizmet bekleyen ya da Devlet kapısına işi düşen vatandaşlar olmaktadır.

Aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik nedeniyle de; hizmetler yavaşlamakta; işler karmaşık bir hal aldığı için, işini izleyen halk da, uygulamayı yapan memur da konuya tam hakim olamamakta; iş sahipleri çeşitli makam ve masa sahipleri arasında koşuşturmakta; İşin parasal karşılığı artmakta; iletişim zorlaşmakta; halk ve memur birbirlerini anlamamakta, güven duymamakta, çatışma ve anlaşmazlıklar çoğalmaktadır.

Gereksiz bürokratik engellerin yolsuzluklara neden olduğu ya da yolsuzlukları kolaylaştırdığı da bir gerçektir. Yasal yetkiler, memurlar, en üst derece bürokratlar ve politikacılar eliyle, bir mal gibi satılabilmektedir.

Bütün bu olumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi ya da, hiç değilse, en aza indirilebilmesi, yönetimde, uygar dünyanın yönetim ölçütlerini yakalayabilecek bir yeniden yapılanmayı ve buna uygun eğitimi gerektirmektedir.

Bürokrasiye ilişkin bu haklı ya da haksız suçlamaların nedenleri ve gerekçeleri üzerinde kamu yönetimi bölümlerince araştırmalar yapılmalı, bu tür suçlamaları ortadan kaldıracak önlemler üzerinde kamu yöneticileri aydınlatılmalı, eğitim programlarında bunlara yer verilmelidir.

Kamu Yönetimi ve Siyaset İlişkisi

Yönetim siyasal kararların uygulama alanı olduğu için, yönetimin siyasetle ilişkisi çok doğaldır. Ancak bu ilişki nasıl olacaktır? Eğitimde yanıtlanması gereken soru budur.

Bürokrasi, belirleyici değil, uygulayıcıdır. Kaynakların kullanımında tercihlerle ilgili temel kararların alınması elbette siyasetin yetki alanı içindedir. Bürokrasinin bağımsızlığı ya da tarafsızlığı, ancak, siyasetin sınırlarını çizdiği alan içinde söz konusu olabilir. Bu alanın dışı ile karşılaştırıldığında, bürokrasi yansız değil, o alanın yanındadır. Benimsenmiş, yetkililerce kararlaştırılmış ve yasalaşmış temel seçenekleri, kararını kendisi vermiş gibi savunmak durumundadır, o seçeneklerin yanındadır.

Kaynakların kullanımı ile ilgili uygun seçenekleri kararlaştırmak bir siyaset olduğuna göre, bunların, siyasetçilerin kararları doğrultusunda uygulamasını yapan bürokratlar, bu anlamda, siyasetin dışında sayılamazlar, o siyasetin yanında ve içindedirler. Burada önemli olan, uygulanması gereken siyasetin ne olduğu ve nasıl kararlaştırıldığıdır.

Bir siyasetin uygulanabilmesi için, yasal çerçevede oluşmuş hukuk kurallarına gereksinim vardır. Bu, temel bir demokratik ilkedir. Demokratik bir devlet yönetiminde, hukuk kurallarına dönüşmemiş bir siyaset uygulanamaz. Bürokrasi, aslında, herhangi bir parti siyasetinin değil, bu hukuk kurallarının yanındadır. Bu oluşumu sağlayan siyaset onun için önemli değildir. Önemli olan, uygulanması yasal zorunluluk haline gelmiş hukuk kurallarıdır. Hukuk kurallarının baş özellikleri ise, objektif, adil ve eşitlikçi olmalarıdır. İşte bu noktada bürokratin tarafsızlığı başlamaktadır.

Siyaset hukuk kuralı durumuna girince, onu kararlaştıranların da içinde olduğu herkesi bağlayıcı olur. Herkes o kurallara uymak zorundadır. Bürokrat da, uygulamada, yalnız kuralları dikkate alan bir tarafsızlık içinde olmakla yükümlüdür. Burada, siyasetle yönetim arasında bir çelişkidен söz edilemez. Çünkü o kuralları, kendi siyasetleri doğrultusunda koyanlar siyasetçilerdir.

Bürokratların siyasetle ilişkisi, bir de, siyasetin hukuk kuralları biçimine sokulması için siyasetçilere yardım etmesinde görülür. Bürokratların buradaki rolü uzmanlıktır. Hukuki düzenlemelerde, temel seçenek ve ilke kararlarında, kuşkusuz son söz, parlamentonun, parlamento içinde de, çoğunluk haline gelmiş siyasetçilerindir. Ancak bu karar ve ilkelerin oluşumunda ve kural durumuna getirilişinde bürokratların büyük payı ve etkisi yadsınamaz.

Siyaset ve yönetim arasında bunların dışında bir ilişki, ancak, kişisel politikaların yönetime yansması biçiminde olur, bu da ciddi bir devlet yönetimi için yanlışlık ve noksanlıktır. En azından, 1950 seçimlerinden bu yana, Bugün Türkiye’de, üzümlere belirtilmelidir ki, yönetimin görüntüsü budur. Politikacı, kendi siyasetini düşünerek kuralı koymasına karşın, kuralın kendisine zarar verecek ya da yarar getirmeyecek bölümlerinin kendisine uygulanmamasını bürokrattan ister ve bekler. Sonuç, her iki halde de, dürüst bürokrat için yenilgidir. Kural dışı davranır, politikacıyı sevindirirse yasalara ve vicdanına karşı; kural uygulamada direnir, politikacıyı überse, ona ve onun etkileyebileceği yetkili kişilere karşı yenik düşer.

Bu noktada en önemli sorun, bürokrasinin iktidar partisi milletvekilleriyle ve o partinin her kademedeki yöneticileriyle ilişkilerinde gözükmektedir.

Cumhuriyetin tek parti döneminde yönetimle iktidar partisinin, bürokrasi tarafı ağır basar biçimde, iç içe olduğuna kuşku yoktur. Uygulamada olduğu gibi, tercihleri belirlemede ve karar almada da, egemenlik daha çok bürokratlardadır. Asker ve sivil bürokratlar, öncü sınıfı oluşturmuşlardır. Ülkenin yüksek çıkarlarının ancak bu seçkin kişilerce korunabileceği düşüncesi egemendir.

Tek parti dönemini bırakalı yarım yüzyılı geçti. Bu dönem içinde onlarca kez seçim yapıldı, onlarca kez iktidar değişti. Gerçekten de, 60 yıldır, demokratik yöntemlere uygun olarak, seçimle gelen bir parlamentomuz ve buna dayalı hükümetlerimiz var. Bütün bunlara karşın, iktidar partisiyle bürokrasinin, özellikle de üst bürokrasinin bütünleşmesi açısından, Cumhuriyetin tek parti dönemiyle çok partili dönemler arasında, fazla bir ayrım olmadığı düşünülmektedir.

Çok partili dönemde, yöntem olarak demokratik seçimler yapılmış olsa bile, henüz, gerçek bir çoğulcu sistem yaşanmamıştır. İktidara gelen partiler, adeta tek parti dönemini özler biçimde, otoriter bir yönetim kurma savaşını vermişler, bürokratları, yönetsel ve yasal kurallara da bağlı kalmaksızın, kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda, bir araç olarak kullanmak istemişlerdir. Bu

açından, tek parti dönemi ile çok partili dönemin farkı, rollerin tersine çevrilmesidir. İlk dönemde, bürokrat egemenliği altında bir yönetim-siyaset bütünlüşmesi varken, çok partili dönemde egemenlik seçilmişlere geçmiş, bütünlük onların egemenliği altında gerçekleşmiştir.

Bu egemenlik, iktidarı, dolayısıyla da ülke kaynaklarının denetimini elinde tutan siyasal örgütün, yasalaşmış temel amaç ve programları doğrultusunda olsa, kuşkusuz, buna kimse itiraz edemez. Ancak uygulama, tek tek tüm etkin partililerin, il ve ilçe başkanlarının ve milletvekillerinin, parti amaçlarıyla birleşeceği çok kuşku konularda, bireysel amaçlar için, bürokratları egemenlik altına almak istemesi biçiminde olmaktadır.

Üst bürokratlarla politikacıların bütünlüşmesi iki yönlü işleyen bir kanalda oluşmaktadır. İktidarda bulunan ya da iktidara gelmeye aday bir partinin politikacıları, görevde bulunan bürokratları, ödül ve ceza korkutmaları altında, kendi amaçlarına alet etmeye çalışmaktadırlar. Bürokratin iyi çalışması değil, çıkarları engellemeyecek ya da çıkarlara uygun biçimde çalışması önemlidir. Buna uyanlar, daha iyi ve üst makamlara getirilerek ödüllendirilirler, uymayanlar da yer ve makam değiştirmeye mahkûm edilir, bu yolla cezalandırılırlar. Kuşkusuz, politikacıya kendiliğinden yavaşan ve hizmet sunmak isteyen bürokratlar da vardır. Bunların çoğunluğu, kendi yetenek ve olanaklarıyla üst makamlara gelemeyecek olanlardır. Politikacıyla bütünlüşerek, yani onların çıkarlarına hizmet ederek, amaçlarına kavuşmak, ödüllendirilmek isterler.

Bürokrasi ile iktidar partisi politikacılarının bu biçimde bütünlüşmesinden, adil ve eşitlikçi bir yönetim yapısının çıkamayacağı ortadadır. Bu olumsuzlukların ortaya çıkmasında merkezden yönetim anlayışının payı büyüktür. Bütün görev, yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması, bunların uygulanmasında, araçların etkinliğini artırmaktadır. Merkezi yönetim mekanizması üzerinde en etkin kişiler olarak politikacılar, merkezde toplanmış tüm kamu kaynaklarının dağıtımında söz sahibi olmak istemekte, bu da onları çıkar hesapları içine itmektedir. Bugün siyaseti yozlaştıran, halkı. Devlet ve kamu yönetimi hakkında ümitsizliğe yöneltten en önemli öge budur. İktidar politikacılarının ve onlarla bütünlüşen kamu yöneticilerinin ortak çıkar hesapları içinde olmaları, denetim olgusunu ortadan kaldırmakta, yolsuzlukların izlenmesini olanaksız kılmaktadır. Kamu hizmetlerinde birbirlerini denetlemeleri gerekenlerin bu derece iç içe olmaları bugünkü sonucu doğurmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim, görev ve yetkilerini, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda dağıtmalı, görev yapan ve yetki kullanan değil, bunları düzenleyen, yapan ve kullananları denetleyen olmalıdır.

Yönetim ve siyaset ilişkisi incelenirken, tüm bu ve benzeri sorunlar tartışılmalı, eğitim programları, bu sorunları çözümlemede, bürokratlara da, siyasetçilere de bir ışık görevi üstlenmelidir.

Teknokrat İçin Yönetim Eğitimi

Özellikle 1950'li yıllar, Türkiye'de, sermaye birikimi ve bunu besleyen dış kredilerin de yardımıyla, karayolları, büyük sulama, baraj, elektrik üretimi gibi temel alt yapı konularında, büyük yatırımlara girmenin başlangıcı olmuştur. Bu oluşum, bir yandan bölgesel örgütlenmeyi getirmiş, diğer yandan da, hizmetlerin niteliğine uygun olarak, yeni bir teknik yönetici (teknokrat) sınıfı doğmasına yol açmıştır.

Gerçekten de, en azından başlangıçta, bölgesel örgütlenme az olduğu için, yurt içinde ve dışında çok iyi teknik eğitim görmüş, yabancı dil bilen kişiler bulunmuş, bunlar büyük yatırımlara imza atarak etkinliklerini artırmışlar, yeni bir teknisyen-bürokrat sınıfı olarak kendilerini kabul ettirmişlerdir.

Çalışma, sınırlı bir teknik alanda, örneğin Türkiye Elektrik Kurumunda, Karayolları Genel Müdürlüğünde ya da Devlet Su İşlerinde olsa bile, bir bölge müdürü, her şeyden önce genel yöneticidir. Bu bölgesel kuruluşların hepsinde, çalışma konusu ne olursa olsun, kimya mühendisinden harita mühendisi ve jeologa kadar pek çok teknik kişiye; personel ve sigorta uzmanından hukukçu, iktisatçı ve maliyeciye kadar, çeşitli bilgilere sahip kişilere gereksinim bulunmaktadır. Kurumda, bu çok çeşitli nitelikte insanların yönetimi söz konusudur. Şu halde yönetici, her şeyden önce, insan ve örgüt yönetimi ile ilgili tüm bilgilere sahip olmalıdır.

Geniş örgütlü bir kurumda, pek çok meslek bilgisine pek çok uzmanlığa gereksinim bulunduğuna göre, baş yöneticinin mesleği, bunlardan hangisi olmalıdır? Böyle bir kurumda, her mesleğin uzmanları bulunduğuna ve baş yöneticinin yönetme, karar verme, koordine etme ve planlama yapma gibi işlevlerini yerine getirebilmesi için gerekli verileri bunlar sağlayabileceğine göre, hukuk, iktisat, maliye gibi konuları da içeren yönetim bilgisi önem kazanmaktadır. Hiç kuşkusuz, herhangi bir meslek sahibi de, yönetime ilişkin bilgileri de elde ederek başarılı bir yönetici olabilir. Hizmet ve çalışma konusu ne derece teknik olursa olsun, yönetme konusunda gerekli bilgilere sahip olmayan kişilerin başarılı yönetici olamayacağı yönündedir. Bu açıdan, teknik konulara ağırlık veren üniversitelerde de, gerektirdiği ölçüde yönetim bilgisi verilmesinde yarar bulunmaktadır.

Kamu Yönetiminde Araştırma Gereksinimi

Kamu yönetiminin hukuksal çerçevesi ulusal olmak zorundadır. Avrupa Birliği ölçütleri de bu ulusal çerçeve içine sokulmalıdır. Bunlar da sonuçta ulusal organlardan çıkan kararlara dayanmaktadır. Yönetim sanatı ise temelde evrenselidir. En azından iki yüz yıldır batıda yapılan araştırmalara dayanılarak yönetim sanatının temel ilkeleri oluşturulmaya çalışılmıştır ve bugün de çalışılmaktadır. Kamu yönetimi de bunlardan etkilenmektedir. Yönetim sanatının içeriğini oluşturmada bizim en büyük yanlısımız, batı kültürü, koşulları ve anlayışı içinde yapılan araştırmalara dayalı yönetim ilkelerini, biz kendi koşullarımız ve kültürümüz içinde hiç bir araştırma yapmadan aynen kopyalayarak, Türk yöneticilerini yetiştirmeye çalışıyoruz. Bu ilkelerin evrensel değerlerine temelde karşı çıkmıyoruz. Ancak Türkiye koşullarında, Türk kültürü ve Türk insanı üzerinde yapılacak araştırmalarla bu ilkelerin pek çoğunda bize uygun ince ayrımların saptanabileceği düşünülmektedir.

Yönetim Uygulamaları İle Üniversiteler Arası İlişkiler

Sanayi ve üniversiteler arasındaki ilişkilerin bir benzeri, özellikle üniversitelerin kamu yönetimi bölümleriyle Türk kamu yöneticileri arasında da oluşturulmalı, yöneticilerin de katkılarıyla kamu yönetiminin çok çeşitli alanlarında araştırmalar yapılmalıdır. Kamu yönetiminin kuramlara yansımaları gereken istek ve beklentileri ancak bu yolla sağlanabilir. Bu araştırmalar akademisyenler için de, kamu yöneticileri için de, uygulama ile kuramı birleştirme açısından yararlı ve öğretici olur.

Üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerinde ders veren akademisyenlerin büyük çoğunluğu, kamudaki yönetim uygulamalarını ve yönetim düzeneğinin nasıl işlediğini, kuramsal bilgiler ve gazete haberleri dışında, bilmemekte, bilimsel biçimde izlememektedir. Bir açıdan en kolay araştırma yöntemi olarak, arada bir anket yoluyla araştırmalar yapılırsa bile, yalnız başına bunlardan sağlam sonuçlar çıkarılabileceğine inanılması güç olduğu gibi, kamu yönetimi uygulamaları hakkında bilgi üretimine yeterli katkı sağlanması da olanaksızdır. Anketler, yerinde ve hizmetin içinde yapılacak araştırmalarla desteklenmedikçe yeterli yarar sağlamamaktadır.

Kamu Yönetimi Öğretiminde Örnek Olay Eksikliği

Kamu Yönetimi öğretiminde önemli bir noksanlık da “örnek olay” eksikliğidir. Bunda, kamu yöneticilerinin, uygulamalarını bilimsel süzgeçten geçirerek düşünmemelerinin ve uygulamada rastladıkları ilginç örnekleri yazıya dökmemelerinin de etkisi vardır. Kuşkusuz bu da, gerçekte kamu yönetimi

öğretisinin bir eksikliği olarak da düşünülebilir. Her kamu yöneticisi, aynı zamanda bir araştırmacı olarak yetiştirilmelidir. Kuşkusuz kamu yönetimi araçlarını, olumlu sonuçlar elde edecek biçimde kullanma çok önemlidir ve her kamu yöneticisi, amaç doğrultusunda başarıya koşullandırılmalıdır. Ancak şu temel ilke de sürekli göz önünde tutulmalıdır: Kamu yönetimi uygulamalarında, her zaman, düzeltilmesi, daha iyi yapılması ve iyileştirilmesi gereken bir alan vardır ve daima da, hatta sonsuza kadar olacaktır. Bu ilkedен hareketle, her kamu yöneticisi, uygulamadaki hataları, yanlışlıkları, eksiklikleri bulmaya, bunların nedenlerini ve olumsuz sonuçlarını araştırmaya, çok seçenekli çözüm yolları üretmeye, öğrenim yıllarından başlayarak, alıştırılmalıdır. Başarının önündeki engeller ancak bu tür araştırmalarla önenebilir. Bu noktada, olumsuzlukların, başarısızlığın bir özü gibi kullanılması çekincesi de gözden irak tutulmamalı ve buna olanak tanınmamalıdır.

Kamu Yöneticisinin Önderliği

Kamu yöneticisi önderdir, önder olmak zorundadır. Bunun için önce kendisi örnek insan olmalı, tüm davranış ve uygulamalarında açıklığı ve şeffaflığı benimsemeli, dürüstlüğü tartışma götürmemek, her türlü davranışları açısından toplumun üst düzey dengelerine uymalı, kendisini sürekli geliştirecek çabalar içinde bulunmalıdır.

Önderliği, yasal statüden aldığı güce değil, bilgisine, insanlarla olan ilişkilerindeki içtenliğe ve sıcaklığa dayandırılmalıdır.

Her türlü uygulamada personelin ve ilgili diğer insan ve grupların katkısını sağlamaya özen göstermelidir. İnsanları ve çevreyi her yönüyle tanımalı, gereksinimleri karşılamada planlamaya önem vererek gereksinim-kaynak dengesini iyi ayarlamalıdır.

Sorumluluğunun ve işinin gereği olarak kendisine verilmiş olan yetki ve otoriteyi, sevgi, bilgi, anlayış, hoşgörü ve inandırma gücü ile yumuşatarak ve besleyerek kullanmalıdır. Girişimciliği ve araştırmacılığı ile halkın çok yönlü gereksinimlerini karşılamak üzere çevrenin gizilgücünü ortaya çıkarmalı ve onları halkın yararına hizmete dönüştürmelidir. Yöneticinin halkın gereksinimlerini ve genel eğilimlerini bilme gücü, kendisinin girişimciliğine yön verecektir.

Hukukun üstünlüğüne inanmalı, tüm uygulamalarında herkesi hukuk önünde eşit kabul etmeli, hiç bir kimseye ve gruba hukuk dışı ayrıcalık tanınamalı, insanlar ve gruplar karşısında tam tarafsız davranmalıdır. Ancak, dar ve sert kalıplar içinde kuru bir yasa uygulaması yerine, kuralların genel

yapısında bir değişiklik ve yorum farkı olmaksızın, amaca en uygun, inandırıcı ve yumuşak bir uygulama yeğlenmelidir.

Üstlerine, bildiği ve doğruluğuna gerekçe göstererek inandığı konu ve gerçekleri, üstlerinin hoşlanıp hoşlanmayacağına bakmaksızın, dürüst bir biçimde söylemeli, astlardan kendisine gelecek bu tür söylemleri de anlayışla karşılamak, onlardan yararlanma olanaklarını araştırmalıdır. Doğruların ve gerçeklerin kendisine söylenebilmesi için, yumuşak bir ortam yaratmalı, hatalı düşünceleri bile sert tepki ile karşılama yerine, gerekçelerini belirterek düzeltme ve astım yetiştirme yoluna gitmelidir.

Her uygulama öncesinde konunun ilgilileriyle danışma toplantıları düzenlemeli, ilgililerin düşüncelerini almalı, kararını, bu tartışmaların ve ortaya konan verilerin ışığında vermelidir. Yanlış olduğunu düşündüğü her konuda araştırma yapmadan ya da yaptırmadan karar vermemeli, her önemli girişimi bir olabilirlik araştırmasına dayandırmalıdır.

Kamu yönetimi bir takım oyunudur. Her takım, kendisine verilen görev ve yetkiler içinde, kendisine düşeni yapar. Ancak tüm takımların aynı amaç doğrultusunda ve uyumlu bir biçimde çalışması ve amaca hizmet etmesi gerekmektedir. Bunu sağlayacak olan da yöneticidir. Yönetici bu uyumu sağlayabilmek için iş bölümünü çok iyi bilmeli, her takımın yaptığı çalışmaları izleyip denetleyebilmen ve gerektiğinde gerekli düzeltmeleri yapabilmelidir.

İnsanlarla birlikte, insanların refahı, mutluluğu, güveni ve rahatı için çalışmak zorunda olan yönetici, insanlara sevgi duymadan bu görevini yeterli biçimde yapamaz. İnsan sevgisi yönetici için en önemli niteliklerden birisidir.

Çok çeşitli konularda çok yönlü çalışmak durumunda olan yönetici için, zamanını yönetme ve zamanı kullanmasını bilme çok büyük önem taşımaktadır. Yönetici zamanını nasıl yöneteceğini, onu en akılcı biçimde nasıl kullanacağını bilmelidir.

Kuşkusuz bir yöneticide bulunması gerekli özellikler, ya da yönetimin içinde bulunduğu koşul ve sorunlar, bu sayılanların çok ötesindedir. Burada bazı örnekler verilmek istendi. Bu özellik, nitelik ve sorunlar çeşitli araştırmalarla tam olarak saptanmalı ve bunlar eğitim programları için bir kaynak oluşturmalıdır. Üniversitelerin kamu yönetimi programları, bu nitelikleri olan, her türlü sorunla baş edebilecek bilgi ve alışkanlıklarla donatılmış yöneticileri yetiştirmeyi amaçlamalı ve gerçekleştirmelidir.

KAMU HİZMETLERİNDE KALİTE YÖNETİMİ

Prof. Dr. İbrahim YILDIRIM*

GİRİŞ

Sosyal ve iktisadi bir gelişme ile bugünkü şeklini almış olan devletin amacı, kamu hizmetlerini etkin bir biçimde yerine getirmek, diğer bir ifade ile fert ve toplum için lüzumlu ve faydalı olan faaliyetleri ifa etmektir. Günümüzdeki bu faaliyetler, çağdaş kamu hizmetleri olarak bilinmektedir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında; genel ortak ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan, sürekli ve düzenli faaliyetlere örnek teşkil eden eğitim, sağlık, bayındırlık, çevre, iletişim, güvenlik gibi hizmetler, çağdaş kamu hizmetleri arasındaki yerini korumaktadır.

Kamu hizmeti tercihlerinde değişikliklerin meydana gelmesinde yönetim tarzlarındaki farklılıklar etkili olmaktadır. Günümüzde hangi hizmetlerin kamu hizmeti sayılacağı hususundaki felsefe ve tercihlerde de değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu siyasi tercihler, duruma göre, hizmet genişlemesine ya da daralmasına yol açmıştır. Genelde kamu hizmetlerinden yararlananlar artmış ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi olmuştur.

Günümüzde kaliteyi kaçınılmaz kılan, içeride ve dışarıda yaşanan hızlı değişme ve gelişmelerdir. Dünyadaki hızlı değişme, özellikle son yıllardaki globalleşme, toplandan ayakta kalabilmeleri açısından değişime zorlamaktadır. Globalleşme ile dünyada tüketim benzerliği, siyasal ve ekonomik denge, talep benzerlikleri, kitle iletişim araçlarının güçlülüğü ve uluslararası işbirliği gibi olgularla kendini en ağır biçimde hissettirmektedir. Bilimsel anlamda yüksek kaliteyi sağlamaya dönük çalışmalar, önceleri üretim sürecinde başlamış, sonraki dönemlerde ise tüm faaliyetleri kapsayacak biçimde yaygınlaşmıştır.

Bugünkü rekabete; gelişmişliğe ve geleceğe uyum, kamu sektöründe de bir an önce, çağdaş yönetim teknik ve sistemlerinin uygulanmasını kaçınılmaz

* Cumhuriyet Üniversitesi iktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetim Bölümü.

kılmaktadır. Son yıllarda uygulanan çağdaş yönetim tekniklerinin başında kalite sistemleri gelmektedir.

Yukarıda değinilen global talep ve değişikliklere ilave olarak, kamu kesiminde kalite yönetimini zorunlu kılan Türk kamu yönetiminin kendine özgü sorunlar yumağıdır. Tutum¹; bugüne kadar yapılmış çalışma; inceleme ve araştırma raporlarında ve kişisel gözlemlere dayanarak Türk kamu yönetiminin hizmet ve örgüt yapısı hakkındaki görüntüleri aşağıdaki gibi sıralamaktadır.

- Bir kısım kamu hizmetleri ya hiç görülmemekte ya da çok eksik yahut amaçtan uzak bir biçimde yerine getirilmektedir.
- Hizmette “bütünlük” ve “birlik” ilkesi yoktur. Sistem dağınık, eşgüdüksüz ve etkisizdir.
- Bazı hizmetleri yerine getirecek örgütler oluşturulmamıştır. Bu yüzden kimi hizmetler sahipsizdir.
- Bazı hizmet alanlarında amacı aşan örgütsel büyüklükler oluşmuştur. Hizmetle orantılı olmayan bu tür büyümeler hareketsizliğe neden olmaktadır.
- Kamu hizmetlerinde “hizmet kaymaları” yaygındır. Bu kaymalar “asıl hizmet”in yerine “ikincil görevler”in ön plana çıkması, asıl görevlerin ikinci planda kalması biçiminde ortaya çıkmaktadır.
- Aynı görevler için birden çok kuruluş görevlendirilmiş, böylece “görev ikilemeleri” büyük boyutlara ulaşmıştır.
- Hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin sayısı çığ gibi artmıştır. Bugün yüksek unvanlı işsiz birimler enflasyonu vardır.
- Hizmet (sağlık, zabıta, eğitim, imar vb.) sunumunda yerel oransızlıklar dikkati çekmektedir.

KALİTE ANLAYIŞI

Kalite sözcüğü, değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Birçok kişiye göre kalite, pahalı lüks, az bulunan, üstün nitelikte ve benzeri kavramlarla eş anlamlıdır. Teknik formasyondaki kişilere göre ise kalite standartlara uygunluktur. Standartlara uygunluk kaçınılmaz olarak kullanıma uygunluğu da

¹ Cahit TUTUM, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara: TESAV Yayınları, 1994, ss. 51-52.

beraberinde getirecektir. Çünkü standartlara uygunluk, kullanım uygunluğunun hazırlanmış bir ön şartı olarak bilinmektedir.

Ayrıca kalite, birçok otorite tarafından, “bir ürün veya hizmetin kişisel veya toplumsal ihtiyaçları karşılayabilme yeterliliği” olarak tanımlanmaktadır.² Bu tanımda kalite kavramının göreceliği ortaya çıkmaktadır. Çünkü ihtiyaç ve yeterlilik kavramlarının değişken özelliği kalitenin sürekli yenilenmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle kaliteyi geliştirme hiçbir zaman bitmeyecek bir faaliyettir. İhtiyaçların karşılanması hizmetten yararlananların tatmin edilmesiyle doğru orantılıdır. İhtiyaçların karşılanma yeterliliği arttıkça, hizmetten yararlananların da tatmin olma derecesi artacaktır. Şüphesiz ki ihtiyaçları karşılama yeterliliği veya yararlananların tatmin olma derecesi bir seri faktörü içinde barındıracaktır.

Kaliteyi göreceli kılan diğer bir unsur, örgütsel farklılıklardır. Örgütlerin kalite sistemleri, hedef, uygulama ve hizmetlerinin farklılığı karşısında örgütten örgüte değişkenlik göstermektedir.

Sürdürülen bilimsel çalışmalar ve gözlenen uygulamalar ışığında kalitenin çok sayıdaki değişkenden etkilendiği anlaşılmaktadır. Kalitenin sürdürülmesi ise bu değişkenlerin planlı ve sistematik bir şekilde kontrol altına alınmasına bağlıdır. Bu durum kaliteyi geliştirme ve sürdürme görevini yalnız yönetime değil, örgütün bütün birim ve elemanlarına yüklemektedir.

Kaliteyi neyin oluşturduğu konusunda da çok az bir görüş birliği vardır. Kalite en geniş anlamda iyileştirilebilecek her şeydir. Yalnız mal kalitesi değildir. Kaliteyi sağlamada üç yapıtaşı olan, donanım (hardware), uygulama (software) ve insan (humanware) gereklidir. Ancak insan unsuru temin edildikten sonra diğer ikisinden söz edilebilir. Kaizen stratejisi içinde düşünüldüğünde en başta gelen insan kalitesinin iyileştirilmesidir. İnsan kalitesinin iyileştirilmesi ise eğitim yönetiminin ana hedefidir.

Kalite anlayışında resmi ve gayri resmi sözleşme önemli olduğu gibi psikolojik sözleşmeler de kalite oluşumunda önemini korumaktadır. Psikolojik sözleşme yazılmamış ve konuşulmamış beklentiler olarak; çalışan ve çalıştıran arasında oluşmuş psikolojik bir dinamiktir. Aynı zamanda algılara dayanan,

² Barbara A. Spencer, “Models of Organization and Total Quality Management: A Comparison and Critical Evaluation”, Academy of Management Review, Vol: 19, No:3, 1994, p. 463.

beklentilerle ilgili olan, yönlendirilmiş, karşılıklı ve dinamik ilişkilerden oluşmaktadır.³

Kalite üzerine ilk çalışmalar, ürün kalitesinde yoğunlaşmıştır. Son on yılda, hizmet endüstrisinin hızla çoğalmasıyla birlikte hizmet kalitesiyle ilgili teorik görüşler geliştirilmeye başlanmıştır. Hizmet kalitesi, bir hizmet organizasyonuna kendi rakiplerinden farklılaştırmasına imkân vermesi açısından önemlidir.

HİZMET KALİTESİ

Hizmet kalitesi konusundaki çalışmalar, hizmet kalitesinin ölçümünde önemli zorlukların olduğunu ortaya koymuştur. Kamu hizmetlerinde performans ölçümü, katılım ve danışmayı gerekli kılmaktadır. Pazar araştırma teknikleriyle gerekli veriler elde edilmekle birlikte bunların nasıl yorumlanacağı konusu tartışılmaktadır.

Farklı hizmet sektörlerinde, hatta aynı sektördeki farklı katılımcıların olması, farklı etkileşim gelenekleri ile hizmete ilişkin kalite algısını etkilemektedir. Gelenekleri, daha ziyade, diğer müşterilerle iletişim ve sunulan hizmete ilişkin önceki tecrübeler oluşturmaktadır.

Hizmet literatüründe kalite kavramı, algılanan kalite olarak benimsenmiştir. Algılanan kalite, tüketicinin mükemmellik ve üstünlük hususunda elde ettiği yargısıdır. Bu objektif kaliteden ayrılır. Çünkü, objektif kalite, bir şeyin veya olayın objektif yönünü ve özelliklerini ifade eder.

Algılanan kalite tatminle ilintili fakat, aynı olmayan performans algısıyla beklentilerin karşılaştırılmasıyla ortaya çıkan bir tutum biçimidir. Tatmin spesifik bir işlemle ilgili iken algılanan hizmet kalitesi daha kapsamlı bir yargıdır.

Hizmet kalitesinde karşılaştırma; hizmet örgütlerinin ne sunacaklarına ilişkin beklenti ile örgütün sunduğu hizmet performansına ilişkin algı arasında gerçekleştirilmektedir.

ÇAĞDAŞ KAMU HİZMETLERİ

Sözleşme kültürü kamu sektöründe yaygınlaşmakla birlikte, nihai tüketiciler ve iç müşterileri de kapsamaktadır. Aslında kuruluşların ana tüzükleri ve mevzuatları, bir anlamda kamu hizmeti teinin edenlerle onların müşterileri ara-

³ W. Thomrow, "Contract Re-design". Personnel Administrator. Vol: 34, pp. 97-101.

sında resmi bir sözleşme niteliğindedir. Dolayısıyla sözleşmeler, vatandaşların beklenti hakları olarak hizmet standartlarının kamusal ifadesidir. Müşterilerin geribildirimi, sözleşme şartlarındaki performansın sağlanıp sağlanmadığını göstermesi açısından gerekli olduğu gibi daha sonraki sözleşmelerin gerçekçi bir biçimde (gerçekleşebilecek performans ölçülerinde) geliştirilmesi için de gereklidir.

Milyonlarca kamu görevlisi kamu hizmet sektöründe çalışmakta ve bunlar okullarda, hastanelerde, güvenlik teşkilatlarında, belediyelerde ve hükümet dairelerinde görev almış bulunmaktadır. Kamu sektörü müşterilerini ise; vatandaşlar, dış ülkelerden gelenler, kamu ve özel sektör organizasyonları oluşturmaktadır. Kamu sektör hizmetleri, hizmetler sektörünün en büyük payını almaya devam etmektedir.

Kamu kesiminin sunduğu hizmetler, genellikle kar amacı gütmeyen kamu kuruluşlarının bedava veya çok yüksek sübvansiyonlu hizmetlerdir. Kamu hizmetleri, idari, iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda kendini göstermektedir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak kamu kuruluşlarınca üstlenmesi yasal dayanağı gerektirir.

Günümüz kamu hizmetleri, bir birini etkileyen, çeşitli hukuki, teknik, ekonomik ve sosyal niteliklerdeki farklılıklarına rağmen yürütülmektedirler. Kamu yönetimleri bu niteliklere uygun hizmet sunumunu yasal düzenlemelerle gerçekleştirmek zorundadırlar.

Çağımızda devletin yürütmekle yükümlü olduğu çok sayıda kamu hizmeti bulunmaktadır. Devletin öteden beri yürütmekte olduğu güvenlik, sağlık, vergi, eğitim, nüfus, tapu ve kadastro, bayındırlık gibi hizmetler, klasik kamu hizmetleridir. Bu hizmetlerin yürütülmesinden doğan uyumsuzluklar idari yargıda ele alınır. Ancak farklı durumlarda bu hizmetlerde özel hukuk yöntemlerine de başvurulabilir.

Vatandaşlar bu geleneksel kamu hizmetlerinden eşit biçimde yararlanır ve vatandaşlar arasında bir ayrıcalık gözetilemez. Bu hizmetlerde görev almak isteyenler gereğinden fazla olduğunda bazı şartlar konarak ve sınav yapılmak suretiyle eşitler arasında seçim yapılır.

Drucker'e göre kamu hizmet kuruluşları bu yüzyılda sınai işletmelerinden çok daha büyük bir hızla gelişmekte ve büyümektedirler. Bunlar çağdaş toplumun büyüyen ve gelişen sektörleridir. Bununla birlikte, bu kuruluşlarda kalite ve performans bu büyüme ve öneme eşdeğer değildir. Bu hizmet kuruluşları; hükümet kuruluşları, silahlı kuvvetler, okullar, üniversiteler,

hastane ve diğer sağlık kuruluşları ve sendikalar gibi kamuya yararlı kuruluşlardır. Birçok kesim bu kuruluşların performansından etkilenir. Örneğin okullar yalnızca öğrencilerle onların aileleri için hayati önem taşıyan yerler değil, aynı zamanda öğretmenler, vergi mükellefleri ve toplum için de çok önemlidir. Veya hastaneler de yalnız hastaları memnun etmeye çalışmaz aynı zamanda hastane personelinin, hastanın ailesinin, vergi mükelleflerinin, memurlar ve sendikaları da memnun etmek mecburiyetindedir.⁴

Özellikle yaşanan kriz dönemleri, örneğin Marmara depremi, kamu kuruluşlarından hangilerinin ne denli dinamik, müşteri odaklı (vatandaş), kaliteli personele sahip, hedef birliği içinde olduğunu gözler önüne sermiştir.

Kamu hizmetlerinde kalite, yalnız vatandaşı önemseydiği ve ön plana çıkardığı için değil; aynı zamanda topluma eşsiz derecede hizmet sağladığı ve toplumsal kalkınmaya toplum üyelerinin değer ve yaşantılarına katkıda bulunduğu için de çok önemli görülmektedir. Bunu başarabilmek için kamu sektörü hizmetlerinin; işbirliği yapıp, birbirini tamamlamaya ve aynı zamanda birbirleriyle yarışmaya ihtiyaçları vardır.

Kamu hizmet kültürü, toplumun yaşam kalitesini geliştirmeyi, bir hizmet arzusu olarak ileri sürmektedir. Bu arzu gerçek mal ve hizmete dönüştürülmelidir. Bu dönüşüm süreci, kaynakları, uzmanlık ve uğraş alanları farklı bir dizi kamu kesimi hizmetleriyle sürdürülür.

Kamu sektöründe hizmet kalitesi ele alınırken iç müşteri veya iç hizmet sağlayıcıları, nihai tüketicileri etkileyen iç karşılayıcılar olarak hesaba katmak gerekir.

Şimdilerde yeni kamu yönetimi anlayışında eski kamu hizmet etiğinin devam ettirilip ettirilemeyeceği konusu tartışılmaktadır. Kamu hizmetleri artık özel ve kamu sektör hizmetleri arasında seçim yapabilen, kaliteden anlayan ve farkı görebilen çok sayıdaki müşteri tarafından sürekli izlenmekte ve tecrübe edilmektedir.

KAMU HİZMETLERİNİN YÖNETİMİNDE DEVLET

Günümüzde pek çok ekonomik ve sosyal nitelikli hizmeti yerine getiren devletin görevlerindeki değişme, kamu hizmetlerini büyük ölçüde etkilemiştir.

⁴ P. F. Drucker Yönetim: Görevleri, Sorumlulukları Uygulamaları. (Çev: Fatoş Dilber) Ankara: ODTÜ Yay., 1994. s.118.

Gün geçtikçe kamu hizmetinin alanı genişlemekte, devletin görevleri arasında yeni kamu hizmetleri çok geniş bir yer işgal etmektedir.

Yeni teknolojiler, hizmet kalitesinin yönetilenler tarafından artırabilecek bir olgu olarak görülmesini sağlamıştır. Sosyal devlet anlayışı ise artan sosyal güvenlik taleplerini hükümetlerin önüne çözmesi gereken bir sorun olarak bırakmıştır. Vatandaş, özel sektörde yaşanan idari değişiklikleri ve örgütsel başarıları kamu sektöründe de görmek istemektedir.

Gelişmiş demokratik ülkelerde bireyler kamu yönetimi ve kamu hizmetleri ile ilgili konularda karar sürecine katılabilmekte ve sistem de buna imkân sağlamaktadır. Stiglitz'in de belirttiği gibi en önemli kamu hizmetlerinden biri devlet yönetimidir. Devlet daha etkin olmaya muktedir olur ve devlet hizmetlerinin düzeyini azaltmadan vergileri indirecek olursa hepimiz yararlanırız.⁵

Kamu hizmetlerinin amacı, vatandaşı insan onuruna yaraşır bir hayat düzeyine ulaştırmak olduğundan dolayı kamu hizmetleri ve onun yönetiliş biçimini toplumsal haklardan ayrı düşünmek mümkün değildir. Önemi nedeniyle, anayasa ve insan haklarıyla ilgili uluslararası belgeler kamu hizmetlerinden yararlanma ve bunun yönetimine katılma hakkını vurgulamayı ihmal etmemişlerdir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi'nin 21'nci maddesinin (b) fıkrası; "Herkesin ülkenin kamu hizmetlerinden eşit olarak yararlanma hakkı vardır" ilkesi ile kamu hizmetlerinden eşit bir biçimde yararlanmayı bir insan hakkı olarak kabul etmiştir.

İnsan haklarından söz eden uluslararası belgeler, sosyal güvenlik, sosyal yardım, eğitim ve sağlık gibi hizmetleri; herkese sağlanması gereken, insanın en vazgeçilmez hakları olarak ifade etmektedirler. Bu düşünce iyi bir kamu hizmetinin yararlarından herhangi bir bireyi mahrum etmenin hem güçlüğü ve hem de arzulanır olmayışından kaynaklanmaktadır.

1982 T.C. Anayasası kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devletleştirilebileceğini (md 47), kamu hizmetlerine her Türk vatandaşının girme hakkına sahip olduğunu ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrımın gözetilemeyeceğini (md. 70), kamu hizmetlerinin gereklerine göre merkezi idare illere, iller de diğer kademeli

⁵ Joseph Stiglitz, Kamu Kesimi Ekonomisi, (Çev.: Ö. Faruk Baturel), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yay.,1994. s.147.

bölgümlere ayrılabilceğini (md. 126/1), kamu hizmetlerinin görölmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabilceğini (126/3), kamu tüzel kişilerinin yürüttükleri ve kamu hizmetlerinin gerektirdiğı asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğerk kamu görevlileri eliyle görölülebileceğini (md. 128/1), kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getiremeyeceğini ve bu aykırılığı o emri verene bildirmeyi Anayasa'nın hükümleri altına almış bulunmaktadır. Böylece kamu hizmeti gerekçesi ile hukuk dışına çıkılma engellemekte ve insan haklarını güvence altına alınmaya çalışılmaktadır.

Kamu hizmetlerinin bir kısmında yalnız kamu hukuku uygulandığı gibi; hem özel hukuk kuralları hem de kamu hukuku kuralları uygulanabilir. Kamu hizmetlerinde eşitlik esası önem kazanır. Aynı hukuki durumda bulunanlar aynı düzeyde kamu hizmetlerinden yararlanırlar. Kamu hizmetleri bedelli olabileceğı gibi bedelsiz de olabilir. Kamu hizmetlerinin muhakkak tekel olması gerekmez. Hem kamu kesimince hem de kamu kuruluşlarının denetimi altında özel kesimde yürütülebilir. Bunun için de yasal düzenleme gerekir. Devlet kamu hizmetlerini yürütürken bireylerin hak ve özgürlüklerini olumsuz etkileyen düzenlemelere gidemez. Kamu hizmetleri yalnız süreklilik esasına göre yerine getirilmez. Bu hizmetler kural olarak sürekli olmalarına karşın geçici yürütölen kamu hizmetleri de bulunmaktadır.

Vatandaşlar hizmetten eşitlik ilkesi uyarınca yararlanmayı talep edebilecekleri gibi, yararlananlar statüsüne girdikten sonra da hizmetin düzenli ve gereğı gibi işlemlerini idareden talep etme hakkına sahiptirler. Ayrıca hizmetin düzenli ve gereğı gibi işlememesi dolayısıyla bir zarara uğradıkları takdirde tam yargı davası açarak zararların idarece tazminini de talep edebilirler.

Vatandaşın özel yönetim usullerine tabi kamu hizmetleri, özellikle iktisadi kamu hizmetleri karşısındaki durumları sözleşmeye dayanan bir ilişkiden ibaret görünmektedir. Ancak bu hizmetler de belli ölçüde kamu hukuku kurallarına tabi tutulmuş olduklarından, söz konusu ilişki alelade bir sözleşme ilişkisi sayılmaz. Vatandaş eşitlik ilkesi uyarınca hizmetten yararlanmayı idareden talep edebilecekleri gibi hizmetten yararlanmalarını engelleyen idari işlemlerin de hukuka aykırılığını ileri sürerek iptal davası açabilirler. Vatandaşlar bu hizmetten yararlananlar statüsüne bir sözleşme ile girerler. Ancak abonman sözleşmesi olarak adlandırılan bu sözleşme her bir vatandaş için farklı hükümler taşımaz. Bu nedenle vatandaşlar, özel yönetim usulleri ile yönetölen hizmetler

karşısında yararlananlar olarak özel-nesnel bir hukuki duruma sahiptirler. Bu hukuki durum kamusal unsurlar taşımasına rağmen, yararlananların sayısının çokluğu nedeniyle, bu hukuki durumdan doğan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenmektedir.⁶

Hizmet Kusuru

Anayasanın 125'inci maddesinin son fıkrasına göre, “idare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” Bu anayasa hükmü, herhangi bir ayırım yapmaksızın genel olarak idarenin mali sorumluluğunu belirtmektedir. İdarenin yaptığı işlem ve eylemlerden doğan zarardan sorumlu tutulması, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olmakla beraber, bu sorumluluğun henüz hukuk devleti ilkesinin benimsenmeden önce de belli ölçüde varlığı kabul edilmektedir.

Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde ya da işleyişindeki bozukluk ve aksaklığı ifade etmektedir. Hizmet kusurundaki hizmet deymi ise, sadece idari faaliyetlerin belli bir türü olan kamu hizmetini değil, genel olarak herhangi bir idari görevi veya faaliyeti belirtmektedir.

Hizmet kusuru kamu görevlilerinin kusurlarından tamamen bağımsız olarak mütalaa olunmaktadır. Başka bir anlatımla, idarenin istihdam ettiği kamu görevlileri kusurlu olsa da olmasa da eğer hizmetin kuruluş ve düzenleniş ve işleyişinde bir bozukluk veya aksaklık söz konusu ise hizmet kusuru da var demektir. Dolayısıyla hizmet kusurunun varlığını ispatlayabilmek için kusuru işleyen kamu görevlisinin de ortaya çıkarılmasına gerek yoktur. Bu nedenle hizmet kusuru nesnel anonim nitelikli bir kusur olarak nitelendirilmektedir.

İdare hep tüzel kişilerden oluştuğuna göre, hizmet kusuru olarak adlandırılan kusur, kişiselleştirilebilsin ya da kişiselleştirilemesin aslında kamu görevlilerinin kusurlarıdır. Ancak kamu görevlilerinin yürütülen hizmetle ilgili kusurları da hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir. Hizmet kusurunun varlığı, hizmetin kötü işlemesi, hizmetin geç işlemesi ve hizmetin hiç işlememesi durumlarında ortaya çıkmaktadır.

Hizmetin kötü işlemesi onun gereği gibi yürütülememesi anlamına gelmektedir. Bununla beraber hizmetin hangi hallerde kötü işlemiş olduğunu

⁶ Kemal Gözler, İdare Hukukuna Giriş, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 2002. ss 274-286, Lütfi Duran. İdare Hukuku. İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982, Şeref Gözübüyük. Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi, 1995, ss. 278-287.

genel olarak belirlemek imkânı yoktur. Zira hizmetin kötü ya da iyi işlediği, hizmetin niteliğine, idarenin sahip olduğu araç gereç ve imkânlarla vs bağlı olup her bir olay için somut olarak belirlenmelidir.

Hizmetin olağan sayılmayacak bir gecikme ile yerine getirilmesi, hizmetin geç işlemesi sayılmaktadır. Eğer idare hizmetin özelliklerine göre kendisinden beklenen çabukluğu gösterememiş ise hizmet kusuru işlemiş kabul edilir.

Mevzuat bazı hallerde hizmetin hangi süre içinde görüleceğini göstermiş olabilir. Bu takdirde bu sürenin aşılmış olması halinde hizmetin geç işlediği sonucuna varılmış olabilir. Ancak çoğu zaman mevzuatta böyle bir süre öngörülmemiştir. Bu takdirde hizmetin geç işleyip işlemediği hizmetin özelliğine, türüne, idarenin sahip olduğu imkânlarla vs. göre belirlenebilecektir.

Hizmetin hiç işlememesi halinde de hizmet kusurunun varlığı kabul edilmektedir. Burada her şeyden önce idarenin hizmeti yürütmedeki yetkisinin bağlı yetki mi yoksa takdir yetkisi mi olduğuna bakmak gerekir. Eğer idarenin yetkisi bağlı ise yani belli şartların varlığı halinde hizmetin yürütülmesi zorunlu ise bu takdirde idarenin hareketsiz kalmasının hizmet kusuru teşkil edeceğinde kuşku olmamak gerektir. Buna karşılık belli bir hizmetin yürütülüp yürütülmemesi konusunda idareye takdir yetkisi tanınmış ise idarenin hareketsiz kalmasının onun sorumsuzluğuna yol açacağı her zaman söylenemez. Zira idareye tanınan takdir yetkisinin mutlak olmayıp belli sınırlar içinde kullanılması gerektiğinden, takdir yetkisi bu sınırlar aşılarak kullanılıp da hizmet yürütülmez ise idarenin gene hizmet kusuru nedeniyle sorumlu olması gerekir.

Anayasanın 65 inci maddesine göre “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini, mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir”. Bu Anayasa maddesi karşısında hizmetin hiç işlememesi idarenin mali kaynaklarının yetersizliğine ne kadar bağlanabilir? Mali kaynakların yetersizliği nedeniyle sorumsuzluk hallerini sınırlamak gerekir. Aksi takdirde idare her zaman mali kaynaklarının yetersizliğini ileri sürerek sorumluluktan kurtulabilir.

Çoğu modern yönetimlerde devletin düzenleyici rolü artık önceki dönemlerden daha geniş ve daha kompleks olup, monopoller gibi geleneksel alanlar yanında çevre ve finansal kesim gibi alanları da kapsamaktadır. Devlet hala, eğitim, sağlık ve alt yapı gibi temel hizmetlerin sağlanmasında merkezi bir role sahip olmakla beraber, devletin tek arz edici mi olması gerektiği yoksa hiç müdahale etmemesi mi gerektiği konusu tartışılmaktadır. Devletin bu konudaki

tercihleri, toplumsal kalkınmada önemli rol oynar. Kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde yerine getirilmesi gelişmeyi hızlandırırken, kötü bir şekilde yerine getirilmesi ve yerine getirilmemesi durumları durgunluğa neden olur. Hatta bu konudaki zaafiyetin uzun sürmesi ekonomik ve sosyal patlamalara neden olabilir.

Devletin ekonomiye müdahale nedenleri, aynı zamanda devletin hizmet üretimine müdahale biçimlerini ve derecelerini de belirlemektedir. Devletin hizmet üretimine hangi ölçüde ve hangi şekilde müdahale edeceği çeşitli hizmet kategorilerine göre farklılık arz etmektedir.

Kamu hizmeti, kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde yardımcı olan bir kavram⁷ olmasına karşın; ülkeler kamu hizmeti kavramına yükledikleri anlama göre kamu yönetim sistemlerini işletmekte, içinde bulundukları şartları da göz ardı edememektedirler. Ülkelerin sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapılarına göre farklılık gösteren kamu hizmetleri öteki hizmetlerden daha acil ve devamlı hizmetlerdir.

Hizmet kuruluşlarını diğer kuruluşlardan ayıran en temel farklılıklar; amaç, hedef, değer ve ödeme yöntemlerinin farklılığı yanında topluma katkılarının farklılığıdır. Sanayileşmiş ve gelişmiş toplumlarda her vatandaş kamu hizmet kuruluşlarının faaliyetlerinden günlük yaşamlarında etkilenirler. Okullar, hastaneler, üniversiteler, sosyal hizmet kuruluşları daha önceki kuşakların hayalini bile kurmadığı bir hızla büyümektedir. Ayrıca bu kuruluşlar gelişmiş toplumdaki değerlerin bir bütün halinde somutlaştırılmış halidir. Çünkü bu toplumlarda eğitim, sağlık, güvenlik, adalet, enformasyon vs. hizmetler, artmış ekonomik kapasite ve verimliliğin bir ürünü olarak çağdaş kamu hizmetlerini geliştirmektedir.

Daha önce faaliyetleri başarılı bulunan kamu hizmet kuruluşları günümüzde yetersiz performansları nedeniyle eleştirilmektedirler. Merkezi ve mahalli kamu hizmet kuruluşları etkinliklerini yeniden kazanmak için kendilerini sürekli yeniden düzenleme ihtiyacı duymaktadırlar. Kamu hizmet kuruluşlarındaki bürokrasiye yönelik eleştirilerin çoğu yöneticileri hedef almaktadır.⁸

Zamanında gerçekleşmeyen hizmetler piyasa fiyatlarındaki değişimler sonucu devlete daha pahalıya mal olmakta ve/veya aynı ödenekle daha az

⁷ Gözübüyük, s.223.

⁸ Drucker, s. 1 14.

hizmet verilebilmektedir. Uzun yazışma ve mutabakat çalışmaları devleti çok büyük zaman israfına uğrattırken, vatandaşa gerekli hizmeti sunmamakla devlet, elindeki beşeri kaynağı -personeli israf etmektedir.

Ayrıca vatandaş için çok önemli görülen hizmetlerin zamanında sunulmaması, “rüşvet teklifi” gibi sosyal ve etik problemleri gündeme getirmektedir. Kamu hizmetlerindeki gecikme; bir kısım etkili ve nüfuzlu kişilerin araya girerek devlet hiyerarşisinin veya kamu otoritesinin bozulmasına - yozlaşmasına yol açmaktadır.

Drucker’a göre çok eskiden beri hükümet kuruluşlarındaki başarısızlık “daha iyi elemanlara sahip olmamaya” bağlanmıştır. “Hizmet kuruluşlarındaki her yöneticinin deha veya çok büyük biri olmasını beklemek büyük saçmalık olur. Eğer hizmet kuruluşları normal kapasiteli yöneticiler tarafından yönetilmezse bunlar gerçekten de yönetilmiyor demektir”⁹

Devlet uzun dönem, vatandaşların mali güçlerinin yetersizliği nedeniyle yürütemedikleri iktisadi ve sınai nitelikteki faaliyetleri yürütmek zorunda kalmıştır. Ekonomik yaşama müdahale isteği veya gereği de yine özel kişilerin yürüttükleri iktisadi faaliyetleri kamu hizmetleri konumuna getirmiştir.

Devlet, bireylerin ve firmaların iktisadi faaliyetleri yürütürken uyacakları veya etkilenecekleri hukuki bir çerçeve hazırlar. Bu şekilde oluşturulan hukuk sistemi en temel düzenlemeyi oluşturur. Devletin düzenleyici hizmetleri sanıldığından çok daha fazla ve etkilidir. Devletin düzenleme hizmeti hemen hemen her alanı etkisi altına almaktadır. Düzenleyici kurallar koyma hizmeti, sadece devlet veya onun yetki verdiği kişi ve kuruluşlar tarafından yerine getirilir. Düzenleme aynı zamanda uygulamaların da zorla sağlanmasını gerektirdiğinden bu yetki ancak devlete aittir. Devletin kendisi de bizzat bir hizmet organizasyonudur. Devlet idari kamu hizmetlerini yerine getirirken, kamu hukuku rejimini tabi olarak yetki, personel, mal ve para, usulleri işletmektedirler.

HİZMET KALİTESİNİN BİLEŞENLERİ VE KAMU HİZMETLERİ

Hizmet kalitesinin bileşenleri veya özellikleri; tüketicilerin hizmet kalitesi konusundaki beklenti ve algılarına katkı sağlayan özelliklerdir. Bunlar müşteriler için önemli olan ve kalite kanaatlerine önemli katkı sağlayan hizmet özellikleridir.

⁹ Drucker, s.118.

Hizmet kalitesinin bileşenleri ile ilgili birçok araştırma yapılmış ve araştırmacılar farklı bileşenler ifade edilmiştir. Parasuramont ve arkadaşları çalışmalarında beş hizmet kalite bileşeninden söz etmektedirler.¹⁰ Bunlar;

a) Açıklık, somut, fiziki özellikler: maddi kolaylıklar, ekipman ve personelin görüntüsü,

b) Güvenirlilik, sağlamlık: vad edilen hizmetleri her şeye rağmen yerine getirebilme gücü,

c) Sorumluluk: müşteriye yardım etme, acil hizmetleri sağlama arzusu,

d) Teminat, garanti: müşterinin isteklerini bilme, nazik, kibar olma ve güven telkin edebilme,

e) Empati: bireysel ilgilere karşı duyarlı olmak.

Bunlara ilaveten araştırmacılar çalışmalarında; iletişim, güvenlik, inanırılık, emniyet, yakınlık(ehlîyet), nezaket ve anlayış görme hakkı gibi özelliklerde hizmet kalitesini görmek istemişlerdir.

Hizmet kuruluşlarında yönetmelikler, müşteri ve hizmetler arasındaki resmi sözleşmenin bir parçası olarak görülmelidir. Bununla beraber kiracıların, öğrencilerin, hastaların, ilgililerden bekledikleri hizmetleri içeren resmi sözleşmeler toplumda çok yaygındır. Kalite ölçümüne ilişkin konular aslında sözü edilen sözleşmelerin içeriğini genişletmek ile ilgilidir. Bunun dışında vatandaşlar resmi olmayan sözleşmelerle de muhatap olmaktadır.

Hemen hemen her vatandaş ilan edilen hizmetlerin açık olmasını, sağlık ve güvenlik standartlarının yürürlüğe konulmasını, belediye hizmetlerinin mevzuatta belirtilen şekilde yapılmasını beklemektedir.

Hizmetlerin etkili olabilmesi için, sözleşmeler, ilgili kesimler tarafından anlaşılır ve yine ilgili kesimlerin ihtiyacını karşılar nitelikte olmalıdır. Sözleşmelerin daha sonra ihlal edilmesi çok ciddi bir sorun ve düşmanca duyguların beslenmesine neden olabilir. Sözleşme teorisyenlerine göre¹¹ sözleşme, soyut şekilci bir mekanizma değil fakat, ilişkilerin gelişimini sağlayan, sosyal ortam tarafından etkilenen bir toplumsal dinamik olarak etkinliğini sürdürebilmektedir. Eninde sonunda kurumsal esasların zorlamasıyla

¹⁰ A. Parasuramon, V.A.Zeithaml ve L.L.Berry, "SERVQUAL: A Multiple-item scale for measuring consumer perspective of service quality", Journal of Retailing, 6-1,1988, pp. 12-40.

¹¹ I.R. McNeil, The Social Contract, London: Yale University Press. 1980.

sosyal sözleşmeyi barındıran hizmet kalitesi halkın güven ve arzusuna dayandırılacaktır.

Kamu hizmetlerinin kalitesini belirlemeye dönük çalışmalarda bilincinde olunması gereken en önemli nokta da; bu hizmetlerin geliştirilmesi ve ölçümünün çok karmaşık bir etkileşim ağı niteliğinde olduğudur. Bu karmaşıklığın içinde; beklenti ve algıların merkezi rolü, hizmetlerin niteliğini belirleyip geliştirmede farklı tiplerdeki tüketicilerin katkılarının karmaşıklığı, hizmet deneyimi ve yeni kaynaklar elde edebilme gibi konular yerini korumaktadır.

Resmi, gayri resmi ve psikolojik unsurları içinde barındıran hizmet sözleşmeleri bir anlamda olumlu kalite görüşünü doğuran beklenti ve algıların yönetimini ifade etmektedir. Buna rağmen hizmet kalitesindeki performansı geliştirmeyi amaç edinen denetleyici, uzlaştırmam ve yöneticinin aşağıdaki sorunlara cevap üretmede dikkatli olması gerekmektedir. Bunlar:¹²

- a) Hizmetten yararlanan hangi grubun hangi geribildirimini gereklidir?
- b) Hizmetten yararlananların algı ve beklentilerini ve nihayetinde onların kalite takdirini etkileyen faktörlerin ne olduğu?
- c) Hangi kalite açıklığının önemli olduğu?
- d) Tüketicinin hizmet kalitesine ilişkin algı ve beklentilerine önemli katkı sağlayan hizmet kalitesi özellik ve boyutlarının ne olduğu?
- e) Hizmet deneyiminde diğer müşterilerin rollerinin ne olduğu?
- f) Kamu hizmet deneyiminin zincirleme niteliği ve hizmet kalitesi yargılarının oluşumunda daha önceki unsurların tanımlanması gerekmektedir.

Sektörlerin birbirlerinden farklı yönleri olmasına rağmen, örgütlerin yine de birbirlerinden öğrenecekleri çok şey bulunmaktadır. Örneğin; sağlık hizmetleri, kamu ve özel sektörde farklıdır. Fakat örgütlerin ortak evrensel özelliği benzerlikleri aramayı da gerekli kılmaktadır.

Kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmada örgütlerin neyi başaracağı ve bu başarıyı nasıl, hangi araçlarla elde edeceği belirlenmeden olumlu bir sonuca ulaşılamaz. Deming kaliteyi artırmada sonuçları geliştiren işlemler üzerinde

¹² Jenniter Rowley, "Quality Measurement In The Public Sector: Some Perspectives From The Service Quality Literature". Total Quality Management. May 98, Yol. 9, Issue 2/3, p. 340.

yoğunlaşmıştır. Çünkü, her sonuç muhakkak bir veya birkaç işlemin ardından gelir. Sonuçları geliştirme, sonuçlar üzerinde yoğunlaşmayla sağlanamaz ancak sonuçlar üzerinde etkili olan işlemlerin değiştirilip geliştirilmesi ile sonuçların kalitesinde bir gelişme sağlanabilir. Özel sektörde finansal etkenlerin yanında finansal olmayan personel ve müşteri tatmini önemli bir kriter olarak kullanılmaktadır. Özellikle tatmin olmuş müşteri ve personel sürekli bir başarı için yalnız ele alınan finansal ölçülerden çok daha önemli bir göstergedir. Maalesef gözlemler, yöneticilerin, örgütsel amaçlarda halka hizmet götürmekten daha önemli olarak finansal hedefleri ön plana çıkardıklarını göstermektedir.

Kamu sektöründe kalite ödülleri 1996 yılında Avrupa Kalite Yönetimi Kurumu tarafından verilmeye başlanmıştır. Fakat kamu sektörüne verilen kalite ödülleri yeterince, değerli bulunmamıştır. Oysaki kalite bütün örgütlerin ulaşmaya çalıştığı ortak bir değişim değeridir. Kamu hizmetlerinden yararlanan tüm tarafların ortak toplumsal istemidir. Deming'in yaklaşımına göre "kalitede; kaybedenler değil yalnız kazananlar vardır"¹³.

Bunlara ilaveten etkili hizmet sunan bir kamu örgütünün sahip olması gereken temel özellikler şunlar olmalıdır: katılımcı, müşteri odaklı (iç dış müşterilerin ihtiyaç, istek ve beklentilerini tam olarak karşılayan bir anlayış) hedef birliği içinde; en üst amirden en uçtaki personele kadar tüm personelin aynı amaca dönük, iyi eğitilmiş ve yüksek motivasyonla donatılmış kaliteli kamu personeline sahip, yetkileri işi yapanlara devreden, bilgi bazlı ve dinamik örgütler olmalıdır.

Ayrıca; değişimin gereğine inanma, üst düzey kamu yönetici ve politikacılarının örnek uygulamaların içinde yer almaları, vatandaşa hizmetin en öncelikli görev olduğuna inanılması, insan kaynaklarına önem verilmesi gibi faktörler kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılmasında önemli rol oynarlar.

Kamu kuruluşlarının özel kesime göre, en azından örgütün asıl amacını sağlama yönünden daha az etkili olması, sahip olunan yetki ve ödüllendirme yetersizliğine bağlanabilir. Bilindiği gibi, kamu yöneticilerine, personelin işe alınması ve işlerine son verilmesi; kaynakların artırılması ve tahsisi konularında yeterince yetki verilmemiştir.

Hizmeti üreten özel kuruluşların kamu kuruluşlarına göre daha verimli olduğu ileri sürülmektedir. Bunun bilinen en önemli nedeni düşük işçi giderleri,

¹³ Alex WRIGHT, "Public Service Quality: Lessons not Learned". Total Quality Management, Oct 97. Vol. 8, p. 320.

daha verimli yönetim ve daha çok rekabet olmuştur. Rekabet; şirketleri, rakip kuruluşun kendi ayağını kaydıracağı riskiyle karşı karşıya getirmektedir. Devlet kuruluşları bile belli koşullar altında rekabetten yarar sağlayabilirler. Kamu hizmetlerinin rekabetçi bir biçimde yerine getirilmesi halinde hizmet ölçülemese dahi doyumu artırmaktadır. Stevens, özel şirketlerin belediye kuruluşlarına göre daha verimli olmalarını;

- a. Yöneticilerinin ödüllendirme sistemine sahip olmasına ve
- b. Astlarının işlerine son verme hakkının bulunmasına bağlamaktadır.¹⁴

Türkiye’de kamu kuruluşlarının özel şirketler kadar ödüllendirme ve işe son verme yetkisine sahip olmadığı, bu yetkinin performansı artırmada değil de devletin ideolojik amaçları için veya yöneticinin siyasi tercihlerine göre kullanılacağı göz önüne alındığında kamu personelinin güvencesi ön plana çıkarılmaktadır.

HİZMET KALİTESİNİN YÖNETİMİ

Gerçekleştirilmesi 'ile kamu yararı ortaya çıktığından, kamu hizmetini planlama, düzenleme, yerine getirme diğer bir ifade ile kamu hizmetlerini yönetme, kamu yönetiminin temel görevidir. Amaç ise toplumun ihtiyacını karşılamaktır. Kamu hizmetlerinin alan ve çeşidini, devletin yapısı ile iktisadi, sosyal ve siyasal şartları belirlemektedir. 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi sosyal devlet ve karma ekonomi sistemini benimsediğinden geniş bir alanda kamu hizmetini üstlenmiş bulunmaktadır. Kamu hizmetinin alanı özellikle sosyal ve ekonomik bazda genişlemiştir.

Kamu örgütlerinde elde edilen çıktılar her zaman karmaşık, bazen de çelişkilidir. Eğer bir kuruluşun çok fazla ve belirsiz amaçları varsa bu amaçlara verimli olarak veya tümüyle ulaşıp ulaşılmadığını söylemek oldukça zordur. Oysaki devlet eliyle yürütülen ve vergi gelirleriyle karşılanan hizmetlerden genellikle belli durumdaki herkesin “eşit olarak” ve “açık biçimde” yararlanması beklenir.

Wilson'a göre kamu girişimi bizden zorla alınan paralarla oluşturulmuş ve dönüp gidebileceğimiz hiçbir rakibi olmayan genellikle tekel biçimindeki hizmetlerdir¹⁵. İster özel, ister kamu kuruluşu tarafından yapılan kamu hizmeti

¹⁴ Wilson, 381.

¹⁵ James Q Wilson, Bürokrasi; Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar, (Çev.; Selçuk Yalçındağ ve diğ.) Ankara: TODAİE Yay., No: 265.1996, s.377.

olsun; en az masrafla, en iyi ve ihtiyaca en çok cevap verebilecek şekilde yapılmış mıdır? Devletin otoritesine doğrudan doğruya katılan bu hizmetin yapılmasının varlığı ne derece önemlidir? Özel veya kamu her hangi bir örgüt, eğer tekel durumunda ise, kendi müşterilerinin tercihini karşılamak için sunduğu hizmetlerde zayıf teşvik araçlarına sahip demektir.¹⁶

Bütün hizmetleri kamu kesimince veya özel kesimce sağlanan bir topluma veya bir yönetime rastlamak mümkün değildir. Bazı hizmetler sadece kamu kesimince üretilirken, bazıları özel kesim firmaları yanında kamu kuruluşlarınca üretilir. Bazen kamu kesimi hizmet üretiminde sadece düzenleyici bir rol üstlenir.

Kamu hizmetleri çeşitli yollardan görülür ve türlü biçimlerde örgütlenir. Kamu hizmetlerinin nasıl işletileceğine tayin yetkisi, kanun koyucuya verilmiştir. Hizmetin kuruluş kanununda nasıl işletileceği gösterilir. Hizmetlerin görülme yol ve biçimleri, kamu hizmetlerinin konusuna ve niteliğine göre değişir. Kamu hizmetlerinin mutlaka idare tarafından görülme zorunluluğu yoktur. Bu gün kamu hizmetleri idare tarafından görüldüğü gibi, özel kişiler tarafından da görülmektedir. Bu kuruluşlar yalnız imtiyazlı şirketlerden ibaret olmayıp, karına sermayeli anonim veya limited ortaklıklar biçimindeki iktisadi devlet teşekkülleri, vakıf ve derneğe benzer kurullardır.

Türkiye'de kamu hizmetlerinin görülme ve örgütlenme biçimleri oldukça değişiktir. Genellikle, kamu idareleri veya idari kamu kurumları kendi personel, para, araç ve gereçleri ile doğrudan doğruya kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. Türkiye idaresinin yüklenmiş olduğu temel kamu hizmetlerinin hemen hemen hepsi emanet yöntemiyle işletilmektedir. Kamu hizmetlerinin idare tarafından görülme yöntemi emanettir fakat bunun yanında, kamu hizmetleri ruhsat, müşterek emanet, iltizam, imtiyaz ve yap-işlet-devret gibi yöntemler ile özel kişilerce de görülmektedir.¹⁷

1994 yılında çıkan “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-D ev ret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun” \m birinci maddesinde amacının kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ifa edilen, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamak olarak ortaya kon-

¹⁶ Wilson 1996,s.388

¹⁷ Lütfi Duran, İdare Hukuku. İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını, 1982, ss. 301-345 ; Metin Günday, İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi, 1996. ss.217-239. ; Gözübüyük, ss.223-230; Şükrü Karatepe. İdare Hukuku. İzmir: Üniversite Kitabevi, 1993, ss.214-222.

muştur. Bu kanıma göre yap-işlet-devret modeli; “ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi” olarak ifade edilmektedir.

İlgili kanunda belirtilen yap-işlet-devret modeli; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden ve işletmeleri fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularını kapsamaktadır.

Yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeline göre yaptırmak isteyen idare. Yüksek Planlama Kuruluna müracaat eder ve bu Kurulun izninden sonra sermaye şirketi veya yabancı şirketle sözleşme imzalayabilir. Son dönemlerde adından çok sıkça söz ettiren yap-işlet-devret yöntemi uzunca bir süre metro, doğal gaz şebekesi, turistik otel ve motel inşaatı, elektrik işletmesi ve otogar gibi değişik alanlarda uygulanmıştır.

Devlet kuruluşları gibi özel kuruluşlar da çöp toplamakta, sokakları süpürmekte, otobüs işletmekte, hastane ve okulları yönetmektedir. Yönetim bilimcilerin merak ettiği; “Acaba ne gibi örgütsel düzenlemeler bu hizmeti en iyi biçimde yerine getirir?” sorusudur. Zorluk “en iyi”nin ne olduğuna karar vermektir. Ekonomistler ister kamu, ister özel olsun örgütleri, verimlilik ölçütlerine göre yani, belli kaynaklarla en fazla çıktıyı elde etme esaslarına göre değerlendirirler. Yeni gelişmelerle birlikte devlet, kamu hizmetlerini yönetme sorumluluğuna, hizmetlerin kalitesini yönetme sorumluluğunu da eklemiş bulunmaktadır.

Hizmet kalitesinin yönetimi; genel anlamda müşteri, yönetici ve çalışanların algıları ve beklentileri arasındaki açıklığın yönetilmesi ile ilgilidir. En önemli açıklık, müşterilerin sunulan hizmetlere ilişkin beklentileri ile algıları arasındaki açıklıktır. Müşterinin beklentileri, kendi ve başkalarının tecrübelerine ilaveten, tedarikçi kuruluşun talepleri tarafından etkilenir. Kamu sektör kuruluşlarının sık sık maruz kaldıkları beklentiler ise, müşterilerin daha önce karşılaştıkları veya medyada yer alan ve gerçekçi olmayan düşük veya yüksek beklentilerdir. Her şeye rağmen dört açıklığın aşağıdaki farklıktan kaynaklandığını bilmek önemlidir. Bunlar¹⁸;

¹⁸ Rowley. pp. 321 -344

- a) Anlayış farkı,
- b) Dizayn farkı,
- c) İletişim farkı,
- d) Sunum farkı.

Hizmetler için kalite düzeylerinin belirlenmesi ve bu düzeylerin gerçekleştirilmesi kamu kurumlarının önemli işlevlerinden biridir. Siyasal, sosyal ve ekonomik baskıların etkili olduğu kuruluşlarla; kar amacı gütmeyen kamu kurumlarında hizmet kalitesi ve kalitenin yönetimi daha da önem kazanmaktadır.

Hizmet, soyut bir ürün olarak malın tersine belli standartlara ve özelliklere her zaman uymaz. Hizmetin gerçekleşmesi ve kalitesinin değerlendirilmesi için yararlanınların katılımı gerekmektedir.

Örgüt çevresinde ve insanlarda meydana gelen değişmeler, kamu hizmetlerini de etkilemektedir. Çağın insanı artan ihtiyacını karşılama fırsatını; bilgi, yöntem ve araçlar sayesinde yakaladığını gördükçe daha fazla hizmet bekleme eğilimine girmiştir.

Değişim hızına paralel olarak teknolojik buluşların arttığı çağımızda hizmet talebindeki değişim, kamu hizmet örgütlerinin bilim ve teknolojiye dayalı kalite artırımını örgütsel bir amaç haline getirmiştir. Ülke ekonomisi ile kamu yönetiminin dinamik unsurlarının toplum kalkınmasındaki ortak fonksiyonları, hizmet kalitesinin artırımındaki rollerini de gerekli kılmaktadır.

Hizmet kuruluşlarında kaliteyi belirleyen unsurların başında hizmetten yararlananların beğenisi veya kararı gelmektedir. Hizmetten yararlananların beğenisini, sunulan hizmet kadar, sunucuların davranışları da etkilemektedir. Bu nedenle kurumun kalite başarısını yükseltmede çalışanların motive edilmesi gibi bir görevi yöneticilerin göz ardı etmemesi gerekmektedir. Çalışanların motivasyonu ise onların yakından tanınması, anlaşılması, tatmini ve geliştirilmesiyle mümkün olacaktır.

Hizmet kalitesini iyileştirme önerilerini masa başındaki orta ve üst kademe yöneticilerinden beklemek rasyonel değildir. Özellikle hizmet kalitesini iyileştirme veya geliştirme önerilerine müşteriye birebir hizmet veren personelin katılması gerekmektedir. Böylece kişiler yaptıkları işin kalitesiyle ilgili nihai karar vermeye teşvik edilme fırsatını sorumluluk duygularıyla özdeşleştirmiş olacaklardır. Fakat orta ve üst kademe yöneticilerinin planlama, stratejik hedefler belirleme ve koordinasyon ve denetim işlevleri yine en etkin biçimde sürdürülmelidir.

Hizmet kalitesini artırmanın başlangıç noktası, verilen hizmet kalitesinin hangi noktada olduğunu tespitine bağlıdır. Ölçülemeyen kalitenin geliştirilmesi mümkün değildir. Sanayi kuruluşlarında kalite ölçümü nispeten kolaydır. Fakat hizmet kuruluşlarında kalite ölçümü ancak iç ve dış müşteri memnuniyetsizliğinin tespitiyle mümkündür.

Hizmet kurumları için standart, ayrıca TSE ve KalDer gibi aracı kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Bunun için kurumun uzun ve pahalı olan birçok adımı izlemesi gerekmektedir. Sanayi kuruluşları için geliştirilen standartlar zamanla değiştirilerek hizmet sektöründeki kuruluşlar için geçerli hale getirilmeye çalışılmıştır. Hizmet birimleri kalite sistemi kapsamında, yönetim, personel, pazarlama, tasarım, kalite kontrol ve performans ölçüm fonksiyonları yer almaktadır.¹⁹

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamu hizmet kuruluşlarına yöneltilen eleştiriler aslında onların daha iyi yönetilmeleri ve daha fazla hizmet sunmaları içindir. Çünkü kamu hizmet kuruluşlarının katkısı olmadan toplumun ayakta durması ve kalkınmasını sürdürmesi mümkün değildir.

Kamu hizmetlerinin kalitesi, yalnız akademik çevrelerde tartışılmamakta aynı zamanda yasama organı, kalkınma plan ve araştırma raporlarının da önemle ve sürekli bir biçimde üzerinde durduğu bir konu haline gelmiş bulunmaktadır.

Öte yandan kalitesiz hizmetin doğurduğu idari sorunlar, yine hizmetlerin kalitesinin artırımı ile çözülmeyi beklemektedir. Örneğin, hizmetlerin geç ya da hiç tahakkuk etmemesi sonucu devlet ciddi ölçüde itibar ve güven kaybına uğrarken, hizmetler zamanında görülemediği için de vatandaş çok ciddi bir verim kaybına uğramakta ve sorunların birikerek daha yüksek maliyetle çözülmesi sonucunu doğurmaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklar kısıtlıdır. Bu alandaki yetersizlikler kamu hizmetlerinden duyulan kamuoyu hoşnutsuzluğunu gündemde tutmaktadır. Demokratik bir gelişmenin uzantısı olarak şeffaflık taleplerini karşılama, hizmet kusurlarının görülmesi sonucunu doğuracağı düşüncesinden hareketle hizmet kalitesi konusundaki duyarlılık gereği, demokratik yönetimlerin bir görevi olmuştur.

¹⁹ İbrahim Kavrakoglu, Kalite Güvencesi ISO 9000 ve Toplam Kalite, İstanbul, 1993, ss. 81- 88.

Kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanabilmesi için idarenin bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Vatandaş tatminini yalnız bir yönüyle ele almak bütüncül yaklaşıma ters düşmektedir. Örneğin, tatmin edilmiş müşteri, bütün örgütün sistem, işlem ve uyguladığı politikaların bir sonucudur. Devamı da güvenilir bir sistem yaklaşımıyla mümkündür.²⁰

Ayrıca, kamu hizmetlerinin sağlıklı, güvenilir, kısacası kaliteli bir şekilde yürütülmesi için "bilgi teknolojilerinden yararlanma" zorunluluğu ön planda tutulması gereken bir gerçektir. Genellikle el yordamına dayalı ve emek yoğun şekilde yürütülen kamu hizmetlerinin kalitesizliği vatandaşın ve kamu görevlilerinin haklı şikâyetlerine yol açmakta, devlet zaman zaman ciddi eleştirilere hedef olmaktadır.

Kamu yönetiminin gücünü belirleyen faktörlerin başında, sunulan hizmetlerin kalitesi gelmektedir. Dolayısıyla hizmetlerin kalitesinden birinci derecede sorumlu olan üst yönetimdir. Üst yönetimlerin kalite konusunu ele alıp temel politikalarını bizzat belirlemeleri gerekir. Çünkü kamu hizmetlerinin çağdaş kalitesi, ancak belirlenen politika, sistem ve yöntemlerin sürekli bir biçimde gerekli düzeyde ele alınması ve uygulanması ile mümkün olmaktadır. Üst yönetimce belirlenen kalite politikalarının ve ardından onaylanan plan uygulamalarının periyodik olarak değerlendirilmesi ile kalite güvencesi sürdürülebilir.

Tüm hizmet kuruluşları ekonomik aktivitenin oluşturduğu ekonomi fazlasıyla desteklenir. Bu yılda hizmet kuruluşlarının büyümesi, ekonomik külfetlerden kendini kurtaran işkolunun başarısı ve ekonomik fazlalığı ile açıklanabilir. Hizmet kuruluşları ancak toplum ve diğer sektörlerin görevlerini yerine getirmesiyle etkin olabilmektedirler. Bu hizmet kuruluşları çağdaş toplumun esas harcamalarıdır. ABD’ deki ve gelişmiş ülkelerin çoğundaki brüt milli hasılanın yarısı kamu hizmet kuruluşlarına gitmektedir.²¹ Dolayısıyla hizmet sektörü diğer sektörlerle desteklenmelidir. Yalnız hizmetler sektörünün geliştirilmesi gibi bir amaç, gerekli alt yapılardan yoksun sürdürülemez bir amaç veya başarı durumundadır.

Kamu hizmetleri kanunla kurulup işletilmesine rağmen ülkelerin içinde bulundukları sosyo-ekonomik ve siyasal şartlar kamu hizmeti sınırlarını belirleyen en önemli faktör olduğundan; ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal

²⁰ WRIGHT, pp. 319-320.

²¹ Drucker, ss. 112-113.

şartlarını geliştirmeyi öncelikli bir hedef gören yönetimlerin başarıyı sürdüreceği bilinmektedir.

Çağımızda her şeyden önce devletlerin fonksiyonları büyük bir değişime uğramış ve artmıştır. Bu değişimin uzantısı olarak kamu hizmetlerinin yapısı ve hacmi de değişmiştir. Modern devlet, günümüzde klasik görevlerine ilaveten toplumun ihtiyaçları olan mal ve hizmetleri gerekli olan tüm yollarla sağlamayı olumlu bir görev olarak üstlenmiş bulunmaktadır. Son elli yılda “sosyal devlet” anlayışının etkisiyle oldukça büyük değişimler olmuştur.

Drucker'a göre hizmet kuruluşlarının başarısızlık nedeni, yönetici farklılığı, eleman eksikliği, amaç ve sonuçların soyutluğu değildir. Bunlar hizmet kuruluşlarının başarısızlığında ileri sürülen bahanelerdir. Hizmet kuruluşlarında eksik olan, rekabet, somut bir dış görünüş, belirgin bir maliyet denetimidir. Ayrıca yüksek maliyetler de başarısızlığın bir nedenidir. Hizmet kuruluşları eğer ciddi ve sistemli bir şekilde yönetilirse ancak görevini yerine getirebilir.²²

Kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idari kuruluşlarca yürütülmesi şartı aranmamalıdır. Artık kamu hizmetlerinin büyük bölümü imtiyaz usulü ile özel kişilere gördürülmektedir. Ancak devlete veya ilgili kamu idaresine ait olan kuruluşlar üzerindeki sürekli denetim ve gözetim yetkisi şeffaflık ve hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yerine getirilmelidir.

Kamu idaresi takdir yetkisini, değişen ve gelişen şartlara uygun olarak kamu hizmetlerini yeni örgütlenmelere, yeni yöntemlere ve yeni araç ve gereçleri karşılamaya yöneltmediği takdirde çağdaş kamu hizmetleri çizgisinin çok gerisinde kalacağı göz ardı edilmemelidir. Bunun için, kamu hizmetlerinin yönetimi amaçlanırken alınması düşünülen önlemler içinde, ayrımcılık, kırtasiyecilik ve kaynak israfına neden olan uygulamalar terk edilmeli; yüksek teknoloji ve bilgi sistemlerinden yararlanma alanları iyi belirlenmelidir. Maliye, adalet, güvenlik, seçim, tapu ve kadastro, harita ve bilişim alanlarındaki bilgi sistemleri eksikliği giderilmelidir. Kamu hizmetlerinin gerektirdiği biçim ve ölçüde; ses ve görüntü işleme teknolojileri, uzman sistem kullanımı, bilgisayarlı arşiv düzenlerine geçiş, büro otomasyonu, iletişim ağları gibi imkânlardan yararlanma yoluna gidilmelidir.

Kamu hizmetlerinden yararlanma ve gerekse katılma yönünden bireylerin eşitliği ilkesine uymadaki yetersizliklerin giderilmesi için önlemler alınırken, kamu hizmetinin getirdiği yükümlülükler bakımından da bireyler arasındaki

²² Drucker, s. 117.

ayrıcalıklar ortadan kaldırılarak hizmet kalitesine dönük memnuniyet alanları genişletilmelidir.

Sonuç olarak; kamu hizmetlerinde kaliteyi artırma, kamu hizmet kuruluşlarının daha iyi nasıl yönetileceklerini öğrenme, bilme ve uygulamakla mümkündür.

KAYNAKÇA

- DRUCKER, P. F. **Yönetim: Görevleri, Sorumlulukları Uygulamaları**. (Çev: Fatoş Dilber) Ankara: ODTÜ Yay., 1994.
- DURAN. Lütfi. **İdare Hukuku**. İstanbul Hukuk Fakültesi Yayını.1982.
- GÖZLER, Kemal. **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Kitapevi Yayınları. Bursa, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref. **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi,1995.
- KAVRAKOĞLU. İbrahim. **Kalite Güvencesi ISO 9000 ve Toplam Kalite**. İstanbul, 1993.
- McNEIL, I R. **The Social Contract**. London: Yale University Press, 1980.
- PARASURAMON, A. V.A.Zeithaml ve L.L.Berry, “SERVQUAL: A Multiple-Item Scale Eor Measuring Consumer Perspection Of Service Quality”. **Journal of Retailing**. 64, 1988, pp 12-40.
- ROWLEY, Jennifer. “Quality Measurement In The Public Sector: Some Perspectives From The Service Quality Literature”. **Total Quality Management**. May 98, Vol. 9, Issue 2/3. pp. 321-344.
- SPENCER, Barbara A. "Models of Organization and Total Qualily Management: A Comparison and Critical Evaluation”. **Academy of Management Review**. Vol: 19, No:3,1994.
- STIGLITZ, Joseph. **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev.: Ö. Faruk Baturel), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yay.,1994.
- THORNROW, W. “Contract Re-design”. **Personnel Administrator**. Vol: 34, pp. 97-101. TUTUM, Cahit. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**. Ankara: TESAV Yayınları, 1994.
- WILSON, J., Q. **Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar**. (Çev., Selçuk Yanardağ, Doğan Canman ve Yücel Ertekin). Ankara: TODAİE Yay.,1996. s. 381.
- WRIGHT, Alex. “Public Service Quality: t:essons not Learned”. **Total Quality Management**. Oct 97, Vol. 8, p. 319 - 320.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ (TKY) İLKELERİ ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNE GENEL BİR BAKIŞ

Hasan DURSUN
DPT Uzmanı

Bütün fonksiyon ve yönetim seviyesini kapsamak üzere kurum çapında kalite iyileştirmesi felsefi olan Toplam Kalite Yönetiminin (TKY) temel amacı; mal, hizmet ve sürecin kalitesini iyileştirerek, müşteri beklentilerini karşılamaktır. İster kamu isterse özel sektör olarak hangi kurumda uygulanırsa uygulansın TKY sistemi uygulamasından inanılmaz faydalar elde edilmektedir. Ancak TKY'nden beklenen faydaların tam olarak teinin edilebilmesi için kurumda uygulanan geleneksel uygulamalardan vazgeçmek gerekir. Çünkü TKY, kendisi dışındaki diğer tüm yönetim modelleriyle kaçınılmaz biçimde bir uyumsuzluk içersinde bulunmaktadır (Grant ve diğerleri, s. 26).

Türk Kamu yönetimini TKY ilkeleri açısından değerlendirmeden önce, Toplam Kalite Yönetimi kavramının ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması yerinde olacaktır.

I- GENEL OLARAK

Toplam Kalite Yönetimi; (TKY) müşterilerin beklentilerini karşılamak veya daha fazla aşmak amacıyla kurumsal süreci sürekli iyileştiren, kurum çalışanlarını yetkilendiren ve bir takım değer ve prensipleri kapsayan bir yönetim sistemi olarak tanımlanabilir (Koehler ve Pankowski, s. 15). Amerika'nın Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) ise TKY'ni; müşterilerin gereksinimi ve beklentilerini karşılamak için kurumun süreç, hizmet veya mallarını sürekli iyileştirmek amacıyla sayısal yöntemleri kullanan ve kurumun tüm çalışanlarının görev aldığı tam bir kurumsal yaklaşım olarak tanımlamıştır. OMB'ye göre TKY teknik ve uygulamalarının bir kurumda kabul edilmesi sonucu, yalnızca kurumun süreç, hizmet veya mallarının kalitesi iyileşmekle kalmayacak bunun yanında üretkenlik de artacaktır (Milakovich, ss. 168, 169).

* Bu makalede ileri sürülen fikirler DPT'yi bağlamaz. Yazarın kişisel görüşleridir.

TKY kavramını sözcüksel olarak incelersek kavram içerisinde geçen toplam sözcüğü bir kurum içerisinde çalışan her bir personelin, müşteriye karşı sunulan sonul (nihai) mal veya hizmet bakımından sorumlu olması anlamına gelir (Macdonald, s.6).

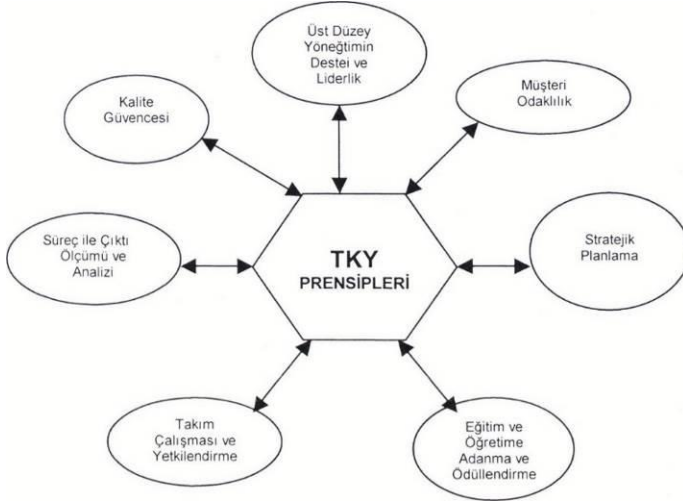
TKY kavramı içerisinde geçen kalite sözcüğü ise yazarlar tarafından değişik şekilde tanımlanmıştır. Toplam Kalite Yönetiminin kurucusu olarak gösterilen Deming, kaliteyi; düşük maliyet ve piyasaya uygun olmak koşullarıyla mal veya hizmetin kestirilebilir ölçüde özgünlüğü ve güvenilirliği olarak tanımlamıştır. Juran ise kaliteyi, kullanım için uygunluk olarak tanımlamıştır. Crosby kaliteyi "gerekliliğe uygunluk" şeklinde ifade etmiştir. Taguchi ise sadece malları dikkate alarak kaliteyi, malın taşınması anından itibaren topluma en az kayıp vermesi şeklinde tanımlamıştır. Feigenbaum ise kaliteye kurumsal bir tanımlama getirerek, bir kurumun yönetilmesinin temeli olarak tanımlamıştır. Hoshin ise ilginç bir tanım getirerek kaliteyi, kayıplarla yaşamayarak kayıpları önleme ve düzeltme yolu olarak tanımlamıştır. Kalite, İngiliz standart tanımında ise şu şekilde tarif edilmiştir: Müşterilerin bakışı açısından bir mal, hizmet veya sürecin belli bir gereksinmeyi karşılayacak olan niteliği veya karakterinin toplamıdır. Son olarak, Flood, ayrıntılı bir tanım getirerek kaliteyi, en başta, her zaman ve en düşük maliyetli olmak koşullarıyla resmi veya gayri resmi müşteri gereksinmelerinin karşılanması olarak tanımlamıştır (Flood, s. 42).

Yazarlar tarafından kalite sözcüğü farklı olarak tanımlansa da hiç bir yazar kaliteyi lüks ve mükemmellik olarak adlandırmamakta, her yazar, öznel görüşlerden mümkün olduğu ölçüde kaçınarak objektif bir tanım getirmeye çalışmaktadırlar. Bu durum kalitenin ölçülmesi için iyi bir olanak sağlamaktadır. Herkes kaliteyi aynı şekilde anlamak zorundadır. Eğer kalite öznel bir takım değerlendirmelerle farklı bir şekilde anlaşılırsa onun ölçülmesi ve yönetilmesine olanak yoktur (Karş. Macdonald, s. 6).

TKY içerisinde geçen yönetim sözcüğü ise, kalitenin şans veya kaza ile elde edilemeyeceğini, kaliteyi elde etmek için bilinçli bir çaba ve sürecin gerekli olduğunu anlatır. Yönetim; içerisinde insanların, sistemin, destekleyici alet ve tekniklerin bulunduğu bir yönetim sürecidir. Bu yüzden TKY, uygulandığı kurumu müşteri odaklı haline getiren bir değişim aracıdır (Macdonald, s. 6). Bu genel açıklamalardan sonra aşağıda önce, TKY ilkelerinin ne olduğu sadece ismen (Toplam Kalite Yönetiminin ilkeleri konusunda ayrıntılı açıklama için bkz. Dursun, Hasan. Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar. Türk İdare Dergisi, Mart 2004, Sayı : 442) gösterilecektir.

II.TKY İLKELERİ

Toplam Kalite Yönetimi ilkelerinin ne olduğu konusunda uygulamada ve doktrinde tam bir uzlaşma olmasa da temel ilkeleri bakımından bir uzlaşma görülmektedir. Aşağıda oluşturduğumuz Grafikte, TKY ilkeleri olarak Amerika'nın Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin 1990 yılında A-132 sayılı Sirküler ile kabul ettiği prensipler esas alınmaktadır. Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin benimsediği prensiplerin temel alınmasının nedeni, Sirküler ile TKY prensiplerinin ayrıntılı ve çağcıl bir şekilde belirlenmesidir. Söz konusu sirkülere göre Toplam Kalite Yönetiminin ilkeleri şu şekildedir:



II. TKY İLKELERİ AÇISINDAN TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DURUMU

Toplam Kalite Yönetimi ilkeleri açısından Türk kamu yönetimini değerlendirmeye geçmeden önce bir hususun açıklığa kavuşturulması yerinde olacaktır. Aşağıda Türk kamu yönetimi konusunda genellemelerde bulunulurken, askeri yönetim bütünüyle inceleme alanı dışında bırakılmıştır. Askeri yönetimin inceleme alanı dışında bırakılmasının iki temel nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, askeri yönetimin, TKY ilkelerine oldukça yakın bir

şekilde yönetilmesidir. Diğer bir neden ise, askeri yönetim inceleme alanı içerisine alınırsa, Türk kamu yönetimi hakkında genelleme yapılmasının güç olacağıdır. Aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği üzere, askeri yönetim dışındaki Türk kamu yönetimi, genelleme yapılmasına olanak verecek ölçüde oldukça kalitesiz bir konumda bulunmaktadır. Kuşkusuz askeri kesim dışındaki bazı kamu kurumları da kimi TKY ilkeleri çerçevesinde hareket etme yönünde çaba göstermektedir. Ancak bu durumlar, son derece ayrıksı olduğundan ve TKY geçilmesi konusunda askeri kesim dışındaki kamu kuruluşlarında bilinçli bir irade görülmediğinden konu hakkında genelleme yapılmasına engel bir durum bulunmamaktadır.

Türk kamu yönetimi, Toplam Kalite Yönetimine geçemediği gibi, TKY'nin önemi konusunda da tam bir bilince sahip bulunmamaktadır. Aşağıda, Türk kamu yönetimi, Toplam Kalite Yönetimi ilkeleri bakımından ayrıntılı bir şekilde irdelenecektir.

1- ÜST DÜZEY YÖNETİMİN DESTEĞİ VE LİDERLİK İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Toplam Kalite Yönetiminin en önemli ilkelerinden birisini; üst düzey yönetimin desteği ve liderlik ilkesi oluşturur. Daha somut bir deyişle, bir kurumda toplam kalite yönetimine geçilebilmesi için o kurumun üst düzey yöneticilerinin kararlı bir iradesi bulunması ve kendilerini bu işe adanmaları gerekir. Üst düzey yönetimin kararlı bir iradesi bulunmadan yapılan tüm toplam kalite yönetimi çabalarının boşa gideceği açık bir gerçekliktir.

Anayasanın 128 inci maddesinin son fıkrasında “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir” denilmesine rağmen bu konuda bir yasa çıkarılamamış ve üst düzey yöneticilerin atanmasında memur olma nitelikleri dışında başkaca bir nitelik aranmayarak hükümetlerin geniş takdir hakkına dayanılarak üst düzey yöneticiler atanmıştır. Türk kamu yönetiminde çoğu üst düzey yönetici; sahip oldukları nesnel nitelikler yüzünden göreve getirilmemiş, iktidardaki siyasi partiye veya koalisyon iktidarlarında, iktidarı teşkil eden partilerden birisine yakınlığı ile göreve getirilmiş veya yerlerini korumuşlardır. Ağırlıklı olarak öznel nitelikleri yüzünden göreve getirilen bu kimselerden kurumlarında toplam kalite yönetimine geçmelerini beklemek ise en hafif bir deyişle ‘abesle iştigal etmek’ olacaktır.

Üst yönetim, kendi kurumunda kalite geliştirme sürecini hızlandırması için bir organizasyon yapısı oluşturması gerekir. Söz konusu organizasyon yapısının her kurumun niteliğine göre farklı olabilmesi doğaldır. Örneğin kurumda

kalite geliştirme sürecini etkin bir şekilde uygulayabilmek için üst yönetim, kurum başkanı ve ana hizmet birimi genel müdürlerinden oluşan Yönetim Komitesi Grubu (YKG), kurumun en yaşlı yöneticisi ve kurumdaki diğer daire başkanlarından oluşan Koordinasyon Komitesi Grubu (KKG) ve kurumdaki tüm iç birimlerden birer kişinin üye olduğu değişik İş İyileştirme Grupları (İİG) kurabilir. İş İyileştirme Grupları kurulmasının amacı, grup vasıtasıyla o işteki sorun alanlarını belirlemek, müşterilerin talepleri ve beklentileri doğrultusunda kurumsal süreçlerin nasıl geliştirilebileceğini ortaya çıkarmaktır. İş İyileştirme Grupları çalışmalarını Koordinasyon Komite Grubuna sunar, burada yapılan değerlendirmelerden sonra konu, sonul kararı vermesi için Yönetim Komitesi Grubuna iletilir. Kaliteyi geliştirmek için kurulması gereken organizasyon yapısının, Türk kamu yönetimine son derece yabancı olduğu açıktır.

Toplam Kalite Yönetimine etkin bir şekilde geçilebilmesi amacıyla üst yönetimin bir kurumsal kültür geliştirmesi, kurumsal kültürü geliştirebilmesi amacıyla yönetim tarzını aşağıdaki şekilde değiştirmesi gerekir;

- İnsanlardan ziyade kurumsal süreçlerin ölçümü yapılmalıdır;
- Kesin sonuç belirlemekten kaçınılmalıdır;
- İletişim engellerini kaldırmalıdır;
- Kurum çalışanlarının iyi iş yapmak istediklerini anlamalıdır;
- Kurum çalışanlarına yetki vermelidir;
- Kurumda emir vermekten ziyade liderlik yapılmalıdır;
- Kurum çalışanlarına tek taraflı konuşmak yerine onları dinlemeyi tercih etmelidir;
- Kurumsal nitelikte sürekli bir şekilde vizyon, misyon ve amaçlar belirlemelidir;
- Çalışmaktan zevk almalı ve diğer kurum çalışanlarının kendisiyle birlikte çalışmasından zevk almasını sağlamalıdır (Macdonald, s. 81).

Türk kamu yönetiminde üst yönetim, bu şekildeki bir yönetim tarzı yerine geleneksel yönetim tarzını benimsemekte, kurum çalışanlarına söz hakkı tanımayarak onlara tek taraflı olarak emir ve talimat yağdırmakta, personelin kendisini yönetmeye çalışmakta ve personeline karşı iletişim engellerini kaldırmak yerine ilave ek engeller koymaya çalışmaktadır.

Yine, Toplam Kalite Yönetimine etkin bir şekilde geçilebilmesi için üst düzey yönetimin diğer kurum çalışanlarıyla birlikte vizyon, misyon belirlemeleri ve kurumsal nitelikte bir kalite politikası saptamaları gerekir. Kalite politikasından kastedilen husus, insanların gereksinimlerinin kaliteli bir şekilde

nasıl giderileceğinin açık bir şekilde ortaya konulmasıdır. Türk kamu yönetiminde çoğu üst düzey yönetici; vizyon, misyon belirleme veya kalite politikası oluşturulmasında önderlik yapmak yerine, çalışmasının çoğunu, bulunduğu makam veya mevkii korumak veya daha üst düzey görevlere yükselebilmek yolunda yoğunlaştırmaktadır.

Bu konuda son olarak şu hususun belirtilmesi yerinde olacaktır. Bir kurumda Toplam Kalite Yönetimine geçilmesi, tüm kurum çalışanlarının davranışlarında köklü değişime neden olur. Davranışı en fazla değişen kurum çalışanı, üst düzey yöneticilerdir. Çünkü, üst yönetim kendi davranış tarzını değiştirmeden diğer kurum çalışanlarının davranışlarını değiştirmeyeceğini bilir ve ona göre hareket eder. Toplam Kalite yönetimine geçilir geçilmez oydaşıya dayalı bir yönetim kültürü oluşur. Oydaşıya dayalı yönetim kültürü politika belirleme veya karar verme yetisinin üst düzey yönetimden alınması anlamına gelmez, kaliteye dayalı yönetim tarzının uygulanması anlamına gelir (Macdonald, s. 12). Türk kamu yönetiminde üst düzey yönetim, kumullarında oydaşıya dayalı bir yönetim kültürü oluşturmak yerine, kurum çalışanıyla muhatap olmama yolunu seçmekte, kurum çalışanıyla oydaşıya dayalı bir kültür oluşturmayı, bulunduğu makam veya mevkiin ciddiyetiyle bağdaşmayan bir durum olarak görmektedir. Bu tutumun doğal sonucu, kurum çalışanlarının kendi özgüvenlerine kavuşamamalarıdır. Özgüvenine kavuşamayan bir kurum çalışanından kaliteli mal ve hizmet sunması ise hiç bir şekilde beklenemez.

2- STRATEJİK PLANLAMA İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Toplam kalite yönetiminin bir başka önemli ilkesini “stratejik planlama” oluşturur. Stratejik planlama, tek bir aşamada değil, çeşitli aşamalardan geçilerek hazırlanır. Bu aşamalar; vizyon ve misyon belirleme, çevre analizi yapma, kuvvetli ve zayıf yönleri belirleme, kurumun üst düzey yönetimin değerlerini saptama ve alternatif stratejilerin geliştirilmesidir (Denhardt, s.238).

Hükümlerinin büyük kısmı, 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe girecek olan 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Yönetimi Kanununun 9 uncu maddesinin 1 inci fıkrasına göre, kamu idarelerinin, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacakları ifade edilmiş, 3 üncü fıkrasında ise stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu

darelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının yetkili olduğu belirtilmiştir.

Stratejik planlama ilkesi açısından, Türk kamu yönetimi cenin aşamasında bulunmaktadır. Gerçi, Devlet Planlama Teşkilatı, kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmak üzere 2002 yılında bir Stratejik Planlama Kılavuzu yayımlamışsa da, stratejik planlamaya 2003 yılından itibaren pilot uygulama olarak ancak sekiz kamu kurumunda geçilebilmiştir.

Stratejik planlamaya pilot uygulama olarak sekiz kamu kuruluşunda geçilmesi, kanımca, o kuruluşlarda gerçek anlamda stratejik plan ilkesinin uygulandığı anlamına gelmez. Çünkü kamu kuruluşlarının çoğu stratejik planlamanın içeriği ve önemi konusunda yeterli bir bilgi ve bilince sahip bulunmamaktadır. Yine, yukarıda da ayrıntılı bir şekilde gösterildiği üzere iyi bir stratejik plan yapabilmek için söz konusu beş aşamanın hepsinin birden yerine getirilmesi gerekir. Kamu kurumları, stratejik planın bir aşaması olan vizyon ve misyon belirleme işini ya eksik ya da yanlış olarak belirlemektedir. Yine, Türkiye’de yoğun bir şekilde ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar yaşandığından çevre analizi de iyi bir şekilde yapılamamaktadır. Türk kamu yönetiminde bürokratik olarak siyasi bir makam veya mevkii bulunmamasına rağmen, her siyasi iktidar döneminde bir tayin ve atama furyası başlamakta, bu durum ise stratejik planlamanın bir aşaması olan kurumların üst düzey yöneticilerinin değer yargılarını dikkate almayı eğer olanaksız kılmıyorsa bile oldukça zorlaşmaktadır. Çünkü bugün itibarıyla değer yargısı dikkate alınan bir yöneticinin özellikle iktidar değişikliğinden kısa bir süre sonra bulunduğu makam veya mevkiden alınması güçlü bir olasılıktır. Yine kurum yöneticilerinin değer yargısı alınırken kuruma gelecekte yönetici olacakların da değer yargılarının dikkate alınması gerekir. Hâlbuki kuruma gelecekte kimin yönetici olacağı siyasi iktidarlara göre değiştiği, dolayısıyla kimse bilemediği için, bu analizin de yapılması mümkün olamamaktadır.

Son olarak; stratejik planlamanın son aşaması olan alternatif strateji geliştirilmesi aşaması, gelecekte doğabilecek farklı durumlarda, hangi önlemlerin alınacağı konusunda kurum yöneticilerine kılavuzluk hizmeti verir. Gelecekte hangi durumla karşılaşılırsa karşılaşılсын, o durum planda öngörüldüğü için kurum yöneticileri kolaylıkla gerekli önlemleri alacak, böylelikle kurum, ayakta kalma olanağına kavuşacaktır (Hodgetts ve diğerleri, s. 13). Türk kamu yönetiminde çoğu kamu kurumları alternatif stratejilere sahip olmak şöyle

dursun gelecek için doğru düzgün tek bir plana bile sahip bulunmamaktadır. Bu durum ise gelecekte doğabilecek olağanüstü olgulara karşı kamu kurumlarını çaresiz bırakmaktadır. Bu açıklamalar çerçevesinde; stratejik planlamaya sözde değil özde geçilebilmek için yoğun bir çaba harcanmasının gerekli olduğu kuşkusuzdur.

3- MÜŞTERİ ODAKLILIK İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Toplam kalite yönetiminin can alıcı ilkelerinden bir başkasını, müşteri odaklılık ilkesi oluşturur. Müşteri odaklılık ilkesi kamu yönetiminde “yurttaş odaklılık” şekline dönüşür. Yurttaş odaklılık ilkesi, yurttaşların arzu ve istekleri doğrultusunda faaliyette bulunmayı gerektirir. Ancak bu ilke açısından da Türk kamu yönetimi son derece yetersiz bulunmaktadır. Çünkü Türk kamu yönetimi kapalı ve yurttaş odaklılık yerine bürokratik odaklı bir konumda bulunmaktadır.

Toplam Kalite Yönetimi anlamında yurttaş odaklılık ilkesi; yurttaşlara sıcak davranılmasını ve yurttaşlara hizmet sunulurken hata olmaması için baştan hatayı önleyici önlemlerin alınmasını gerektirir. Hâlbuki Türk kamu yönetiminde, çoğunluk kamu görevlileri; yurttaş soğuk ve donuk davranmakta, onlara ilgi ve hoşgörü göstermemektedir. Diğer yandan hataları önlemek için önleyici önleme almak yerine düzeltici önlem alınmakta, bir başka deyişle ancak hata oluştuktan sonra hatayı gidermeye dönük önlem alınmaktadır.

Yurttaş odaklılık ilkesinin yaşama geçirilebilmesi için yurttaşın beyanı esas alınmalı ve yurttaşlara eziyet çektirilmemesi gerekir. Yıllardır söylenildiği halde Türk kamu yönetiminde yurttaşın beyanı esasına geçilememiş, yurttaşın çok önemsiz yaptığı başvurularda bile noter tasdikli ikametgâh ilmühaberi veya nüfus cüzdan sureti aranır olmuştur. Türk kamu yönetiminde vatandaş gizilgüç yalancı olarak bakılmakta ve ona güvenilmemektedir. İlginçtir ki, yalancılık herhalde ülkemizde çok yaygın olduğu için yalan yere tanıklık gibi ayrıksı durumlar hariç yalancılık kural olarak cezai yaptırıma bağlanmamıştır. Hâlbuki çağcıl ülkelerde, yurttaşın beyanına büyük önem verilmekte, ancak yurttaşın yalan söylediği ortaya çıkarsa ona çok ağır cezai yaptırımlar uygulanmaktadır.

Diğer yandan çağcıl ülkeler kamuda yurttaş odaklılık ilkesini yaşama geçirebilmek için çok çeşitli usuller öngörmüşlerdir. Bu usullerden birisi, “tek duraklık merkez” (one-stop center) şeklindeki usuldür. Bu merkezlerde yurttaş, elektrik, su, vergi, prim, telefon gibi kamusal borçlarını nakit veya çekle tek bir yerde ödeyebilmektedir. Ancak ülkemizde, böyle merkezler oluşturulmadığı gibi kişiler ayrı ayrı merkezlerde bile ödeme yaparken büyük bir eziyet çekmekte, saatlerce kuyrukta bekleyebilmektedir.

Kamu çalışanları yurttaşların sorunlarına karşı duyarsız bulunmakta, ayrıca, yurttaşların gereksinimlerinin tam olarak ne olduğunu öğrenmek de istememektedir. Diğer yandan yurttaşlara daha iyi bir hizmet sunmak için kamu kurumlarının üst düzey yöneticileri tarafından kurumsal süreçlerin iyileştirmeyi veya geliştirilmesi üzerinde odaklanması gerekirken, üst düzey yönetim bunun yerine, altında çalışan kimseleri kontrol etmeyi temel görev olarak kabul etmektedir. Türk kamu yönetiminin yurttaş odaklı olmadığı açık bir gerçeklik olduğundan, bu konu üzerinde daha fazla ayrıntılı olarak durulmayacaktır.

4. EĞİTİM VE ÖĞRETİME ADANMA VE ÖDÜLLENDİRME İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Toplam Kalite Yönetiminin bir başka ilkesini eğitim ve öğretime adanma ve ödüllendirme ilkesi oluşturur. Bir kurumda Toplam Kalite Yönetimine geçilebilmesi için kurum çalışanlarının, kurumda uygulanacak süreçlerin iyileştirilmesi konusunda sürekli bir şekilde eğitime tabi tutulmaları gerekir. Kurum çalışanları gerekli bilgi ve görgüyle donatılmazsa kurum değişemez, dolayısıyla kaliteli mal veya hizmet üretemez.

Türk kamu yönetiminde eğitim ve öğretime adanma ilkesinin uygulanmaması sonucu, kurumda yerleşik olan ve kaliteli bir şekilde mal veya hizmet sunumunu engelleyen geleneksel kültür dimdik ayakta bulunmaktadır. Kamu kuruntumun kaliteli mal veya hizmet sunumunu engelleyen geleneksel kültür kalıbına şu yargılar örnek olarak gösterilebilir: “Kurum başkanının bütün sorunları çözecek gücü vardır”, “Bu sorun giderilemez”, “Teşkilat yapımız sorunu çözmeye yeterli değildir”, “Sistem sadece kişileri ödüllendirmektedir”, “Bu iş bizim birimimizin görev alanı dışındadır”, “Bilgimi ve uzmanlığımı neden başka elemanlarla paylaşayım” ve “Bu işi yapmaya yetkim bulunmamaktadır” (Karş. Maria, s. 100).

Kurum çalışanlarının eğitim ve öğretime tabi tutulması, kurum çalışanlarını sistemsel nitelikte düşünme yetisine kavuşturacaktır. Sistemsel düşünme; olgular arasındaki neden-sonuç ilişkilerini kavrama yeteneği kazandırır, böylelikle, kurum çalışanları, uzun dönemli sorunlara çare olamayacak olan kısa vadeli çözümlerin peşinde koşmaktan kaçınmış olurlar. Kısacası kurum çalışanları, sistemsel düşünce sayesinde semptomları saptama ve sorunu çözme yeteneğine kavuşmuş olurlar (Hodgetts ve diğerleri, s. 13).

Sistemsel düşünme sayesinde olgulara geniş açılı yaklaşma yeteneği kazanılacak, basit bir şekilde neden-sonuç zincirine bakılmasından ziyade sistem içerisindeki iç ilişkilere bakılacak; bu durum ise tek bir enstantane yerine

süreç üzerinde sürekli çalışma yapma olanağı sağlayacaktır. Bir sistem, alt unsurlarının toplamından elde edilemez, alt unsurlar arasındaki ilişki süreciyle belirlenir. Bir sistemin toplam faydası, onun alt unsurlarının tek tek elde edilen faydalarının toplamından daha fazladır. Yine sistemsel düşünme, olguları soyut olarak değil iç ilişkileriyle dikkate alacağı için yönetsel bakış açısını da değiştirecek; sadece iş hedeflerini tutturmayı değil, çalışanlarının arzu ve isteklerini dikkate almayı da kapsayacak, böylelikle çalışanlardan katılım sağlanacağı için yönetim, gelecek için daha sağlıklı karar almış olacaktır. Türk kamu yönetiminde eğitim ve öğretim ilkesinin uygulanmaması sonucu, kamu çalışanları sistemsel düşünme yeteneğine kavuşamamışlardır (Karş. Blair, Learning Organizations: People Behaviour, s. 2).

Kurum çalışanlarının eğitim ve öğretime tabi tutulması sonucu; kurum çalışanları, tam kapasitelerini kullanacak düzeye gelirler. Geleneksel yönetim sistemlerinde kurum çalışanları, kapasitelerini ancak %20 oranında kullanmaktadırlar. TKY çerçevesinde verilen eğitim ve öğretim sonucu kurum çalışanları, sistemsel düşünme yeteneği ile çok çeşitli beceri kazanacaklar, böylelikle, kapasitelerini tam bir şekilde kullanacak seviyeye geleceklerdir. Türk kamu yönetiminde geleneksel sistem geçerli olduğundan kamu görevlileri sahip olduğu yetenekleri kullanamamakta, hatta söz konusu yetenekler ortaya bile çıkamamaktadır (Karş. Blair, Learning Organizations: The Golden Rules... s.4).

Türk kamu yönetiminde memurlar ve diğer kamu görevlileri, TKY çerçevesinde kurumlarının uyguladığı süreçler veya süreçlerin iyileştirilmesi konusunda eğitim ve öğretime tabi tutulmamaktadır. Kamu çalışanlarının kamu görevine girmeden önce almış olduğu okul dönemlerindeki eğitim ve öğretimlerinin üzerine pek fazla bir şey katılmamaktadır.

Türk kamu yönetiminde eğitim ve öğretim konusunda ilginç bir olgu göze çarpmaktadır. Bazı kamu kuruluşlarında nadir olarak bilimsel nitelikli seminer veya konferans düzenlense bile, söz konusu konferans veya seminere çoğu üst düzey yöneticiler katılmamakta, genellikle alt seviyedeki kamu çalışanları katılmaktadır. Hâlbuki TKY anlamındaki eğitim ve öğretim sürekli öğrenmeye dayanır. Tüm kurum çalışanlarının katkı ve katılımı olmadan sürekli öğrenme ilkesinin yaşama geçemeyeceği ise açıktır.

Ödüllendirme ilkesi bakımından da Türk kamu yönetimi oldukça yetersiz bir durumda bulunmaktadır. Genellikle, yaptıkları işlerde başarı gösteren memur ve diğer kamu görevlileri mükâfatlandırılmamakta, renkli bir benzetmeyle testiyi taşıyan memur ve kamu görevlisi ile testiyi kıran kamu görevlisi

ve memur aynı konumda bulunmaktadır. Hatta bazı durumlarda eleştirici, sorgulayıcı, çalışan kamu görevlisi, ileride başına iş açabileceği gerekçesiyle amiri tarafından olumsuz durumlara sokulabilmektedir. Yine çok ayrık durumlarda memur veya kamu görevlisine ödül verilse bile söz konusu ödül, TKY anlamında o memur veya kamu görevlisinin kurumsal sürece katkısı nedeniyle değil, şahsi başarısı nedeniyle verilmektedir.

5.TAKIM ÇALIŞMASI VE YETKİLENDİRME İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Toplam Kalite Yönetiminin bir başka temel ilkesi takım çalışması ve yetki devridir. Takım çalışması açısından Türk kamu yönetiminin durumu tam bir dramdır. Türk kamu yönetiminde normal olarak kişisel çalışma esası geçerli bulunmakta, ancak ayrık durumlarda ekip çalışmasına rastlanılmaktadır. Ancak oluşan ekip çalışması, Toplam Kalite Yönetimi anlamında bir takım çalışması değil, aynı veya benzer siyasi veya dünya görüşüne sahip olan veya aynı üniversite veya fakülteden mezun olan kimselerin birlikte çalışması niteliğindeki bir çabadır. Yukarıda Toplam Kalite Yönetimi ilkeleri kısmında da ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere takım çalışmasından kastedilen husus; tüm kurumu ilgilendiren bir iş veya görevin kurum içerisindeki birimler tarafından müstakil olarak yerine getirilmesi değil, beraberce yerine getirilmesidir. Ancak Türk kamu yönetiminde tüm kurumu ilgilendiren bir iş veya görev, kurumdaki bir birim tarafından başka birimlere habersiz vermeksizin yerine getirilmeye çalışılmakta, hatta bazı durumlarda o iş veya görevi yerine getiren birimin içerisindeki kimi kimselerin yerine getirilen iş veya görev hakkında haberi dahi olamamaktadır. Türk kamu yönetimindeki bu çalışma tarzının; zaman, emek ve para kaybına yol açtığı ise ispatı gerektirmeyecek ölçüde açıktır.

Takım çalışması ilkesinin uygulanması sonucunda kurum içerisinde iletişim engelleri oradan kalkmakta ve kurumun en alt düzeyinde çalışan çalışanlar bile en üst seviyede bulunan kişilerle korkusuzca iletişimi ne geçebilmektedir. Kurum çalışanlarının iş sorunlarını kolaylıkla yöneticilere aktarması, mal veya hizmetin kalitesini iyileştirici bir etki yapar. Diğer yandan, kurumda iletişim engellerinin ortadan kalkması, çalışanların bilgi ve fikirlerini serbestçe ortaya koyabilmesine olanak sağlamakta, böylelikle kurum çalışanlarının gizilgüç yeteneği ortaya çıkmaktadır. Türk kamu yönetiminde takım çalışması ilkesinin uygulanmaması sonucu, alt kademedeki kamu görevlileri ile üst kademedeki kamu görevlileri arasında yoğun bir iletişim engeli yaşanmakta bu durum ise, alt kademe görevlilerin yeteneklerinin ortaya çıkmamasına yol açmaktadır (Karş. Macdonald, s. 14).

Takım çalışması sonucu, kurum çalışanlarının özgüvenlerini ortaya çıkar ve ortaya çıkan özgüven ise sürekli bir şekilde keşif ve icada yol açar. Türk kamu yönetiminde takım çalışmasının olmaması sonucu, çeşitli defalar belirtildiği üzere kurum çalışanlarının özgüveni ortaya çıkamamakta, bu durum ise işgücü verimliliğini son derece olumsuz yönde etkileyerek kamu çalışanlarını silikleştirmekte ve pasifleştirmektedir (Karş. Macdonald, s. 10).

Takım çalışması sonucu; işyerine, eğlence ve neşe hakim olur. Geleneksel yönetim tarzında kurum çalışanları şahıs temelinde değerlendirilerek, kişilerin değerlendirme bilgisinin sayıya dökülmesine büyük önem verilir. Bu tarzda, yönetim bir takım iş hedefleri belirlemekte, bu durum ise kurum çalışanları arasında endişe ve korkuya neden olmaktadır. İnsanlar sonucu değiştiremeyecek ölçüde zayıf bulunmakta ve insanlar tarafından değil, sistem tarafından oluşan sorunların çözümü sağlanmaya çalışılmaktadır. Hâlbuki TKY'nde, sistemi, daha somut bir deyişle, süreç zincirini hesaplama üzerine odaklanılmaktadır. Ayrıca sistemin işlerliği sağlanmakta ve çalışanlar için güven ve işbirliğini gerektiren bir takım hedefler ortaya konulmaktadır. Bu durum ise işyerine neşe ve sevinç getirmektedir. Türk kamu yönetiminde takım çalışması bulunmaması sonucu, kamu çalışanları çalışma güdüsünü kaybetmiş ve iş yerinde çalışmak can sıkıcı bir hal almıştır (Karş. Macdonald, s. 13).

Takım çalışması ve yetkilendirme ilkesi çerçevesinde; idari kademeler azaltılır ve kurum çalışanları arasından etkin işbirliğini sağlamak için yatay örgütlenme modelinin geçerli kılınarak organizasyon yapısı sade ve yalın bir şekle dönüşür. Yatay örgütlenme modelinin kamuda uygulanmasından doğan sonuç, müsteşar yardımcılığı, genel müdür yardımcılığı, şube müdürlüğü gibi bürokrasiyi ve bürokratik kademeleri artıran makam ve mevkilerin ortadan kaldırılmasıdır. Diğer yandan yatay örgütlenme sonucu kurum çalışanları yurttaşlara daha yakın olacak, böylelikle yurttaşların şimdiki ve gelecekteki gereksinimi hakkında daha fazla bilgi sahibi olacaktır. Yurttaşla yakın olmanın ise, kurumun vizyonu, stratejisi, yapısı ve görev düzenlemesi bakımından bir temel oluşturacağı ortadadır. Ayrıca yatay örgütlenme, çalışanlar arasında bilgi alışverişini teşvik edeceği için kurumda bilgili bir işgücü de yaratır. Türk kamu yönetiminde, TKY'nin olmaması sonucu dikey örgütlenme modeli geçerli kılınmakta ve hiyerarşik kademelerin azaltılması değil sürekli olarak artırılması olgusuna rastlanılmaktadır. Örneğin müsteşar yardımcılığı, genel müdür yardımcılığı ve şube müdürlüğü gibi bürokrasiyi artırmaktan başka bir işe yaramayan idari kademeler sürgüt bir şekilde kurumlarda ihdas edilmektedir (Karş. Hodgetts ve diğerleri, s. 14).

Yetki devri ilkesi bakımından da Türk kamu yönetimi son derece kısır bir durumda bulunmaktadır. Çeşitli kamu kumullarının kuruluş yasalarında veya idare hukukunun temel ilkeleri çerçevesinde üst kademede bulunan yöneticilerin alt kademede bulunan kimselere yetki devredebilmesi olanağı öngörülmesine rağmen, üst kademe yöneticiler yetki devrine pek fazla yanaşmamakta, yetki devrini bir zafiyet olarak değerlendirmektedir. Astlara yetki devredilmediğinden, alt görevlerde çalışan kimseler işlerine dört elle sarılmamakta, yapmaları gereken görev ve işleri sıkıcı bir uğraşı olarak görmektedirler. Bu durumun ise kaliteli mal veya hizmet sunumu amacına hizmet etmeyeceği ortadadır.

6. SÜREÇ İLE ÇIKTI ÖLÇÜMÜ VE ANALİZİ İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Toplam kalite yönetiminin altıncı ilkesi kurumsal süreç ve çıktıların ölçülmesi ve analiz edilmesidir. Bu ilke çerçevesinde kurumsal süreç ve sonuçlar ile kamu görevlisinin kurumsal süreç ve sonuçlara katkısı değerlendirilir, kurum çalışanlarının kişisel olarak değerlendirilmesinden özenle kaçınılır. Ancak, Türk kamu yönetiminde kurumsal süreç ve çıktı değerlendirilmesi ile kamu görevlisinin kurumsal süreç ve çıktıya katkısı değerlendirilmemekte, geleneksel kamu yönetimi anlayışından hareket edilerek kişisel değerlendirme yapılmaktadır. Kişisel değerlendirme yapıldığının izdüşümünü çeşitli kanunlarda özellikle Devlet Memurları Kanununda görebilmek mümkündür. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 nci maddesinin A bendinin e) alt bendinde devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunulması, g) alt bendinde ise belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranılması memurlar için uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller olarak sayılmıştır. Belirtilen fiil ve hallerin memuru kişisel olarak ölçmeye yönelik olduğu açıkça ortadadır.

Kurumsal süreç ve çıktıların ölçümü ve değerlendirmesi yapılırken kurumun mevcut kaynakları nasıl kullandığına bakılarak hedeflerine etkin bir şekilde ulaşip ulaşmadığı değerlendirilir. Hâlbuki Türk kamu yönetiminde memurlara yönelik yapılan denetimlerde hukukilik ilkesi esas alınmakta, hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığına bakılmamakta bir başka deyişle yerindelik denetimi yapılmamaktadır. Daha somut bir deyişle Türk denetim sisteminde, kurumsal kaynakların tutumlu ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı veya hedeflere hangi ölçüde ulaşıldığına bakılmaksızın, yapılan idari faaliyetler en alt seviyede bulunan norma (örneğin genelge, tamim vb) aykırı olsa bile hatalı olarak kabul edilmektedir. Renkli bir benzetmeyle, memurlara yönelik

olarak yapılan denetimlerde “hata avcılığı” yapılmaktadır. Böyle bir denetim yönteminin memurları incittiği, dolayısıyla memurların denetimden nefret etmesine neden olduğu açıktır.

Kurumsal süreç ve çıktıların etkin bir şekilde değerlendirilmesi ve analizinin yapılabilmesi için çeşitli verilerin bulunması, daha somut bir deyişle etkin ve kapsamlı bir veri tabanının bulunması gerekir. Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşları veri tabanlarını oluşturmak bakımından emekleme aşamasında bulunmaktadırlar. Diğer yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal hafızaları da son derece kısırdır. Kurumsal hafızanın en önemli göstergelerinden olan arşiv ve dokümantasyon hizmetleri son derece yetersiz bir konumda bulunmaktadır.

TKY çerçevesinde yapılan süreç performansının değerlendirilmesi sonucu; kurum çalışanlarının duyduğu korku ortadan kalkar. Geleneksel nitelikte yapılan kişisel temelli personel değerlendirmesi; kurum çalışanları arasında büyük bir endişe ve korku kaynağı olmakta ve bu yüzden çalışanlar başarı gösterememektedir. Geleneksel nitelikte yapılan personel değerlendirmesi sonucu kurum çalışanı; başarısız not alırsa disiplin cezasına çarptırılmaktan hatta işten atılmaktan korkmakta, herhangi bir risk almaktan çekinmekte, kendisi aleyhine kullanılacağı gerekçesiyle yönetime bilgi sunmaktan kaçınmaktadır. Ayrıca kurum yöneticileri; bilginin güç olduğunun bilincinde olarak korktukları için bilgili insanları değil, kontrol edebilecekleri kimseleri iş başına getirmekte veya yükseltmektedir. Geleneksel performans değerlendirmesinden doğan en önemli korku ise değişim korkusudur. Kurum çalışanları bildiği işleri yapmaktan büyük bir güven duymakta, bilmediği işleri yapmaktan ise korku duymaktadır. Değişim korkusu, TKY uygulamasının önündeki en büyük engeldir. Türk kamu yönetiminde geleneksel nitelikte performans değerlendirmesi yapıldığı için kamu görevlileri derin bir korku duyduğu gibi değişimden de büyük korku duymaktadırlar (Karş. Macdonald, s.84).

Yine kurumsal süreç ve çıktıların etkin bir şekilde değerlendirilmesi ve analizinin yapılabilmesi için bir takım düzeltici önlemlerin alınması gerekir. Örneğin kurumla iş yapan kimselerden, kurum müşterilerinden ve kurum çalışanlarından sürgit bir geri besleme (feedback) elde edilmeli ve alınan geri beslemeye uygun olarak kurumsal süreç ve çıktılarda iyileştirme yoluna gidilmeli, hataları belirleyebilmek ve ortadan kaldırmak için hataların kaynağına inilmelidir. Düzeltici önlem alınması olgusunun ise Türk kamu yönetimine yabancı olduğu tartışma götürmez bir gerçekliktir.

7- KALİTE GÜVENCESİ İLKESİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME

Kalite güvencesi ilkesinin uygulanması sonucu; kurumda görülen israfın azalır veya ortadan kalkar. Geleneksel nitelikte yönetilen çoğu kurumlar, hem açık hem de gizli bir şekilde kaynaklarını israf etmektedir. Yöneticiler genellikle açık israfı en aza indirmek için yoğun bir çaba harcamakta, ancak gizli israfı ortadan kaldırmak için çok az bir çaba göstermektedir. Gizli israf, kurumun günlük faaliyetleri ile yakın bir ilişki içerisinde bulunduğundan, hizmet sanayisinde günlük işletim faaliyetinin %30, %40'ına ulaşabilmektedir. Toplam kalite yönetimi, açık ve gizli israfı belirlemeye ve onların azaltılması veya ortadan kaldırılmasına büyük katkı sağlamaktadır (Macdonald, s. 25).

Doğru olan bir şey işin en başında yapılmazsa "uyarsızlık" durumuyla karşılaşılır. Gizli israf, kurumda boydan boya görülen uyuşmazlık durumlarının birikimli maliyetidir. Gizli israf hallerine şu hususlar örnek olarak gösterilebilir; fire ve kırtasiye masrafları, garanti masrafları, yetişmiş personelin işten ayrılması, faturalarda hata yapılması, müşteri şikâyetleri, tekrar çalışma yapılması, yazılım düzeltimi, kalite kontrol, test ve denetim işçiliği, mühendislik ücreti, düzenli bakım işleri dışındaki servis hizmetleri ve işi yanlış yapmaktan doğan diğer maliyetler (Macdonald, s. 26). Crosby'ye göre kalite güvencesi ilkesinin uygulanması sonucu bir kurumda, açık ve gizli israf köklü bir şekilde düşmekte, yıllık gizli ve açık israfın toplamı, o kurumun yıllık cirosunun % 2,5' in i geçmemektedir (Koehler ve Pankowski, s. 22). Buna karşın geleneksel kamu yönetiminin hakim olduğu Türk kamu kurum ve kuruluşlarında yaygın bir şekilde israf ve savurganlık sorunuyla karşı karşıya kalınmaktadır.

Kalite güvencesi ilkesinin uygulanması sonucu ortaya çıkan bir başka sonuç; malın güvenilir bir nitelikte piyasaya çıkmasıdır. Kısacası, kalite güvencesine sahip olan mal, sıfır hata veya bir milyonda 3.4 hata, {rakamsal olarak bir milyonda 999.997 sağlamlılık (altı sigma)} ile piyasaya çıkmakta ve çalışmaktadır. Sıfır hata; sonuca odaklı, parlak bir hedeftir, ürünün kalitesi ne kadar yüksek olursa olsun hala iyileştirilmesi gereken hususların olduğu varsayımına dayanır. Bu çerçevede kalite ilkesini savunucuların biraz çılgın ve ayrıca gayretkeş oldukları açıktır (Blair, How to build...s.2).

Geleneksel üretim yöntemine göre malın hatalı olup olmadığına mal üretildikten sonra bakılır ve mal hatalı ise hatanın giderilmesine çalışılır. Malın hatalı olup olmadığına, malın üretiminden sonra bakıldığı için bir milyonda 3.4 veya daha düşük bir rakamı tutturabilmek olanaksızdır. Bununla birlikte bu şekilde düşük bir hata rakamını, Toplam Kalite Yöntemiyle üretilen mallar açısından tutturabilmek ise oldukça kolaydır. Çünkü, Toplam Kalite Yöneti-

minin uygulandığı durumlarda, geleneksel yöntemde olduğu gibi malın üretilmesinden sonra malın hatalı olup olmadığına bakılmamakta, mal üretilirken uygulanan süreçler üzerinde denetim yapılarak malın hatasız üretilmesi sağlanmaktadır. Daha somut bir deyişle, Toplam Kalite Yönetimi çerçevesinde önleyici denetim ilkesi uygulanarak malın hatasız üretilmesi sağlanmaktadır. Geleneksel yöntemle üretim yapan Türkiye’deki kamu kurum ve kuruluşları kalite güvencesine sahip mal üretememektedirler için ürettikleri mal, kalite güvencesine sahip değildir.

Hizmetin kalite güvencesine sahip olması ise, hizmet sunumundaki farkın (variation) azaltılarak hizmetin sunulması demektir. Fark, tekrarlanan aynı tür eylemler arasındaki değişkenlik olarak tanımlanabilir. Fark, kavram olarak bütün kalite planlarında yer almalı ve kurum çalışanları, onun tehlikesi konusunda bilinçlendirilmelidir. Hatta herkes -yöneticiler, çalışanları, tedarikçiler, müşteriler ve yatırımcılar- sürekli olarak farkın azaltılması ve kalitenin iyileştirilmesi yönünde çaba göstermelidir. Çünkü fark, çeşitli hatalar üretmekte ve hizmetin farklı olarak verilmesine yol açmaktadır. Farkın azaltılması ve kontrol edilmesi, hizmetin iyileşmesine yol açacaktır (Stamatis, ss. 28,29). Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin de, hizmet güvencesine sahip olmadığı meşhur bir olgudur. Meşhur bir olgu olduğu için usul hukuku kuralları gereği kanıtlanmasına da gerek yoktur.

Kalite güvencesini sağlamak için yapılan işlerden birisi de kıyaslamadır. Kanımca, kıyaslama yapılması sonucu, kıyaslanan kurumun kaliteyi elde etmek için başvurduğu yöntemin kıyaslayan kurumca öğrenilmesi sonucu, kıyaslayan kurum kısa bir zaman içerisinde kaliteye nasıl ulaşabileceğini öğrenir ve böylece zaman kazanır. Günümüzde zamanın ise çok kıymetli bir unsur olduğu açıktır. Diğer yandan, günümüzde orta ve uzun vadede en başarılı kurumları, kıyaslama yaparak akranlarından bir şeyler öğrenmeye çalışanlar oluşturmaktadır. Çünkü kıyaslama yapan kurumlar sadece yeniliği takip etmekle kalmamakta, aynı zamanda yeniliği teşvik de etmektedirler. Bir başka deyişle kıyaslama, sürekli iyileştirme için katalizör görevi yapmaktadır (Murray ve diğerleri, s. 50). Kalite güvencesini sağlamada önemi bir köşe taşı oluşturan kıyaslama kavramının, Türk kamu yönetimine yabancı olduğu çıplak bir gerçektir.

SONUÇ

Türkiye’ de yalnızca kamu sektöründe değil, özel sektör de bile Toplam Kalite Yönetimi uygulamasına geçememiştir. Türkiye’de özel sektörün ezici bir

çoğunluğu, hala yönetsel hedefler doğrultusunda üretimde bulunmakta, bir türlü Toplam Kalite Yönetimine geçememektedir. Kanımca, özel sektörün Türkiye'de Toplam Kalite Yönetimine geçememesinin temel nedeni, şirketlerin çalışanlarını TKY eğitimine tabi tutmak külfetinden kaçınmaları ve yöneticilerin TKY çerçevesinde devretmeleri gereken yetkilerini bırakmak istememeleridir.

Gerçi, Türkiye'de birçok özel şirket Toplam Kalite Yönetimine geçmeyi çabalamıştır. Ancak söz konusu çabalar başarılı olamamıştır. Bunun temel nedeni, şirketlerin üst düzey yöneticilerinin, Toplam Kalite Yönetimine geçilirse, kontrolü ve gücü kaybedecekleri telaşına kapılmış olmalarıdır. Birçok üst düzey yönetici; kendi işlerinin kurumsal süreci değil de şirkette çalışan kimseleri kontrol etmek olduğu anlayışına sahip bulunmaktadır. Söz konusu yöneticiler, şirket çalışanlarını en iyi kendilerinin değerlendireceği düşüncesine kapılmakta ve çalışanları güdülemekte ve kontrol etmede sadece kendilerinin etkin olduğu kanısına kapılmaktadırlar.

Ağırlıklı kısmı yönetsel hedefler doğrultusunda üretimde bulunan Türk özel sektörünün uluslararası alanda etkin rekabet edebilmesi de olanaklı gözükmemektedir. Çünkü yabancı şirketler (özellikle Japon firmaları) Toplam Kalite Yönetimini uyguladıkları için, kendi şirketlerinin üst düzey yöneticilerinin isteklerine değil müşterilerinin isteklerine temel öncelik vermişlerdir. Toplam Kalite Yönetimi kültüründe, yöneticiler kurum çalışanlarının şahsı üzerine odaklanmaktan ziyade süreç ve çıktı üzerine odaklanırlar. Kalite, müşterinin tatmini doğrultusunda mal ve hizmet üretmek demek olduğundan; çabalar, insanları kontrol etmek yerine kurumsal süreci iyileştirmek üzerine odaklanır (Karş. Koehler ve Pankowski, s. 6).

Türk özel sektörünün Toplam Kalite Yönetimine geçmemiş olması, Türk kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimine geçilmesinin bir mazereti olamaz. Çünkü, günümüzde, kamu yönetiminden kalite beklemek, bütün yurttaşların hakkı olarak görülmeye başlanmıştır (Karş. Gaster, s. 1).

Kanımca Türk kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimine geçilememesinin temel bir nedenini, geleneksel yöntemi bırakıp TKY'ye geçme yönünde üst düzey kamu görevlilerini zorlayacak bir rekabetin bulunmaması oluşturmaktadır. Gerçi bazı durumlarda Türkiye Büyük Millet Meclisi ve hükümetler tarafından idarenin geleneksel yönetim tarzına yönelik önemli eleştiriler bulunmasına rağmen, kamu çalışanları yapılan eleştirilerin herhangi bir yaptırımının olmadığı bilincinde bulunmakta ve yapılan eleştirilerden kendileri

için herhangi bir olumsuz sonuç doğmayacağı düşünmektedirler. Diğer yandan memur ve diğer kamu görevlilerinin neredeyse tam bir iş güvencesine sahip olması, kanımca kamuda TKY' ne geçilmesini daha da zorlaştırmaktadır.

Türk kamu yönetiminde dikkat çeken bir husus, neredeyse tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin kurumlarına yeterli ödenek tahsisi yapılsa kaliteli ve daha etkin hizmet vereceklerini söylemeleridir. Kanımca bu düşünce doğru değildir. Çünkü, Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşları bütçeden her yıl artan oranda ödenek elde etmelerine rağmen, yurtaş tatmininin o oranda arttığına dair elimizde bir veri bulunmamaktadır. Aksine yurtaşların büyük kısmının kamu kurumlarına güven duymadığı veya hizmetlerinden memnun olmadığı çeşitli kurumlar örneğin TÜSİAD tarafından Aralık 2002 tarihinde yayımlanan Kamu Reformu Araştırması raporu ile ortaya konulmuştur. Kanımca bir kamu kuruluşunun etkin ve kaliteli hizmet verebilmesi için yeterli ödenek değil. Toplam Kalite Yönetimine geçmek anahtar rol oynayacaktır.

Günümüzde ulaşım ve iletişim teknolojileri geliştiği için yurtaşlarımız daha kolay ve sıklıkla yurt dışına gitmeye başlamışlardır. Kanımca bu durum, yurtaşların kamu kurumlarımızdan az olan tatmin düzeyini daha da aşağıya çekecektir. Çünkü yurt dışına çıkıp çağcıl ülkelerin kamu kurumlarına işi düşen ve orada işlerin nasıl yürüdüğünü gören yurtaşlar, kıyaslama olanağı buldukları için Türk kamu yönetiminden artan oranda hoşnutsuzluk duyacaklardır. Yine, çağcıl ülkelerde bulunan Türk elçilik ve konsolosluklarının, o ülkelerde uygulamada olan Toplam Kalite Yönetiminin bir ilkesi olan yurtaş odaklı olarak değil, bürokratik odaklı geleneksel anlayışımızla yönetilmeye çalışılması, yurtaşlarımızın Türk kamu yönetimine duyduğu hoşnutsuzluğu daha da büyütecektir.

Kanımca, ayrıksı durumlar dışında üst düzey görevlerde bulunan kamu çalışanları, Türk kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimine geçilmesini istemeyecektir. Örneğin üst düzey görevlerde bulunan genel müdür, bağımsız düzenleyici kurumların yönetim kurulu üyesi ve ateşe gibi misyon şefleri, diğer memur ve kamu görevlilerine kıyasla geniş yetkilere sahip bulunmakta, yüksek ücret almakta, büyük çalışına odalarına sahip bulunmakta ve işlerine yardımcı olan sekreter ve hizmetli gibi destek personeli bulunmakta ve birçoğuna makam aracı tahsis edilmektedir. Toplam Kalite Yönetimine geçilmesiyle sayılan kamu görevlileri ellerindeki olanakları kaybedeceklerinden, kanımca, söz konusu kamu görevlileri kamuda TKY'nin uygulanmasını değil, statükonun devamını isteyeceklerdir.

Türk kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin ilkelerinin hiç birinin uygulanmamasının bir başka temel nedenini; memur ve diğer kamu görevlilerinin yurttaş odaklı hizmet vermemesinin herhangi bir yaptırımının olmaması oluşturur. Alt düzey memur ve kamu görevlileri; yurttaş değil, kendi üstlerini tatmin etmeyi kendisine temel hedef olarak kabul etmekte, üst düzey yönetim ise, bakanı tatmin etmeyi temel görev olarak benimsemektedir. Bakan ise özellikle iktidar parti veya partilerinin milletvekillerini memnun etmeye öncelik vermektedir. Bu arada yurttaşın sesine çok az kimse kulak vermektedir. Yurttaşın vekili olan milletvekillerinin vatandaşın sesini idareye iletmesi gerekirken çok az milletvekili kamuda ne olup bittiğinden haberdar olmaktadır. Kuşkusuz milletvekilleri, idareden daha fazla olarak yurttaşın sesine kulak vermekte, ancak idareye kişisel sorunları iletmektedir. Sisteme veya kurumsal süreçlerin iyileştirilmesi yönünde idareye bir öneri iletilmemekte, böylelikle Türk kamu yönetiminin vatandaş odaklı olmamasına herkes katkı sağlamaktadır.

Ancak bu durum böyle sürüp gidemez, Türk kamu yönetimi acilen sözde değil özde Toplam Kalite Yönetimine geçmelidir. Özde TKY uygulamasına geçebilmek için kamu kurum ve kuruluşları aşağıda ifade edilen TKY köşe taşlarını, yönetim tarzıyla bütünleşmesi gerekir. Daha somut bir deyişle, kamu kurum ve kuruluşlarınca aşağıdaki temel ilkelerin tümünün eş anlı olarak benimsenmesi, TKY uygulamasının olmazsa olmaz (*conditio sine qua non*) koşuludur. Bu temel ilkeler;

- a) TKY; müşteri ile başlayan ve müşteri ile sona eren bir yönetim sistemidir.
- b) Yönetimin kararları gerçeğe (fact) dayanır. Bir başka deyişle, doğru ve anlamlı veri, karara götürür.
- c) Süreç iyileştirmek günlük bir olay haline gelmiştir.
- d) Kurumun sürecini etkileyen tedarikçi, müşteri ve diğer kurumlarla ortaklık yapmak bir gerekliliktir.
- e) Kurumsal süreci iyileştirmek üzere her bir kurum personelinin yetkilendirilmesi gerekir (Koehler ve Pankowski, s. 24).

Diğer yandan, kamu kurum ve kuruluşları özde TKY uygulamasına geçebilmek için TKY'nin köşe taşlarını benimsemek dışında, yapısal, davranışsal ve kurumsal nitelikte bir takım önlemler de almalıdırlar. Sadece kalite güvencesi veya kontrolü ilkesinin uygulanması, TKY sistemine geçildiğini göstermeyeceği gibi yine yalnızca kurum çalışanlarının, TKY ilkelerini kurumsal

süreç veya hizmetlere nasıl uygulayacakları konusunda eğitim ve öğretime tabi tutulmaları da TKY sistemine geçildiğini garanti etmez. Toplam Kalite Yönetimi bir telefon veya bilgisayar ağının bağlanması gibi anlık bir olgu değildir. TKY' ne geçilebilmesi için TKY' nin tüm ilkelerine uyulması yanında yapısal ve davranışsal engelleri azaltacak bir liderliğin bulunması da yine bir gerekliliktir (Milakovich, s. 161). Eğer Türk kamu yönetiminde özde TKY uygulamasına geçilemezse belki de yakın bir gelecekte, kamu yönetimi, kendisi için ötenazi isteyebilecektir.

KAYNAKÇA

- Blair M. Gerard. **How to Build Quality into your Team.** [http:// www.see.ed.ac.uk/~gerard/Management/art3.html](http://www.see.ed.ac.uk/~gerard/Management/art3.html).
- Blair M. Gerard. **Learning Organizations: The Golden Rules.** http://www.see.ed.ac.uk/~gerard/MENG/MEAB/learning_organization/goldenrules_index.html
- Blair M. Gerard. **Learning Organizations: People Behaviour.** http://www.see.ed.ac.uk/~gerard/MENG/MEAB/learning_organization/peoplebehaviour_index.html.
- Denhardt B. Robert. **Public Administration An Action Orientation.** Brooks/Cole Publishing Company A Division of Wadsworth, İne. Belmont, California, 1991.
- Dursun, Hasan. **Japon Merkezi İdare Yönetimi.** DPT Yayınları. Ankara. 1999.
- Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar. **Türk İdare Dergisi.** Mart 2004. Sayı:442)
- Flood, L. Robert, **Beyond TQM.** John Wiley & Sons Ltd, 1993.
- Gaster, Lucy. **Quality in Public Services Managers Choices.** Open University Press, USA, 1995.
- Grant, M. Robert, Shani Rami, Krishnan R. TQM's Challenge to Management Theory and Practice. **Sloan Management Review.** Winter 1994.
- Hodgetts M. Richard, Luthans Fred, Lee M. Saug. New Paradigm Organizations: From Total Quality to Learning to World-Class. **Organizational Dynamics.** Vol.22, no.3 Winter 1994.
- Koehler W. Jerry ve Pankowski M. Joseph. **Quality Government Designing, Developing and Implementing TQM.** St. Lucie Press, 1996).
- Macdonald, J. **Understanding Total Quality Management in a week.** Headway, Hodder& Staoughton. 1993.
- Maria Sta. Fatima Rebecca. **Learning For A Change A Guide to Developing Learning Cultures in the Malaysian Public Sector.** Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN) Kuala Lumpur, Malaysia, 2002.
- Murray Ann Mary, Zimmermann A. Raymoud, Flaherty J. Daniel, Cfm Cma. Can Benchmarking Give You a Co. **Management Accounting.** August 1997.
- Milakovich E. Michael. **Improving Service Quality Achieving High Performance in the Public and Private Sectors.** St Lucie Press, USA, 1995.

STRATEJİK YÖNETİM ANLAYIŞI VE KAMU YÖNETİMİ

Sinan GÜNER
Keskin Kaymakamı

1. STRATEJİK YÖNETİM ANLAYIŞI

20. yüzyılın sonlarında küreselleşmeye koşut olarak, kamu yönetiminde bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir. Bu yapılanmada sosyal refah devleti anlayışından kalan kamusal mülkiyet ve geniş kamu hizmeti anlayışı terk edilmiştir. Bunun belirgin görünümü, ulusal endüstrilerin özelleştirilmesi ve özel sektör tarafından üretilmeye ve sunulmaya uygun kamu hizmetlerinin piyasa koşullarına bırakılmasıdır.

Bir kamu hizmeti mutlaka devlet tarafından yürütülecek nitelikteyse, bu hizmetin kamu yönetimlerince yürütülmesine devam edilmekle birlikte bu kez, kullanılan kamu kaynaklarının verimli, tutumlu, vatandaşa (müşteri) dönük ve etkin kullanılması önerilmiştir. Bunun da ancak işletmecilik (management) ilke ve kurallarının kamu yönetiminde uygulanmasıyla olabileceği öngörülmüştür. Görevler alanındaki değişimden sonra kamu hizmetlerinin görülmesiyle ilgili bu düşüncenin gelişmesiyle birlikte kamuda, işletmecilikten gelen stratejik yönetim, toplam kalite, performans denetimi ve performans dayalı bütçeleme uygulamaları yaygınlaşmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde işletmecilikten gelen uygulamalardan olan stratejik yönetim, genel yönetim sürecinden ayrı düşünülmemelidir. Stratejik yönetim, planlama, örgütlendirme, yürütme, denetim gibi temel yönetim işlevlerini ortadan kaldırmaz. Stratejik yönetim üst kademenin ilgilendiği özel bir yönetim tarzıdır. Stratejik yönetim, örgütün dış çevresiyle ilgili teşhis ve çözümlemeleri kapsar ve örgütün gelecekte nerede olacağıyla ilgili soruları yanıtlar. Bu yaklaşımdan hareketle stratejik yönetim, işletmenin dış çevresiyle olan ilişkilerinin düzenlenmesi ve örgütsel yönün belirlenmesiyle buraya ulaşmak için yapılacak işlerin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesi süreci olarak tanımlanabilir.¹

¹ Ömer Dinçer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası. Beta Yayınları. İstanbul. 1998, s.35.

Stratejik yönetim, stratejik planlama ve denetimi de kapsayacak şekilde, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu ifade eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlenmesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin uzun dönemli amaç ve hedefleri ve öncelikleri ifade edecek şekilde hazırlanmasını, kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılmasını ve sonunda hesap verme sorumluluğunu içerir.²

Stratejik yönetim geleceğe yönelik çabalaradır. Geleceğe nasıl bakıldığı vizyonla ifade edilir ve geleceğe dönük çabalar misyonla somutlaştırılır. Örgütün dış çevresinden gelecek fırsat ve tehditleri bilmesinin yanında kendi gücünün veya zayıf yönlerinin farkında olmasını da gerektirir.³

Çeşitli tanımların ortak yönleri bir araya getirildiğinde stratejik yönetimin, tepe yöneticilerinin özel bir uğraş alanı olduğunu, iç ve dış çevre analizinin yapıldığını ve bu değerlendirmelere göre örgütsel yönün uzun vadeli bir bakış açısıyla belirlendiğini, belirlenen amaçlara ulaşmak için yapılması gereken işlerle, kullanılması gereken yöntemlerin formüle edildiğini, stratejiler denilen bu proje, tutum ve davranışların uygulanmasının ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin ölçüldüğü bir yönetim faaliyeti olduğu anlaşılmaktadır. Stratejik yönetim, özetle, bir kuruluşun aşağıdaki dört temel soruya vereceği yanıtlarla ilgilidir.

- **Neredeyiz?**
- **Nereye gitmek istiyoruz?**
- **Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?**
- **Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?**

1.1. Kamu Kesiminde Stratejik Yönetimin Gereği

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamunun kaynak kullanımında, aldığı kararlarda, yürüttüğü işlerde esas olarak vatandaş beklentilerini ve gereksinimlerini karşılamanın esas olduğunu vurgular. Kamunun her türlü faaliyetinde, karar ve işlemlerinde, kendisine dönük ve kendi sosyal, ekonomik ve statü çıkarlarını koruyan ve düşünen bir tutum içinde olmaması istenmektedir. Ülkemizde, bürokrasinin işleyişindeki kırtasiyecilik, prosedürlerin çokluğunun yarattığı

² Devlet Planlama Teşkilatı. Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu DPT, Ankara, 2003, s.7.

³ Coşkun Can Aktan. "Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler", Türk İdare Dergisi, Yıl.71. 1999. Sayı: 425, s.3.

zaman kaybı ve masraf, işlerin yavaş yapıldığı, memurların çalışmadığı, gizlilik gerekçesiyle haklarını arayamadıkları, vatandaşların dertlerini anlatacak mercilere ulaşamadıkları, işlerinin görülmeyeceği gibi şikâyetler her zaman dile getiriliyor olsa da demokratikleşme ve özgürlüklerin artmasıyla bu yakınmalar daha çok dikkate alınır olmuştur.

Bununla birlikte kamu kuruluşlarının, örgüt içi kurallar, personel, bütçe, fiziki ve maddi olanaklar açısından da yetersizlikleri vardır. Kamu yönetiminde çalışanlara ve orta düzey yöneticilere karar verme yetkisi tanınmamaktadır. Gerçekte, çalışanların da böyle bir sorumluluk almada istekli olmadıkları gözlenmektedir. Kamu yönetiminin her alanı kesin ve ayrıntılı kurallarla belirlenmiştir. Bir işi kurallara bağlı kalarak yapmak, daha verimli, etkili ve tutumlu yapmaktan önemli ve geçerlidir. Kuralların ayrıntıları düzenlemesi, kuralların bürokrasi tarafından bir amaç olarak benimsenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bütçe ödeneklerinin yetersizliği, tahsisinden harcanmasına kadar zaman alan ve çok sayıda işlem içeren süreç, finansal yapıyla ilgili karşılaşılan sorunlardır. Yine, personelin işe altınında liyakata dikkat edilmemesi, norm kadroların belli olmaması, personel dağılımının hizmet gereklerinden sapmalarla belirlenmesi, hizmet içi eğitim yetersizliği, yeniliklere kapalılık, ücret ve ödüllendirme sisteminin yetersizlikleri de yürütülen hizmetlerin niteliğini ve kalitesini etkilemektedir.

Kamu yönetimine etki eden bu dış ve iç unsurlar, bir sistem özelliği gösteren kamu yönetiminin değişerek yeniden yapılanmasını gerekli kılacaktır.

Bu değişimin, sistem kuramı içerisinde kendiliğinden gerçekleşmesi gerekirse de Türk Kamu Yönetimini bu değişime zorlayan etkiler de vardır. **AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı** ⁴ ve **Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005** ⁵kamu yönetiminde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimini zorunlu kılmaktadır:

"Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmet-

⁴ 4 <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm> (28.02.2004).

⁵ <http://ekutup.dpt.gov.tr> (28.02.2004).

terinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.” (**Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı**)

“Kamu kuruluşlarında stratejik planlamaya geçiş: Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebilecektir... (**AB Ulusal Programı**)

Örgütler Stratejik yönetim sürecinde, örgüt içi ve çevre analizini yapacak, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, ilkelerini belirleyecek, stratejik amaçlarını ve hedeflerini ortaya koyacaklardır. Bu süreçte şu kavramların örgüt kültürüne yerleşmesi önemlidir. **Hedef kitle veya müşteri:** Bir kurumun, ürettiği hizmetleri ve/veya mallarını kullanan, alan ve yararlanan kişi ve gruplardır. **İlgili taraflar (Paydaş):** Bir kurumdan, doğrudan veya dolaylı, maddi veya manevi, olumlu veya olumsuz yönde etkilenen kişi veya gruplardır.

2. DURUM ANALİZİ

Stratejik yönetim sürecinin başında, örgütün, iç yapısı ve dış çevresi bakımından şu anda nerede bulunduğu belirlenmesi gerekir. Bunun için de en çok kullanılan yöntem SWOT (güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar, tehditler) analizi yöntemidir.

2.1. Örgütün İç Analizi : Güçlü ve Zayıf Yönler

Örgütün iç çevresi denildiğinde özellikle kamu örgütleri bakımından şu alanlarda incelemeler yapılması önerilir:⁶

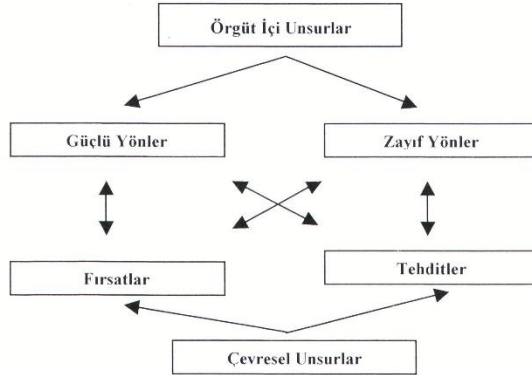
- Üst yönetimin stratejik yönetim konusundaki bilgisi, eğitimi, yeteneği, yaklaşımının nasıl olduğu
 - Örgüt yapısı ve kültürünün incelenmesi
 - Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmişliği
 - Araştırma ve geliştirmeye ayrılan kaynak ve verilen önem
 - İnsan kaynaklarının durumu, sayısı ve niteliği
 - Bina, araç, makine vb. maddi ve fiziki kaynakların durumu
 - Görevlerin niteliği, özellikle vatandaşa yönelik görevlerin ve iç işleyişle ilgili görevlerin ayrılması
 - Halkla ilişkilerin nasıl sağlandığı, hangi yöntem ve araçlardan yararlanıldığı (özellikle basınla ilişkiler)
 - Örgütün finansal gücü, kaynak temininin kolaylığı veya güçlüğü

⁶ Mualla Aksu, Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönelimi. Anı Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 63.

Yukarıdaki alanlarda yapılan incelemeler, örgütün güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koyan bir analize dönüşecektir.

Güçlü Yönler: Örgütün belirtilen alanlarda rakiplerine göre daha etkili ve verimli olması halidir. Örgüt rakiplerine göre üstün, eşit veya zayıf olarak değerlendirilir.⁷ Kamu kuruluşları açısından analiz yapılırken temel amaç, kuruluşun mevcut performansı ve maddi, beşeri ve mali kaynaklarını dikkate alarak potansiyelini belirlemektir. Kamu kuruluşlarının rekabetçi ortamlarda çalışmaması bu analizleri ihmal etmelerine neden olsa da, özellikle yeni hizmet üstlenme kararlarında bütçe ve personel esnekliğinin olmaması önceden bu analizlerin yapılmasını gerekli kılar.

Zayıf Yönler: Bir örgüt için zayıflık, rakiplerine göre daha az verimli veya etkili olduğu yönleri ve faaliyetleri demektir. Çevredeki değişiklikler karşısında örgütün yetersiz kalması ve değişikliklere uyum sağlayamaması da zayıflık göstergesidir. Stratejik planlamadan önce zayıf yönlerin belli edilmesi, uzun dönemli planlamalar için ciddi güçlük ve sınırlamalara yol açacak sorunların çözülmesini sağlayacaktır.⁸



Şekil 1. SWOT Analizinde Temel Unsurlar

Kaynak : Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Klavuzu, DPT, Ankara. 2003, s. 12.

⁷ Ö.Dinçer, 1998. s. 206.

⁸ Ö.Dinçer, 1998, s. 208.

2.2. Dış Çevrenin Analizi : Fırsatlar ve Tehditler

Dış çevre analizinin kapsadığı konular da özellikle kamu kurumları göz önüne alınarak şu şekilde sınıflandırılmaya çalışılmıştır.⁹

- Siyasal baskı gruplarının çıkarları ve davranışlarının etkileri,
- Ekonomik ve sosyal baskı gruplarının çıkarları ve etkileri,
- Siyasal kültür, yerel siyasetçilerin davranış ve tutumlarının ne olduğu, nasıl ve ne ölçüde etkili olabilecekleri,
- Benimsenen ekonomik sistemin kamu örgütlerine, kamu hizmetine ve kamu harcamalarına bakış açısının nasıl olduğu,
- Teknolojik gelişmelerin hizmetleri kolaylaştırması veya zorlaştırması,
- Yasal düzenlemelerin ve genel olarak hukuk düzeninin sağladığı kolaylık ya da zorluklar,
- Sosyal ve ekonomik yapının etkisi, geleneksel toplumsal yapıya bağlı tutum, düşünce ve davranışlar veya modern toplum yapısı,
- Rakiplerin durumu ve rekabetin olup olmadığı.

Fırsatlar: Herhangi bir faaliyet için elverişli zaman ve diğer şartların oluşması anlamına gelmektedir. Çevresel gelişmelerin fırsat olarak değerlendirilebilmesi için, bugünkü durumdan farklı bir alternatif olması, bugün kimden daha çekici olması ve örgütün ortaya çıkan yeni durumu değerlendirecek yeteneğinin olması gerekir.¹⁰

Tehditler: Tehdit, örgütün amaçlarını gerçekleştirmesini zorlaştıran veya imkânsız hale getiren yeni bir durumu anlatır. Başarıya engel olacak veya zarar verecek her şey bir tehdittir. Çevre değiştikçe çevre ile ilişkide olan örgütün (sistemin) buna uygun değişimi göstermesi gerekir. Bu olmadığı takdirde örgüt ile çevresi arasında uzaklık artacaktır¹¹

3. ÖRGÜTSEL YÖNÜN BELİRLENMESİ

Örgütün şu anda nerede olduğu belirlendikten sonra, nereye ulaşmak istediğinin belirlenmesi aşamasına ulaşılır. Bu aşamada örgütün vizyonu, misyonu ve ilkeleri ortaya konur; stratejik amaçlar ve hedefler belirlenir.

⁹ M.Aksu, 2002, s. 63.

¹⁰ Ö.Dinçer, 1998, s. 205.

¹¹ Ö.Dinçer, 1998, s. 208.

3.1. Vizyon Bildirimi

Stratejik yönetim, örgütlerin faaliyetlerini belirli bir vizyona yönelterek sürdürmelerini gerektirmektedir. Örgütler için vizyonun en önemli işlevi, stratejilerin, amaç ve hedeflerin belirlenmesinde yol gösterici olmasıdır.¹² Vizyon, yöneticilere uzun vadeli temel kararları verirken bir takım sınırlamalar koyar ve böylece örgütün başka yönlere gitmesini engeller. Vizyon ayrıca, yöneticilere güçlü bir dürtü sağlayarak motivasyonlarını artırır. Vizyonun örgüt çalışanları tarafından paylaşılması gerekir. Stratejik yönetimde “paylaşılan vizyon” dan söz edilir. Vizyonun paylaşımını sağlayabilmek için üst yöneticiler diğer çalışanların görüşlerini de almalıdır. Böylece örgüt içinde farklı çalışanlar ve birimler arasında birleştirici bir nitelik kazanır.¹³

Güçlü bir vizyon aşağıdaki özelliklere sahiptir:

- İdealisttir; yürekte gelmesi, hissedilmesi gerekir.
- Özgündür; örgüte aidiyeti belirgindir.
- Ayırt edicidir; örgütün vizyonunu diğerlerinden ayırt edici özelliğe sahiptir.
- Çekicidir; örgüt içinden olan ve olmayan kişilerin ilgisini çeker.

İyi ifade edilmiş bir vizyon bildirimi aşağıdaki özellikleri gösterir:

- Kısa ve akılda kalıcıdır.
- İlham verici ve iddialıdır.
- Gelecekteki başarıları ve ideal olanı tanımlayıcıdır.¹⁴

3.2. Misyon Bildirimi

Misyon, sözlük anlamıyla, bir kişi veya topluluğun üstlendiği özel görev anlamına gelir. Geleceğe nasıl bakıldığı vizyonla ifade edilir ve geleceğe dönük çabalar misyonla somutlaştırılır. Örgütün, çalışma alanını, var olma nedenini ortaya koyar. Örgüt misyonunun bir diğer fonksiyonu, örgüte onu diğerlerinden ayıran bir içerik kazandırmasıdır. Misyon her örgütte “varlık nedenimiz nedir”, “ne yapmak istiyoruz”, “malımızın veya hizmetimizin üstün ve ayrıcalıklı tarafları nelerdir” sorularına anlamlı ve birbiriyle tutarlı yanıtlar verilmesini gerektirir.¹⁵

¹² Ufuk Duma, Veysel Eren, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim", Amme idaresi Dergisi, C.35. Sayı: I, 2002, s. 55.

¹³ Ö.Dinçer, 1998, s. 27.

¹⁴ DPT, 2003, s.21.

¹⁵ DPT, 2003, s. 20.

Misyon, sürekli, bir kere ulaşılmakla ortadan kalkmaz. Yöneticilerin kararlarını, çalışanların davranışlarını etkiler ve biçimlendirir. Nicelikle ilgili olmaktan çok nitelikle ilgilidir. İçe dönük değil dışa döndür. Örgüte özgü ve ayırt edici iddiadır.¹⁶

Tanımların ortak ifadesiyle, üst yönetim tarafından iç ve dış analizler yapıldıktan ve alt kademelerin görüşü alındıktan sonra, belirlenen misyon, inanç ve iddia içeren bir belge olarak ortaya konulmalıdır.

Misyon bildiriminin özellikleri şunlardır :¹⁷

- Kısa, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilir.
- Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, hizmetin amacı tanımlanır.
- Örgütün üretim ve hizmet alanı belirtilir.
- Örgütün ürettiği mal ve hizmet tanımlanır.
- Çalışanları motive edecek, mal ve hizmet üretirken sürekli göz önünde tutacakları ve gurur duyacakları anlamlı bir iddia ön plana çıkartılır.

3.3. İlkeler Bildirimi

Çoğu kez strateji kavramıyla karıştırılan ve politika olarak da adlandırılan örgüt ilkeleri, örgütsel değerleri, anlayışı ve örgütsel davranış kurallarını ifade eder. İlkeler amaçlara ve araçlara sınırlar çizer. Bu sınırlar yöneticiye karşılaştığı durumlara ilgili olarak karar almada yardımcı olur.¹⁸ Benzer ve yinelenen durumlarda, takdim alanını daraltan genel kuralları ifade eder. Satın alma politikaları, pazarlama politikaları, fiyat politikaları, reklam politikaları gibi ilke örnekleri verilebilir.

Bir örgütün ilkelerini ortaya koymak stratejik yönetim için önemlidir. Çünkü ilkeler, örgütün vizyonu ve misyonunun gerisinde yatan değer ve inançların temelidir. İlkeler, benzer durumlarda her seferinde tekrar karar almayı önler, objektifi işi ve tutarlılığı sağlar, yöneticilerin davranışlarını tahmin edilebilir kılar ve yetki devrini kolaylaştırır, yöneticilerin inisiyatif kullanmasına olanak verir, kurumsallaşmayı sağlar.¹⁹

¹⁶ Ö. Dinçer, 1998, s. 12.

¹⁷ DPT, 2003, s. 20.

¹⁸ Selma Yıldırım Becerikli, "Stratejik Yönetim Planlaması : 2000'li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım" Amme İdaresi Dergisi, C. 33, Sayı: 3, 2000, s. 103.

¹⁹ Ö. Dinçer, 1998, s. 30.

İlkeler bildirimi üç temel alana ilişkindir:

- Kişiler: Örgüt çalışanları ve örgüt dışındaki kişiler
- Süreçler: Örgütün yönetim, karar alma ve hizmet üretimi süreci
- Performans: Örgütün ürettiği hizmet ve/veya ürünlerin kalitesine yönelik beklentiler.²⁰

3.4. Stratejik Amaçlar

Stratejik amaçlar, belirli bir zaman diliminde kuruluşun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlardır. Stratejik amaçlar ve hedefler stratejik planlama sürecinde kuruluşun “ Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap verir.

Stratejik amaç, kuruluşun genel bir çerçevede ulaşmayı düşündüğü noktanın ne olduğunu gösterir. Stratejik amaçlar, genel ve kuruluş işlevini daha ileri bir noktaya götürecek nitelikte olmalı, ama aynı zamanda gerçekçi ve ulaşılabilir bir özellik taşımalıdır.

Stratejik amaçların özellikleri şöyle ifade edilebilir:

- Misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalıdır.
- Kuruluşun misyonunu yerine getirmesine katkıda bulunmalıdır.
- İddialı, ama gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Kuruluşun şimdiki durumundan gelecekteki arzu edilen durumuna dönüşümünü sağlayabilecek nitelikte olmalıdır.
- Ulaşılmak istenen noktayı açık bir şekilde ifade etmeli, ancak buna nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.
- Stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamaları için bir çerçeve sunmalıdır. Hedeflerin gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmalıdır.
- Kuruluşun öncelikleri ve durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece değiştirilmemelidir.²¹

3.5. Hedefler

Hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik amaçların aksine, hedefler sayısal

²⁰ DPT. 2003, s. 23.

²¹ DPT, 2003, s. 25.

olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar. Bir stratejik amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir.

Hedefler, stratejik amaçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bu nedenle, hedefler ulaşılması öngörülen çıktılara dönük, ölçülebilir alt amaçlardır. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.

Hedefler,

- Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır.
- Ölçülebilir olmalıdır.
- İddialı olmalı, fakat imkânsız olmamalıdır.
- Sonuca odaklanmış olmalıdır.
- Zaman çerçevesi belli olmalıdır.

İyi Belirlenmiş hedef Örnekleri:

Hedef: “Bebek ölüm oranı, 2004 yılına kadar binde 5 oranında azaltılacaktır. ” Belirli bir hedef, belirli bir zaman çerçevesinde ele alınmaktadır. Hedefe ulaşılması mümkün görünmektedir. Karşılaştırma için gerekli istatistiki bilgiler mevcuttur.

Hedef: “2003 yılına kadar nüfusun %90 7, 2006 yılına kadar ise % 93 ’u sosyal güvenlik kapsamına alınacaktır. ” Hedef, ölçülebilir, anlamlı ve ulaşılabilir niteliktedir ve zaman boyutu içermektedir.²²

4. STRATEJİK PLANLAMA

Örgütler, görev alanlarında nerede olduklarını, rakiplerine göre durumlarının ne olduğunu, örgüt yapılarının, bütçe olanaklarının, personel ve teknolojik yapılarının kapasitesini kısaca, içsel ve dışsal güçlü ve zayıf yönlerini belirledikten sonra; gösterdikleri vizyon ve misyon çerçevesinde nereye varmak istediklerini ortaya koyarlar. İşletmecilikte, stratejik amaç ve strateji geliştirilmesi gerekli görülen sekiz alan vardır. Bunlar: Pazarlama, verimlilik, finansal kaynaklar, beşeri kaynaklar, fiziki kaynaklar, Ar-Ge, sosyal sorumluluk ve karlılıktır.

Örgütlerin belirledikleri amaçlara ve hedeflere ulaşabilmeleri için yapmaları gereken işler, kullanmaları gereken yöntemler konusunda aldıkları

²² DPT, 2003, s. 27.

kararlar, örgütün stratejilerini oluşturur. Stratejilerin ve planların birer karar olduğu göz önüne alındığında, örgütsel karar verme tekniklerinin de önem taşıdığı sonucuna ulaşılır. Kararların stratejik amaçlarla uyumlu olması, alternatiflerin planlar ve ilkeler doğrultusunda değerlendirilmesinin sonucunda ve bunlarla uyumlu şekilde verilmesi, uygulanabilir (direnmelere karşı koyabilmeyi de içerir) ve düşük maliyetli olması gerekir.

Bu çerçevede stratejik planlama:

Sonuçların planlanmasıdır: Girdilere değil, sonuçlara odaklıdır.

Değişimin planlanmasıdır: Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara uyulanması gerekir.

Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur: Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.²³

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;²⁴ alt düzey yönetim ise işlemsel hedefler ve işlemsel planlarla ilgilidir. Makro düzeyde, özellikle kamu yönetimi alanındaki planlamada, ulusal düzeydeki kalkınma planları ile strateji belgelerine uygun şekilde kuruluş planları oluşturulmalıdır. Planlamada üst planların etkisi kadar ülkenin hukuk sistemi de etkilidir. Örgüt ve yöneticiler için ussal olan bazı kararlar hukuk düzeni tarafından kısıtlanmış olabileceği gibi yöneticilerin bireysel sorumluluklarını da gerektirebilir. Bu durumda planların gerçekçi olması bakımından iyi yapılmış dış çevre analizinin planlamada dikkatlice kullanılması gerekir.

Planlanan hedeflere ulaşabilmek için yapılacak faaliyetlerin ve tahsis edilecek kaynakların ayrıntılı dökümünün yapıldığı, yer ve zamanlarının belirlendiği, kim tarafından yapılacağının, önceliklerin belirlendiği detaylı metinler hazırlanır. Bunlara, proje veya detaylı planlar da denir. Stratejik plan hiyerarşisine bağlı kalarak bizzat uygulayıcıların yapacağı işleri belli eder. Örgüt içi ve dışı direnmelerle nasıl mücadele edileceği, diğer örgütlerin

²³ DPT, 2003, s. 7.

²⁴ Ö.Dinçer, 1998, s. 142.

işbirliğinin nasıl sağlanacağı, ne gibi olumsuzluklarla karşılaşılabilceği, bu durumda hangi eylemlerde bulunulacağı, olumlu ve olumsuz gelişmelerde, kapasite ve bütçe ile ilgili gereksinimlerde örgütün uyum ve direncinin yeterli olup olmayacağı gibi konular da planlama, strateji ve lojistikle ilgili önemli konulardır.

Kuruluşun stratejik planında yer alması gereken unsurlar Şekil 2’de gösterilmiştir. Önceliklerine göre sıralanan ve sorumlu birimleri tanımlanan hedeflerin açıklaması yapıldıktan sonra, bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeler bir öncelik sırası dahilinde planda gösterilecektir.

5. STRATEJİNİN UYGULANMASI

5.1. Toplam Kalite Yöntemlerinin Kullanılması ve Önderlik

Planların uygulanması, aksayan yönlerin görülmesi ve düzeltici direktiflerin verilmesini gerektirir. Stratejik yönetim anlayışında, hata yapıldığı veya dar boğazların olduğu faaliyetlerin bitiminden sonra değil, her zaman gözetilir ve düzeltmeler hata yapılmadan veya hemen sonra yapılır. Önceden yapılan iç ve dış çevre analizinde bazı noktaların gözden kaçırılması, iç ve dış yapıda yeni durumların ortaya çıkması, müşteri beklentilerinin değişmesi olanaklı olduğu gibi; müşterilerin, üretim kalitesi, fiyat, dağıtım gibi uygulamalardan memnun olup olmadığı, çalışanların güdülenmesinin yeterli olup olmadığı gibi stratejik planların başarılı olmasını etkileyecek uygulamaya ilişkin durumların her zaman gözetilmesi zorunludur. Bunların yapılabilmesi için de sürekli ve nitelikli bir bilgi akışının sağlanması gerekir. Bu yönetsel zorunluluk, müşterilerin, çalışanların ve yöneticilerin arasında, zamanında ve engellenmeyen bir iletişimi gerekli kılar.

Çalışanlar, müşteriler ve yöneticiler arasındaki bu anlamdaki iletişimi sağlamaya yönelik eylemler ve düzenlemeler çağdaş yönetim alanında önemli bir yer edinmiştir. İşletme yönetiminde kalite çemberleri, altı sigma uygulaması gibi adlarla, iç ve dış müşterinin isteklerini, memnuniyetini ölçmeye ve anlamaya yönelik uygulamalar kamu yönetimi alanına da girmiştir. Temel ilkeler, vatandaşların hizmetlerden duyduğu memnuniyetin ölçülmesi, şikâyetlerinin öğrenilmesi, aksayan yönlerin giderilmesi, vatandaşa ve topluma yönelik kararlarda vatandaşların görüşünün alınması ve katılımının sağlanmasıdır.

Toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe uygulanmasına yönelik olarak şu yöntemler tavsiye edilmektedir:²⁵

²⁵ C.C.Aktan, 1999, s. 6.

- Halkın karar ve uygulamalar hakkında görüşlerinin uygulanması amacıyla belirli aralıklarla bağımsız kamuoyu araştırına şirketlerine anketler yaptırılabilir.
- Broşür, rapor, kitapçık, afiş vs. yayınlarla halkın yapılan uygulamalar konusunda doğru bilgilendirilmesi sağlanabilir.
- Vatandaşların yöneticilere ulaşmasını sağlamak için görüşme toplantıları düzenlenebilir.
- Vatandaşların bilgi edinme ve bilgiye ulaşma yolları açık bulundurulmalıdır.
- Halka yönelik bilgilendirme konferansları düzenlenebilir.
- Toplumu ilgilendiren kararların alınmasında sivil toplum örgütlerinin görüşü alınması için danışma toplantıları düzenlenebilir.
- Çalışanlara yönelik, uygulama sorunlarını öğrenmek ve sinerjiyi sağlamak için katılım toplantıları yapılabilir.

Uygulamaların belirli aralıklarla izlenmesi ve raporlanması önemli bir yönetim aracıdır. Stratejik amaçların ve projelerin gerçekleşme durumlarının ölçülmesi gerekir. Bu aksayan yönlerin düzeltilmesi açısından da önemlidir.

Uygulama stratejisi oluşturulurken, proje ve faaliyetleri gerçekleştirecek birimler belirlenmeli ve gerekli yetki ve sorumluluklar açık olmalıdır. Bu tür uygulamaya yönelik örgütlenmeye ve stratejik planın uygulanmasına bir bütün olarak nezaret edecek, örgüt birimlerine ve çalışan bireyleri örgüt amaçları doğrultusunda güdüleyecek, heyecan ve sinerji yaratacak yöneticilere gereksinim vardır. Bu yöneticiler biçimsel yönetici pozisyonunda bulunmaktan öte, sözü edilen güdüleme, heyecan ve sinerjiyi yaratabilecek önderler olmalıdır.²⁶ Daha da önemlisi, yalnızca bir kişinin çabasına bağlı olmaktan çok. üst yöneticilerden, orta düzey yöneticilerden özel yetenek ile deneyimi olan, örgüt içinde sevilen, doğal önderlerden yararlanmak gerekir. Bunların hepsi örgütün stratejistlerini oluşturur.

5.2. Plana Uygun Kaynak Tahsisi : Bütçeleme

Bütçeler, belli bir dönemde elde edilebilecek gelirlerle, yapılacak harcamaların hangi alanlarda ve hangi miktarlarda gerçekleşeceğini gösteren hesap cetvelleridir. Stratejik yönetim anlayışında, verilen bütçelere göre plan

²⁶ U.Durna, V.Eren, 2002, s. 68.

yapılmaz aksine, bütçeler kabul edilmiş ve uygulamaya konulmuş planları ve programları uygulamaya imkân verecek şekilde bütçeler hazırlanır. Bu uygulamaya program-bütçe adı verilir.

Stratejik amaçlar, bu amaçları gerçekleştirecek faaliyetler belirlendikten sonra her faaliyetin maliyetinin hesaplanması gelecektir. Özellikle genel bütçe yapanlar dışında alt kademe uygulayıcı kamu örgütlerinde maliyet unsurları olan ancak, o faaliyet için ayrıca gerekmeyp otonom olarak sağlanan kaynaklar göz önünde bulundurulacaktır. Örneğin planda yer alan bir faaliyetin uygulanmasında çalışacak personelin ücretinin zaten ödeniyor olması binanın zaten mevcut olması gibi. Bütçelerin stratejik planlara uyumu açısından uzun vadeli düşünülerek hazırlanması yıllık bütçe uygulamasından vazgeçilmesi, stratejik yönetim anlayışına daha uygun olacaktır. Bütçelerin yıllık olması, yılsonunda harcanmayan ödeneklerin iptal edilmesi, örneğin mevsimlere bağlı olarak gerçekleştirilecek bazı faaliyetlerin aksaması veya kaynağın tekrar teinin edilemeyeceği kaygısı gereksiz harcamaların yapılmasına yol açabilmektedir.

Stratejik yönetimde kaynakların temin edilerek uygulayıcılara verilmesi kadar, bu kaynakların uygun zamanda, uygun miktarda sağlanması, fazla veya yetersiz olmaması; kaynakların harcanmasıyla faaliyetin tamamen gerçekleştirilebilmesi, mevcut kaynakların verimliliğinin artırılarak bütçe ödeneklerinin etkililiğinin artırılması da bütçe uygulamasına yönelik önemli ilkelerdir.

6. STRATEJİK DENETİM VE DEĞERLENDİRME

Stratejik yönetim sürecinde değerlendirme, geriye yönelik hukuka uygunluk denetimi şeklinde değil; stratejik amaç ve hedefleri başarımlar (performans) düzeyinin ölçülmesi şeklinde gerçekleştirilir.

6.1. Performans Denetimi

Planlarda ve programlarda belirtilen amaçlara ne kadar ulaşıldığı, örgütün performansını gösterir. Genel amaçların daha somut eylemler biçiminde açıklandığı program ve projeler başarımın ölçülmesi için somut ölçütler belirlenmesinde yardımcı olur. Stratejik yönetim anlayışında dönem sonlarında gerçekleşen başarı veya başarısızlık ya da hata ve eksiklerin ölçülmesi yerine sürekli izleme, toplam kalite uygulamaları, hataları öngörüp meydana gelmeden giderme veya hemen giderme çabaları ön plana çıkar. İşlerin yapılması kadar, işlerin yapılması sırasında kullanılan kaynakların örgüte maliyeti ile çıktıların ölçülmesi, maliyetlerin belirlenmesi ve maliyet azaltmaya yönelik düzenlemelere ışık tutması ve amaçlanan hedeflerin gerçekten istenen düzeyde olup olmadığının, olmadıysa nedenlerinin belirtilmesi gerekir. Bunun için başarım

(performans) kriterleri kullanılarak yapılan amaca yönelik denetime performans denetimi denir.

Performans Denetiminin Unsurları Şunlardır:²⁷

Tutumluluk: Kaynakların yeterli miktarda, gerekli zamanda ve en az maliyetle sağlanması anlamına gelmektedir. Amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli olandan fazlasını harcamamaktır. Ayrıntılı maliyet analizlerine ve alternatiflerin değerlendirilmesine göre ölçme yapılabilir. İş analizlerinde gereksiz tekrarların önlenmesi, gereksiz yapılan işlerin ayıklanması, masraflı eski teknolojinin kullanılmaması, pazar araştırması gibi önlemler maliyetlerin düşürülmesine yardımcı olur.

Verimlilik : Verimlilik, kullanılan girdilerle elde edilen çıktılar arasındaki ilişkiyle ilgili bir kavramdır. Bir birim girdi başına (malzeme, işgücü, para ve teknolojinin bileşimi aynı iken) elde edilen ürün miktarının artırılması; aynı miktardaki çıktının daha az girdi ile elde edilmesi veya girdi miktarındaki artıştan daha fazla çıktı sağlanması verimlilik türleri olarak belirtilir. Kısa dönemde işgücünün ve diğer girdilerin üretkenliğinin artırılması verimlilik açısından önemlidir. Stratejik planlamada ve iş programlarında, eldeki kaynaklara ve sağlanacak kaynaklara göre beklenen iş ve üretim miktarının belli edilmesi, performansın ölçülmesi bakımından önemlidir.

Etkililik: Hedeflenen faaliyetlerin öngörülen zamanda ve öngörülen oranda gerçekleşip gerçekleşmediği yani, işlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapılıp yapılmadığının ölçüsüdür. Etkililiğin ölçülmesinde “çıktı” ile “sonuç” arasında ayrım yapılır. Çıktı, örgüt içerisinde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç dışsal etkileri de ifade eder. Kamu kuruluşları açısından örneklendirilirse, işin yapılması kadar, yapılan işin toplumsal bir sorunu çözmüş olması da gerekir. Çıktı ve sonuç göstergeleri birbirine karıştırılmamalıdır. Çıktı ve sonucun aynı kavramı ifade edebildiği durumlar da olmasına rağmen, iki gösterge birbirinden ayrıdır. Örneğin; "Tedavi edilen ve taburcu olan hastaların sayısı " bir çıktı göstergesidir. Burada sadece sayı ifade edilmektedir. Programın tedavi edilen insanlar üzerindeki etkilerinin ne olduğu belirsizdir. Öte yandan "Taburcu edilen ve yardıma muhtaç olmaksızın hayatını sürdüren hastaların sayısı " ise bir sonuç göstergesidir. Burada, tedavi sonrasında tedavi edilen insanların hayatlarındaki değişiklik ölçülebilmektedir. Performans değerlendirmesinde dikkat edilmesi gereken husus, çıktıların

²⁷ Derya Kübalı, "Performans Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, C.32. Sayı: 1. 1999, s. 37

faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir.²⁸

Kalitenin Denetlenmesi : Verimlilik, tutumluluk ve etkililik üretilen mal ve hizmetin kalitesinin düşürülmesi anlamına gelmez. Kalite, öncelikle müşterinin memnuniyetine dönük üretim yapmak anlamına gelir. Pazarda rekabetin aynı kalitedeki mallar arasında olacağı kabul edildiğinde, kalitenin düşürülmesiyle performans sağlanmış olmaz.²⁹

7. KAMU YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM SORUNLARI

İşletmeler için son kontrol ölçütü kardır. Kamu örgütleri için kar amacı olmadığından böyle anlamlı ve geçerli bir ölçüt yoktur. En açık ölçüt hizmet miktarı olmaktadır. Hizmetin kalitesi ve maliyeti konusunda denetim, hizmet miktarından daha önemli görülmemektedir.

İşletmelerde her yeni pazar fırsatı, yeni üretimi destekler. İşletme bütçesini ve insan kaynaklarını yeni gelişmelere göre hızla yeniden düzenler. Kamu örgütlerinde ise bütçe ve insan kaynakları açısından esneklik azdır. Daha da önemlisi yeni bir hizmet üstlenme, bir fırsat olarak değil çoğu kez sorun olarak kabul edilir.

İşletmelerin ayakta kalması çalışanların çalışmaya devam edebilmesi, pazardaki rekabete uyum sağlamaya ve kar etmeye bağlıdır. Kamu örgütlerinin insan kaynakları politikası, örgütün ne kadar ürettiği ve çalıştığından bağımsızdır. Güvence sistemi, çok çalışanla az çalışanı ayırmaya, işine son vermeye, ödüllendirmeye veya etkili cezalandırmaya uygun değildir.

Kamu örgütleri her zaman işletmecilik tekniklerine göre değerlendirme yapılarak ve optimal ölçeklerde oluşturulmaz. Aksine çoğu kez politik kararlarla kurulur. Bütçenin ve personelin, araç-gereçlerin dağıtımında da politikanın etkisi önemlidir. Rasyonel ve optimal hizmet üretme ve örgütlenme çoğu kez görülmez.³⁰

Kamu örgütleri ve personeli toplumsal ve politik etkilere açıktır. Kamu görevlileri için şikâyet edilmeme, hukuki ve aklıca sorumluluk altında kalmama, görev yerini ve pozisyonunu koruma gibi konular hizmetin gereklerinden önce gelmektedir. Öte yandan stratejik yönetimin profesyonellik ile eğitim ve

²⁸ DPT, 2003, s. 43.

²⁹ D.Kübalı, 1999, s. 40

³⁰ Ö.Dinçer, 1998, s. 452.

deneyim gerektirmesine rağmen üst yöneticilerin atanmasında liyakat dışı yöntemlerin kullanılması yönetimi olumsuz etkilemektedir.

Kamu yönetiminde katılımcılık, vatandaş odaklı yönetim anlayışı, açıklık ve hesap verme gibi stratejik yönetimin uygulama ve sonuçlarına ilişkin konuların da yaşama geçirilmesinin önünde engeller vardır. Bu engeller şöyle sıralanmaktadır :³¹

- Kamu yönetiminin aşırı merkezîyetçi yapısı, planlama yapma ve kaynak kullanımında astlara yetki devrinde zorluklara neden olmaktadır.
- Değişime, yeniliklere statükoyu değiştireceği endişesiyle şüphe ile bakan, vatandaşın gereksinimlerinden önce kendi sosyal, gelir ve statü çıkarlarını korumayı amaçlayan bürokratik kültürün varlığı en önemli engellerdendir.
- Kamu kaynaklarından daha çok pay almayı amaçlayan ve devleti baba olarak görmeyi kendi çıkarları için daha anlamlı bulan vatandaşlık kültüründe, katılım ve sorumluluğu paylaşma isteği bulunmamaktadır.
- Ulusal ve tekçi devlet, güvenlik gibi, üst düzey ulusal politikaların; ülkenin siyasal, sosyal, kültürel yapı ve bileşiminin gerektirmesi durumunda, tercihlerin ulusun ve devletin varlığının sürdürülmesinden yana kullanılması zorunluluğu bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Aksu, Mualla, (2002), Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi, Anı Yayıncılık, Ankara.
- Dinçer, Ömer, (1998), Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Yayınları, İstanbul.
- DPT, (2003), Kamu Kuruluşları İçin Stratejik planlama Klavuzu, DPT, Ankara.

MAKALELER

- Aktan, Coşkun Can. (1999), “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Türk İdare Dergisi, C.39, Sayı: 3, s.97-108.
- Becerikli, Sema Yıldırım, (2000), “Stratejik Yönetim Planlaması: 2000’li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım”, Amme İdaresi Dergisi, C.39, Sayı: 3 s.97-108.

³¹ Ulvi Saran, "Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılanmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", Türk İdare Dergisi, Sayı.43 1, Haziran 2001, s. 12.

- Durna, Ufuk. Eren, Veysel. (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, C.35/1, s.55-61.
- Kübalı. Derya, (1999). "Performans Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, C.32. Sayı: I. s.3 1 -62.
- Saran, Ulvi, (2001). "Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", Türk İdare Dergisi. Yıl. 73. Sayı: 431. s. 1 -19.

ELEKTRONİK ORTAM

<http://www.abas.gov.tr/up2003/up.htm> (28.02.2004).

<http://ekutup.dpt.gov.tr> (28.02.2004).

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ **(Regulatory Impact Assessment)**

Dr. Recep KIZILCIK*

GİRİŞ

Düzenleme, yarışan çıkarların dengelenmesi, karmaşık ve değişen toplumlar ile ekonomilerin yönetiminde hükümetlerin kullandığı önemli araçlardan biridir. Modern devletin ve demokrasinin gelişim ve evriminde düzenleyici devlet, atılması gereken önemli adımlardan biridir. Geçen XX. yüzyıl boyunca, düzenlemelerin daha geniş alanlara yayılmasını sağlayan düzenleyici birimler organizasyon olarak büyümüşlerdir. Düzenlemenin doğasını ve politik araç olarak onun sınırlarının açık ve devamlı bir şekilde anlaşılabilmesi için 1970'li yıllarda ortaya çıkan düzenleyici reform ve düzenleyici işlemlerin kaldırılması, ayıklanması uygulamaları; 1980 ve 1990'larda düzenleyici aracın yapısının öğrenilme süreci devam etmiştir. Daha sonra sırasıyla düzenlemelerin ayıklanması ve azaltılması, yeniden düzenleyici reformların yapılması ve müteakiben düzenleyici politika programına yol verilmiştir.

Düzenleyici reform aynı zamanda büyük ekonomik ve sosyal değişimin de bir parçasıdır. Hükümetler, bölgesel ve global pazarların birbirine bağımlılığı, üretim ekonomisinden hizmet için tüketici talebindeki değişim ile teknolojik gelişmelere cevap olarak ekonomik performansı devam ettirebilmek için pazar odaklı büyümeye geçiş ihtiyacı ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Buradaki temel zorunluluk, rekabeti artıran ve düzenleyici etkinsizlikleri azaltan arz yanlısı reformları uygulamaktadır. Bu nedenle, düzenleyici reform, hükümetin ekonomik politika programında, artarak merkezi bir yer almıştır.

Düzenlemelerin kalitesinin artırılması görevi, önemli düşük kalitedeki düzenleme alanlarının tespiti ve sıkıntılı bazı düzenlemelerin ortadan kaldırılması alanından, geniş bir yelpazede yer alan açık büyük politika, disiplin ve araçların da içinde yer alacağı daha geniş bir reform programı yönüne kaymıştır.

* Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdür Yardımcısı.

Bu değişim düzenleyici reform programı, hedefler ve değerlendirme mekanizmasının açıkça politik olarak desteklenmesi anlamına gelmektedir. Bu değişim aynı zamanda, karar verme süreci ve danışma mekanizmaları, düzenleyici alternatifler ile Düzenleyici Etki Analizi (RİA) gibi yeni politika araçlarının uygulanmasında yeni ve devamlı politikaların kabulünü de içermektedir.

RİA'nın kullanılması, karar oluşturma ve düzenleme yapmakta daha fazla veriye dayanma trendinin varlığının açık bir göstergesidir. Hükümetin bütün eylemleri kaynakların farklı alanlarda kullanılması ile ilgili tartışmaları içermekte olup, politik eylemin temel amacı, sosyal güvenliği maksimize etmektir. RİA düzenleyici kararların deneysel dayanağı ve haklılığını sağlar.

OECD'nin Düzenleyici Reform ile İlgili Çalışmaları

Daha iyi kaliteli düzenleme, kamu yönetimi reformunun önemli amaçlarından biridir. OECD üyesi ülkeler, vatandaşların yaşam kalitelerinin yükseltilmesinde hükümetin etkinliği ve ekonomik performans için düzenleyici kalitenin hayati önemi haiz olduğu görüşündedir. Bu çerçevede, OECD Konseyi, düzenleyici kaliteyi gerçekleştirebilmek için ilk uluslararası prensipler bütünü "Hükümet Düzenlemelerinin Kalitesini Artırmak İçin Öneriler" başlığı altında. Mart 1995'te kabul etmiştir.

-1995 yılından itibaren düzenleyici kaliteyi artırmak için yapılan teşebbüsleri, ilk önce, önemli olduğu kabul edilen alanlarda, düşük kalitedeki düzenleme alanlarının tespiti, belirli düzenlemelerin desteklenmesi ve problemlili olanların ortadan kaldırılması konularında yoğunlaşmıştır. 1997 yılında yayımlanan "Düzenleyici Reformlarla ilgili OECD Raporu", düzenleyici reformla ilgili eylem planı vazifesi gören "politika önerileri" ihtiva etmiştir. Bu öneriler, düzenleyici reformun tüketici politikası, dinamik etkinlik ve gelişim sorunları ile olan önemli bağının yanı sıra rekabet ve ticaret politikaları ile olan bağının kabulünü de yansıtmaktadır.

1998 ile 2004 yılları arasında OECD'nin 20 ülkede yaptığı inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, genel olarak, iyi yapılandırılmış ve uygulanmış düzenleyici reformun, iyi ekonomik performans ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesine katkıda bulunduğu sonucuna varmıştır. Son yıllarda OECD ülkelerinde Düzenleyici Etki Analizi" kullanımı artmıştır.

Bu yazının amacı, RİA'nın ne anlama geldiği ile OECD üyesi bazı ülkelerde kullanımı ve Türkiye'de de uygulanabilirliğini tartışmaktadır.

DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ

Düzenleyici Etki Analizi (RİA); yeni ve değiştirilen bir düzenlemenin uygulanması için bir dizi alternatiflerin muhtemel etkilerinin değerlendirilmesidir. RİA karar vericilerin kullanabilecekleri faydalı bir düzenleyici araçtır. O, hükümetin eylemlerinin muhtemel etkileri hakkında araştırmaya dayalı bilgilerin elde edilmesi ile bu eylemlerin sonuçları ve alternatiflerinin değerlendirilmesi için yararlı bir çerçeve ve yol haritasıdır. Karşı karşıya olunan problemin veya hükümet eyleminin dolaylı sonuçlarının yanlış anlaşılması düzenleme faaliyetlerini sınırlandırır ve düzenleyici başarısızlıkla karşı karşıya kalınır. RİA, problemleri ortaya koymak, hükümet eylemlerine dayanak teşkil etmek ve uygun eylemleri gerçekleştirebilmek için yapılır.

Herhangi bir düzenleyici kararda, problem açıkça tanımlanmalı ve hükümetin gerçekleştirmiş olduğu eylemin bir dayanağı olmalıdır. Problemin yanlış teşhisi, düzenleyici başarısızlıklara ve ilginin başka yöne kaymasına neden olur. Bunun sonucu olarak da sonuç istenildiği gibi gerçekleşmez. Anılan sorunların çözülmesinde, RİA en iyi araç olduğunu ispat etmiştir. Çünkü RİA yapılacak olan eylemin sonuçları ve alternatiflerinin değerlendirilmesinde yararlı bir çerçeve sunmaktadır.

RİA'nın, istenilen sonuçları gerçekleştirebilmesi için uzun dönemli bir perspektife dayanması gerekir. Aynı zamanda genel halk arasında, kamu ve özel sektörde RİA sürecinin geliştirilmesi, bunun kabul edilmesi ve buna olan bağlılığın geliştirilmesi için kültürel değişimin yaşanması gerekir. Burada iletişim, düzenleyici faaliyetin geliştirilmesi sürecinin önemli unsurlarından biridir.

Düzenleyici Karar-Oluşturma Yöntemleri

RİA kavramı, farklı RİA ilgililerine farklı şeyler ifade etmektedir. OECD örneğinin gösterdiği gibi, RİA süreci, hükümetlerin farklı politik gündemlerini yansıtan şekilleri alabilmektedir. RİA, düzenleyici bir karara ulaşmak için kullanılan çeşitli metotlar arasında yer alan bir “karar verme yöntemi” olarak anlaşılabilir. Etkin ve doğru kararlara ulaşmak için OECD ülkelerinde düzenleyicilerin kullandıkları yöntemleri aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz:

1. **Uzman-Karar** güvenilen bir uzman tarafından verilmektedir. Bu kişi düzenleyici veya uzman olabilmektedir.
- 2- **Konsensüs**- Karar, önerilen düzenleme üzerinde çıkar grupları ile varılan uzlaşa üzerine verilmektedir.

3- Politik- Karar, konunun politik süreçteki önemi üzerinde varılan uzlaşma gereğince politikacılar tarafından verilmektedir.

4- Benchmarking- Karar, uluslararası düzenleme gibi dış yöntemlere dayanılarak verilmektedir.

5- Deneyisel- Karar, yapılan araştırmalardan elde edilen bulgulara göre verilmektedir.

Bütün düzenleyici kararlar, ulusal kültür, politik şartlar ve idari şekil gibi şartlara göre değişen bu karar yöntemlerinin karışımından ortaya çıkmaktadır.

Ülkeler hangi yöntemi uygulayacaklarına kendilerine özel koşullarına göre karar vermektedirler. Örneğin, Hollanda diğer ülkelere oranla daha çok konsensüs yöntemini uygularken, Amerika Birleşik Devletleri federal ve ikincil düzenlemelerinde daha çok deneyisel yöntemi uygulamaktadır. Küçük ülkeler büyüklerine oranla daha çok benchmarking yöntemini uygulamaktadır. Siyasi krizler kararların, politik yönetime doğru ve deneyisel yöntemin dışında alınmasına yol açmaktadır.

RİA'nın Hedefleri

Bazı OECD ülkeleri, RİA'nın uygulanması hususunda önemli tecrübelere sahiptir. OECD ülkelerinin çoğunda RİA 1990'ı yıllarda uygulanmaya başlamıştır. Bu aracın kullanılması öyle hızla yayılmıştır ki, OECD ülkelerinin çoğunluğu bir şekilde RİA'yı kullanmaktadır. Örneğin 10 ülkede, düzenlemelerle ilgili bakanlığın dışında oluşturulan bir hükümet birimi, düzenlemelerle ilgili olarak hazırlanan RİA'nın kalitesini kontrol etmektedir. 8 ülkede, danışma, katılım ve şeffaflığın sağlanması amacıyla, hazırlanan bütün RİA'ların halka açılması, yayımlanması zorunluluğu vardır. 11 ülkede, RİA hazırlanan düzenlemenin rekabet ve pazar üzerindeki etkisini ele almaktadır. 12 ülkede, RİA düzenleyicilerinden, hazırlanan düzenlemenin getirisini hesaplamaları istenir. 11 ülkede, düzenleyicilerin, yeni düzenlemenin maliyetini hesaplaması istenir. 12 ülkede, ikincil düzenlemeler için de RİA istenir. 15 ülkede bütün birincil düzenlemeler için de RİA istenir. 15 ülkede bütün birincil düzenlemeler (kanun) için RİA istenir. Genel kural bu olmakla birlikte, istisnai olarak, acil güvenlik durumları ve bütçe ile ilgili düzenlemelerde RİA şartı aranmamaktadır. Hatta bazı ülkelerde belirli bir miktarın altında etkisi olacak düzenlemeler için RİA şartı aranmamaktadır. Örneğin Birleşik Krallıkta bu rakam yirmi milyon Sterlindir.

RİA'yı kullanan hükümetler, düzenleyici maliyet ve etkileri ile ilgili ana hedef belirlemişlerdir. Bunlar:

1. Eylemin fayda ve maliyetine dahil olduğu hükümet eylemlerinin gerçek dünyadaki etkilerinin doğru olarak anlaşılması.
2. Çok sayıdaki politika hedeflerinin entegre edilmesi.
3. Danışma ve açıklık ilkelerinin geliştirilerek uygulanması.
4. Hükümet sorumluluğunun artırılması.

RİA'nın Geçerliliği

RİA hükümetlere politik etkinliğin artırılması için yardımcı olan bir araçtır. Açık uluslararası pazarların ve büyüyen bütçe kısıtlamalarının geçerli olduğu bir ortamda amacı gerçekleştirmek için maliyetleri minimize ederek rekabet baskısının etkisinin azaltılması büyük önem taşımaktadır. Bu, RİA'nın rasyonel tarafıdır ve onun gelişimi ve kullanımı için çıkar grupları ve politikacıların desteğinin alınması önemlidir.

RİA, kendisi kararı belirlemez, ama karar alma aşamasında alternatifleri açıkça ortaya koyan araştırma verilerini sunar. O, devlet için uygun olan doğru rolün belirlenmesi ve düşüncenin doğru bir şekilde eyleme konulması yöntemidir. RİA, karar alma süresine katılan tarafların ve onların kapasitelerini artırıp eksiltebilir. Tartışmaların akışını değiştirmedeki etkisi RİA'nın bu kadar tartışmalı olması ve uygulanmasının zorluğunun nedenlerinden biridir.

RİA iyi karar almaya yardımcı olan bir araç olup; siyasi sorumluluğun yerini alan bir şey değildir. RİA karar vermek için ilgili faktörlerin vuzuha kavuşturulması girişimidir. RİA, aynı zamanda belirli durumlarda “hiçbir şey yapmamaksın da gerçek çözüm alternatiflerinden biri olduğunu ortaya koyabilir.

RİA VE YÜKSEK KALİTELİ DÜZENLEME

RİA bir boşlukla var olamaz. OECD tecrübesi göstermektedir ki RİA ile tam olarak işleyen düzenleyici gelişim süreci açık bir şekilde bir biri ile bağlantılıdır. “Bütün yönetim perspektifi” ile beraber sistematik bir yaklaşım esastır. RİA dinamik ve iyi kurgulanmış bir düzenleyici politika, güçlü düzenleyici kurumlar ve diğer tamamlayıcı ile yardımcı düzenleyici araçlar tarafından desteklenmelidir. Bunlar, sürecin her aşamasında en üst düzeyde şeffaflığı ve sorumluluğu sağlayan kurumlar olmalıdırlar.

Düzenleyici Politika

Düzenleyici politika, genel olarak yüksek kaliteli düzenlemeye ulaşabilmek için açık, dinamik devamlı ve tutarlı bir “bütün yönetim” politikası olarak tanımlanabilir. Düzenleyici politika, politik eylemleri desteklemek için politik

hedef, politik eylem ve düzenlemeyi birbirine bağlayan sürecin çok önemli bir parçasıdır.

Düzenleyici politika, bir sektöre ait spesifik düzenlemelerle ilgili olmayıp; düzenlemelerin taslak haline getirildiği, yenilendiği, uygulandığı ve geniş oranda kamunun değerlendirmesine sunulduğu bir süreçle ilgilidir. RİA'nın daha çıktı odaklı, maliyet-duyarlı ve zekice hazırlanmış politikalara entegrasyonu, evrensel olmasa bile, geniş bir kabul görmüştür.

OECD tecrübeleri göstermektedir ki, etkin düzenleyici politika, birbirini karşılıklı olarak destekleyen ve aynı zamanda doğrudan RİA uygulamasıyla bağlantılı olan temel bileşenlere sahiptir. O, en üst düzey politik desteğe ve açık, ölçülebilir düzenleyici kalite standartlarına sahip olmalıdır.

Düzenleyici Kurumlar

Yüksek kalitedeki düzenlemeler, ancak düzenleyici uygulamaların sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesini sağlayacak uyumlu kurumların oluşturulması sonucu gerçekleştirilebilir. Düzenleyici politika programını ileri götürmek üzere oluşturulan kurumlar, çeşitli tür ve sayıdadırlar. Kurumsal ve yasal farklılıklara rağmen hükümetlerin önündeki en büyük engel, ülkenin kurumsal yapısı içinde düzenleyici politikanın kendisine bir yer bulabilmesi sorunudur. Düzenleyici kalitenin uygulanması için kurumsal çerçeve karmaşık ve birbirinden kopuk olmasına rağmen, hükümetin çeşitli alanlarına serpiştirilmiş olan mevcut birimlerin koordinasyonunun sağlanmasından daha ileri bir adım olan düzenleyici kalitenin desteklenmesi için, hükümetler bir çeşit merkezi bir mekanizmaya ihtiyaç duyarlar.

Bütün hükümet sorumlulukları ile donatılmış bakanlarca desteklenen bir merkezi denetleme biriminin oluşturulması, düzenleyici reformun hükümet yönetim sistemine entegre edilmesinin gözle görülür önemli işaretlerinden birisidir. Düzenleyici denetim birimleri, maliye bakanlıkları, rekabet ve ticaret otoriteleri gibi reform odaklı diğer gruplarca da desteklenebilir. Aynı zamanda, genel olarak reformun desteklenmesi, belirli alanlarda reformların önerilmesi ve önceliklerin belirlenmesinde özel girişim ve danışma birimlerinden oluşan özel sektör motoru da çok katkı sağlayabilmektedir.

Denetleyici birimlerin en önemli görevi düzenlemelerin ve kalite gelişiminin kontrol edilmesidir. Düzenleyici politikanın en önemli unsurlarından birisi, yeni düzenlemelerin kalitesini kontrol edecek ve değerlendirme kriterleri arasında yer alan kalite ilkelerinin bakanlıklarca gözetilmesini sağlayacak bağımsız birim konseptidir. RİA bu rolün benimsenmesi için en önemli

mekanizmadır. Düzenleyici çalışmalar, denetim biriminin, temel düzenleyici önerileri ve RİA'nın teknik kalitesini sorgulayabilecek kapasitede olup olmadığı sorunu üzerinde durmaktadır. Denetim birimi, bu görevleri yürütebilmek ve önerilerinin çoğu durumda göz önüne alınmasını sağlayabilmek için, etki analizini denetleyebilecek teknik kapasite ve siyasi güce sahip olmalıdır.

Bütün ülkelerde güçlü kurumlar ve gelenekler olmakla beraber, düzenleyici kalite programı ile yakından ilgili temel sorumlulukları üstlenen maliye, adalet ve sanayi bakanlıkları bu kurumların başında gelir. Düzenlemenin ana kaynağı olarak idarenin rolü iki şekilde önemlidir: Yeni kanunların yasama organına şevki ve kanunların etkin olarak uygulanmasını temin için idari düzenlemelerin yürürlüğe konulmasıdır. Bu anlamda uygulanabilir kararlar ancak katılımcı bir yöntem ile alınabileceği için, RİA bütün bu kurumları kapsayacak şekilde tasarlanmalıdır.

Parlamentolar kanunların yapılması ve gözden geçirilmesi gibi önemli bir göreve sahiptirler. Bunun için. Parlamento RİA yoluyla elde edilen bilgileri göz önünde bulundurmamak durumundadır. Parlamento, RİA'nın önemini kavradıkça, onun kullanımını destekleyecektir.

Düzenleyici kalitede, şeffaflık, uzmanlık ve istikrarın geliştirilmesine katkıda bulunan bir diğer unsur da özerk düzenleyici kurullardır. Kendi görev alanları ile ilgili kuralların oluşturulması ve yorumlanmasından sorumlu olan bu kurullar da diğer kural koyucular gibi aynı disiplin altında çalışmalıdır. Örneğin, RİA'nın uygulanması gibi.

Diğer Düzenleyici Araçlar

Düzenleyici çerçeve, meri veya taslak halindeki kanunların ve düzenlemelerin değerlendirilmesi için çok sayıda araç kullanılarak geliştirilebilir. Bu araçlar; idari basitleştirme, RİA, şeffaflık ve iletişim, düzenlemeye uyum ve uygulamaya alternatifler ve kuralların etkin olarak uygulanabilmesi için önemli olan sorumluluk ve idari yargının desteklenmesi. Daha etkin bir düzenlemenin yapılabilmesi için düzenleyici araçların birbirlerini karşılıklı olarak destekleyecek şekilde, birlikte çalışmaları gerekir.

Hükümetin şeffaflığı, son zamanlarda, halkın tartışmalarının ana temasını oluşturmaktadır. Düzenleme sürecinde şeffaflık konsepti, kendisi ile ilgili düzenleme yapılan kesimin bilgilendirilmesinden, idari yolsuzluk ve yetkilerin kontrolüne, kanunların uyumlaştırılması ve ulaşılabilirliğinin artırılması yoluyla yasal sistemin organizasyonunun iyileştirilmesi ve halkın görüşünün alınmasına kadar uzanmaktadır. Daha iyi RİA'nın dizayn edilmesi ve uygulanmasına

olumlu katkı sağlayan düzenleyici şeffaflığın en önemli unsurları arasında; ilgili grupların görüşünün alınması, tasarlarda sadeliğin kullanılması ve düzenleyici materyalin elektronik ortamda duyurusu gibi ilkeler yer almaktadır.

Danışma, analitik amaçlarla araştırmaya dayalı bilgiyi toplamak için gittikçe artan bir şekilde uygulanmaktadır. Bu gelişme, RİA'nın son yıllardaki yaygın kullanımı ve analitik bilgiye dayalı karar oluşturma yönündeki daha geniş bir yönelime işaret etmektedir. Danışma, bilginin maliyete duyarlı kaynağı ve uyum ile uygulama stratejilerinin dizaynında ve uygulanabilirliğinin belirlenmesinde esas olan farklı politikaların kabul edilebilirliği gibi hususlarda bilgi sunduğu için, analitik bilgiye dayalı karar oluşturmaya önemli katkı sağlamaktadır.

Danışma aslında, sıklıkla önerilmiş bulunan kuralların etkileri ve hedefim açıklayan RİA'nın etrafında oluşturulur. Örneğin Avustralya gibi bazı ülkelerde karar oluşturma sürecinde kullanılan bir araç olmanın yanında, danışına sürecinde bilgilendirmedeki yararları nedeniyle de faydalı bulunmaktadır.

Düzenlemelerin sade ve anlaşılabilir bir dilde hazırlanması şeffaflığın önemli unsurlarından biridir. Çünkü hükümet düzenlemenin amaçları, stratejileri ve getirdiği zorunlulukları halka açık olarak ilan edilmesini temin etmekle görevlidir. Kanunun tutarlılığı ve ulaşılabilirliği, sade ve anlaşılabilir bir dil kullanılarak sağlanabilir. Bu hususlar, düzenlemenin gerekliliği ve uygunluğunun toplum tarafından benimsenmesi için önemlidir.

Bilgi teknolojisinin düzenleyici sürece, şeffaflığı artırmak üzere, bir araç olarak entegrasyonu OECD ülkelerinde yavaş ve yumuşak bir süreçte gerçekleşmiştir. OECD ülkelerinin büyük bir çoğunluğu düzenlemelerin yayımlanmasında bir şekilde bilgisayar teknolojisini kullanmaktadırlar. Örneğin, bütün kanun metinleri veya önemli kanunlar benzer şekilde, danışma sürecini desteklemek amacıyla elektronik olarak ulaşılabilir şekilde getirilmiştir. Neredeyse bütün alanlarda bilgiye ulaşma ücretsiz olduğu gibi sınırsızdır.

Japonya'da önemli politika ve düzenlemelerle ilgili bilgiler, ilgili bakanlık ve kuruluşların internet sitelerinde, elektronik ortamda bulunabilmektedir.

Danimarka'da bilgi teknolojisi idarenin üzerindeki yükü azaltmak için kullanılmaktadır. Bu çerçevede, hükümet iş dünyasının kamu otoriteleri ile yapacakları temaslara ilgili formların internet sayfasından indirilerek temin edilebilmesini kararlaştırmıştır. Kanunlar ve düzenlemeler normal olarak resmi gazetede yayımlanmaktadır. Ayrıca 1999 yılından beri bütün iş Dünyası Etki Analizleri de internette yayımlanmaktadır.

İrlanda, bağımsızlığını kazandığından itibaren çıkarılan bütün kanunlara web sayfasından ulaşılabilir.

İnternet teknolojisinin kullanımının ortaya çıkardığı bir problem de dijital bölünme “(digital divide)”dir. Çünkü ülkelerde toplumun büyük bir kısmının internete ulaşma ve onu kullanma imkânı sınırlı olduğu için, katılımda da sıkıntılar yaşanmasına neden olmaktadır. Bazı ülkeler bu problemin üstesinden gelebilmek için topluma ücretsiz olarak bilgisayar imkânları sunmaktadır. Buna rağmen, bu problem düzenleyici çerçeve dahil, e-yönetimin gelecek gelişiminde varlığını korumaya devam edecektir.

Birçok ülkede düzenleyici politikanın RİA gibi önemli unsurları kanunla düzenlenmiştir. Bu, anılan unsurlara hükümetin vermiş olduğu önemi gösterdiği gibi en üst düzey uyumun sağlanması için de bir araçtır.

OECD ülkeleri, RİA'yı mevzuatın içine almak için farklı yöntemler benimsemiştir. Çek Cumhuriyeti, Kore ve Meksika bunu kanunla düzenlemiştir. RİA Amerika'da Başkanlık yönetmeliği veya Başkanlık esasları ile düzenlenmiştir. RİA'yı zorunlu kılan ülkeler ise Avustralya, Avusturya, Fransa, İtalya ve Hollanda'dır. Bakanlar Kurulu kararı, yönetmelik v.b kararlarla düzenlenen ülkeler ise, Danimarka, Finlandiya, Japonya, Macaristan, Yeni Zelanda, Norveç, Polonya, Almanya, Portekiz, İsveç ve Birleşik Krallıktır.

İstikrarlı, hakkaniyete uygun olarak yönetilen ve tarafsız olarak denetlenmiş olan yasal çerçeve hükümet eylemlerinde daha çok entegrasyonu sağlar. Pazar güvenliğini ve yatırımı artırır ve hükümet kayırmaları veya yolsuzluk olanaklarını azaltır.

İdari Usul Yasası İdarenin ölçsüz yetki kullanımının engellenmesi bakımından temel bir araçtır. İdari prosedürün kabulü veya yeniden düzenlenmesi idari karar alma sürecini geliştirip, vatandaşların haklarını açık ve net olarak belirtir ve düzenlemelerin yapımı, değiştirilmesi, uygulanması ve gözden geçirilmesinde uyulacak standart prosedürü belirtir.

İdari Usul Kanunu çok geniş bir alanı kapsayabilir. Bu, kanunun oluşturulması, uygulanması, revizyonu, değiştirilmesi, itiraz ve karar sürecini kapsayabilir. Çok az sayıdaki İdari Usul ve Yasası bütün bu alanları kapsar. Bu kanunların kapsamı ülkeler arasında büyük farklılıklar göstermektedir. Özel kanunlar sıklıkla yasal düzenleme yapılmasını zorunlu kılan düzenleyici ve idari problemleri yansıtır. Türkiye'de münhasıran idari usul ve esasları düzenleyen bir yasa yoktur. Fakat son zamanlarda Adalet Bakanlığınca bazı akademisyenlerin de katkısıyla yargıç konsepti ile hazırlanan İdari Usul Yasa Taslağı

Başbakanlığa gönderilmiştir. Hazırlanan bu Taslak nerede ise İdarenin elini kolunu bağlayıp, İdareyi işlemez hale getirecek niteliktedir.

Amerika Birleşik Devletlerinde düzenleyici sistemin temelini 1946 tarihli İdari Usul Kanunu oluşturmaktadır. Bu kanun, herkese açık olma ilkesinden hareketle hükümetin karar oluşturma sürecine bütün vatandaşların katılma hakkının varlığını kabul etmiştir.

Etkin uygulama ve uyumun hedefe ulaşmada önemli unsurlar oldukları genel olarak kabul edilmekle birlikte, son zamanlara kadar, düzenleyicilerin bu ilkelere verdiği önem hiç de fazla olmamıştır. Uyma, etkin uygulama araçlarına olduğu kadar iyi düzenleyici şekil ile de yakından ilgilidir. Uyum olasılığının değerlendirmesini önceden yapma olanağı taniyan (exante) RİA'nın iyi uygulanması büyük önemi haizdir.

Hükümetler, düzenlemelerin uygulanması ve uygulatılması için idari ve parasal kaynağa sahip olmalıdırlar. Bu nedenle, düzenlemelerin etkin uygulanması ve uygulatılması için yeterli bütçe ve idari kaynaklarla desteklenme zorunluluğu vardır.

RİA'NIN OECD ÜLKELERİNDE UYGULANMASI

RİA programı için bir model yoktur. Onun dizayn edilmesinde ilgili ülkenin kurumsal, sosyal, kültürel ve yasal yapısının hesaba katılma gerekliliği vardır. OECD tecrübesi etkin RİA uygulamaları ile ilgili en iyi örneklerin oluşturulmasını mümkün kılmıştır. Bu uygulamalar, bütün ülkeler için geçerli bir RİA sisteminin varlığı anlamına gelmemektedir.

Aşağıda sayılan farklı ülkelerin uygulanması yoluyla RİA'dan en yüksek düzeyde istifade edilebilir. İyi uygulama örnekleri, RİA'nın dizayn edilmesinde başlangıç noktası olarak hizmet ederler. OECD ülkelerinde tespit edilen en iyi uygulama örnekleri şunlardır;

- RİA'nın uygulanmasına en üst düzeyde politik destek sağlamak,
- RİA programının unsurlarının uygulanması ile ilgili sorumlulukların dikkatli dağıtılması,
- Düzenleyicilerin eğitimi,
- Devamlı fakat esnek bir analitik yöntemin kullanılması,
- Bilgi toplama yöntemlerinin geliştirilmesi ve uygulanması,
- RİA çalışmalarının hedefinin belirlenmesi,
- Mümkün olan ilk aşamada RİA'nın politika oluşturma süreci ile entegre edilmesi,

- Sonuçların açıklanması,
- Kamunun yoğun katılımının sağlanması,
- RİA'nın yeni düzenlemelere olduğu kadar yürürlükte olan düzenlemelere de uygulanması.

Kaynak; OECD (1997) Düzenleyici Etki Analizi. OECD Ülkelerindeki En İyi Uygulamalar, Paris.

RİA'a Olan Politik Desteğin En Üst Düzeye Çıkarılması

Yoğun politik gündemin olduğu ülkelerde düzenleyici kararların değiştirilmesi veya yenilerinin yapılmasında başarılı olabilmek için RİA'nın, hükümetin en yüksek kademesi tarafından desteklenme gerekliliği vardır. Bu amacın realizesi için. RİA'yı destekleyen kanunların veya başkanlık genelgelerinin çıkarılması gerekir. RİA'nın açıkça karar sürecine entegrasyonu, onun kullanımı için faydalı bir yöntemdir. Örneğin, RİA'nın parlamentoya gönderilen tasarımlara eklenmesi veya Bakanlar Kuruluna gönderilen tasarlara eklenmesi gibi.

En etkin programlar yeni düzenleme ve kanunların tartışılması için RİA'nın şart olarak koştuğu programlardır. Örneğin İtalya'da Bakanlar Kurulunda tartışılan ve kabul edilen bütün tasarlklar için RİA yapılması zorunludur. Meksika 2000 yılında Federal İdari Usul Kanununa, yapılacak iyileştirmelerde RİA'nın hazırlanmasının zorunlu olduğu hükmünü getirmiştir. Bunun anlamı, şekilden kuralların uygulanmasına kadar, uyum maliyetine neden olan bütün yasal düzenlemelerin Federal Düzenleyici Gelişme Komisyonu isimli kontrol birimine gönderilmesidir. Yalnızca, belirli düzenlemeler bu kuralların dışındadır.

RİA Program Esasları Sorumluluğunun Dikkatlice Dağıtılması

Hedef, yasal inceleme, değerlendirme ve etkileri gibi RİA unsurlarının sorumluluklarını, bakanlıklar ve merkezi kontrol birimi arasında dengeli ve dikkatli olarak dağıtılmalıdır. RİA ve düzenleme tasarlklarının ana hazırlayıcıları bakanlıklar olduğu için düzenleyici birimlerin sorumluluğu, kültürü ve yeteneklerinin geliştirilmesi için RİA bir araçtır. Bakanlık, aynı zamanda RİA için çok önemli olan bilgi ve uzmanlara ulaşma bakımından avantajlı konumdadır. Bununla beraber, ilgili bakanlıklardan bağımsız olan diğer düzenleyici birimler, genellikle kalite kontrolü ve denetimden sorumludurlar. Bu birimler, RİA'nın başarılı olabilmesi için gerekli olan gözden geçirme ve kontrolü yapabilecek kaynak ve teknik kapasiteye sahiptir. Bunlar aynı zamanda RİA disipliniyi uygulayabilecek güce sahiptirler.

Düzenleyicilerin Eğitimi

Düzenlemeleri yapanlar, düzenleyici kalitenin gerçekleştirilmesinde RİA'nın rolünün yanında, esas metodolojik ve bilgi toplama sürecinin anlaşılması dahil yüksek kalitedeki RİA'nın gerçekleştirilmesi için gerekli bilgi ve yeteneğe sahip olmalıdırlar. Düzenleyici bakanlıkların kapasiteleri ve yetenekleri arttıkça, RİA ilkelerinin uygulanma oranı artmalıdır.

RİA'yı geliştirmenin bir yolu da RİA eğitiminin ulusal kamu yönetimi eğitim ve öğretimine entegre etmektir.

RİA ilkeleri ve kapsamının hazırlanması eğitimin önemli unsurlarından biridir ama onun yerine geçemez. Bazı yol haritaları çok kuralcı, aşırı detaylı ve uygulanması zor olduğu için onun etkinliği de azalabilmektedir. En iyi düzenlemeler, basit, araştırma verilerine dayanan bilgi toplamada yol gösterici olanlardır. Uygulanan belirli RİA ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için yol gösteren ilkelerin sıkça yenilenmesi gerekir.

Devamlı, Fakat Esnek Analitik Yöntemin Uygulanması

RİA'nın dizaynı ve performansının en önemli unsuru, bu süreçte hangi yöntemin uygulanacağını belirlenmesidir. OECD ülkelerinde farklı birçok yöntem uygulamaktadır: Maliyet/fayda analizi, maliyet duyarlılık veya maliyet analizi, mali veya bütçe analizi, sosyal-ekonomik etki analizi, sonuç analizi, uyum maliyeti analizi ve iş dünyasına etki testi.

Ülkeler genellikle maliyet-fayda analizini kabul etme eğilimindedir. Bu eğilim, 1997 tarihli OECD Raporu ile uyumludur. Çünkü Rapor düzenlemelerin, toplum üzerindeki etkisinin göz önünde bulundurularak, maliyetleri karşılayacak faydayı sağlayacak şekilde yapılmasını önermektedir.

En iyi uygulama, bütün düzenleyici kararlara fayda/maliyet anlayışının uygulanmasını önermektedir. Fakat maliyet ve fizibilite ile ilgili uygulanan analiz yöntemi pratik değerlendirmelere dayanmalıdır. Tecrübeler göstermektedir ki, hükümetler zamanla fayda/maliyet ilkesi yöntemini daha iyi desteklemek için artan bir şekilde RİA programını geliştirme eğilimindedir.

Düzenleyiciler, uygulanabilir analitik yöntemlerin uygulanmasında esnek olmak durumundadırlar. Bu, iyi ekonomik analizin profesyonel değerlendirmeyi gerektirdiği, dolayısıyla bir formülün uygulanmasının sonucu olmadığını kabul etmektedir.

Teknik Konular; Veri Toplama Stratejilerinin Geliştirilmesi ve Uygulanması

Veri, bilgi toplama RİA'nın en zor safhalarından birisidir. RİA'nın faydalı olup olmadığı ve etkisinin değerlendirilebilmesi için kullanılan bilgilerin kalitesine bakılmalıdır. Eksik bir veri toplama stratejisinin varlığı, iyi analiz yapmak için gerekli olan esas bilgilerin sıklıkla yokluğu demektir. Diğer taraftan, bilgi toplamak için oluşturulan geçici stratejiler, sıklıkla zamanlama ve maliyet açısından başarısızlığa uğramaktadır. Kaliteli RİA programının gerçekleştirilmesi için bakanlıklar için yol haritalarının ve stratejilerin geliştirilmesi esastır.

Toplanan farklı bilgiler RİA'nın desteklenmesi için kullanılabilir. Halka danışma çok önemli bir unsurdur, fakat bu çok dikkatli olarak yapılmalı ve kaliteli analizin yapılabilmesi için toplanan bilginin gözden geçirilmesi ve kritiğe tabi tutulması gerekir. Danışma sürecinin bir parçası olarak, akademisyenler ve diğer araştırma grupları gibi güçlü sınıf çıkarları peşinde koşmayan uzman gruplarının oluşturulması iyi kaliteli bilginin toplanmasını sağlayabilir. Örneğin İtalya'da, bilgi toplama mekanizması ile ilgili olarak önerilerde kamuoyu araştırması, doğrudan mülakat ve çıkar grupları ile görüşme gibi yöntemler yer almaktadır.

RİA'nın Hedefinin Tespiti

RİA, düzenlemelerin formal yasal statüsüne bakılmaksızın, önemli olanların tamamına uygulanmalıdır. Fakat kıt kaynak olan analitik kapasite bazı mantık kuralları kullanarak dağıtılmalıdır. Politika belirleyiciler RİA'yı toplum üzerinde en fazla etkisi olacak önerilere doğru yöneltmeli ve bütün bu önerilerin RİA kontrolünde olmasını sağlayacak şekilde olmalıdırlar.

Hedefi doğru belirlemenin iki önemli faydası vardır: Birinci olarak, RİA kaynaklarının önemli noktalara yönlendirilmesi onun sonuçlarının kredibilitesi ve politika geliştirme sonucu ortaya çıkacak nemanın artması sonucunu doğuracaktır. İkinci olarak, RİA sürecinin politik ve idari olarak desteklenmesi, ilgililerin RİA'yı küçük ve gereksiz işlerle uğraşan bir araç olarak görmemelerini sağlar.

Ticaret perspektifi ve rekabet kriteri, bunların düzenleyici karar alma sürecine entegrasyonunu sağlamak için, RİA'nın önemli unsurları olmalıdır. OECD ülkelerinin çoğunluğunda ticaret ve rekabet kriterleri RİA'ya dahil edilmiştir.

Macaristan ve Yeni Zelanda'da, ilgili olduğunda, öneriler için bu kriterlerin göz önüne alınmasını RİA zorunlu kılmaktadır. Hollanda, Norveç, İsviçre ve ABD'de bu kriterler sadece büyük düzenlemelerde göz önüne alınmaktadır. Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Fransa, Japonya ve Portekiz'de ticaret ve rekabet etkileri sadece belirli alanlarda istenmektedir.

RİA süreci, gereksiz ticari kısıtlamalardan kaçınmak ve önerilen düzenlemenin etkilerinin değerlendirilmesi için sistematik bir yaklaşım sunduğundan, RİA, pazarın açıklığının sağlanmasında önemli bir destektir. Ticaret ve yatırım arasındaki ilişki, yalnızca düzenlemelerin bu konularla bağlantısından dolayı önemli değildir. Bu bağın kurulmasının bir yolu, RİA'nın düzenlemelerin ticaret üzerindeki etkisini değerlendirmesi ile yurt içi ve yurt dışı yatırımcıların etkin katılım süreci vasıtasıyla yeni düzenlemelerle ilgili düşüncelerini iletmelerine olanak sağlanmasıdır.

RİA Sürecinin, Politika Oluşturma Sürecine Mümkün Olan İlk Aşamada Entegrasyonu

RİA süreci oldukça zorlu bir süreç olması hasebiyle zamanla gerçekleştirilmesi gerekir. RİA'nın karar alma süreci ile entegre edilmediği durumlarda, etki değerlendirmesi evrak üzerinde boşuna yapılan çalışma veya karar oluşturulduktan sonra onu haklı çıkarmaya yarayan çalışma anlamına gelir. Entegrasyon uzun dönemli bir süreçtir. Bu, yasama üyeleri, önemli bakanlar ve analizlerin tüketicileri arasında ve düzenleyici bakanlıklar arasında önemli kültürel değişiklikleri gerektirir.

Sonuçların Açıklanması

RİA'da kullanılan veriler ve düşünceler, kamuya danışma ve açıklama yoluyla test edilebilirlerse, geliştirilebilirler. Düzenleyici taslak metinleriyle birlikte RİA'ların da danışma sürecinde kamuya açıklanması, düzenleme ile ilgili bilginin kalitesinin artırılması ve böylece düzenlemenin kalitesinin artırılmasını sağlar.

Halkın Yoğun Olarak Katılımının Sağlanması

RİA'ya halkın katılımının birçok faydası vardır. Halk, özellikle de düzenlemeden etkilenecek olan kesim, RİA'nın tamamlanması için gerekli olan veriyi sunabilir. Halka danışma, önerinin uygulanabilirliği, göz önüne alınacak alternatiflerin genişliği ve önerilen düzenlemelerden etkilenecek gruplar tarafından kabul edilebilirlik derecesi ile ilgili önemli bilgiler sunar.

Mer'i ve Yeni Düzenlemeler İçin RİA

RIA, yeni düzenlemeler için olduğu kadar mer'i mevzuat için de faydalıdır. RİA yalnızca bireysel düzenlemeler için değil, aynı zamanda bağlantılı endüstriler için de geçerlidir. Yalnızca bireysel düzenlemeleri değerlendirmek, daha iyi karar oluşturmaya yardımcı olmak için RİA'nın potansiyelini sınırlandırılabilir.

GEÇİŞ VE YENİ GELİŞME HALİNDEKİ EKONOMİLERDE RİA

Birçok geçiş ve yeni gelişme halindeki ekonomi, RİA'yı düzenlemeleri geliştirmek, iyileştirmek için uygulamaya koymaktadır. OECD bağlamında, geçiş halindeki Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti tecrübeleri, demokratik bir kurum ve rekabetçi pazarların düzenleyebilir aktörü olarak devletin konsolidasyonunda düzenleyici reformun önemini ortaya koymaktadır. Meksika ve Kore tecrübeleri, aynı zamanda, yeni gelişen ekonomilerde RİA'nın dizaynı ve uygulanmasında da olumlu örnek oluşturmaktadırlar. Bu uygulamaların tamamı, OECD kriterlerine uygun olan gelişmiş ülke uygulamalarına benzer yaklaşımları benimsemiş olsalar da, onlar gelişmekte olan ülkelerin karşılaşacakları problem ve darboğazlara dair örnekler sunmaktadırlar.

-Kore

Kore'de 1998 yılında göreve gelen hükümet, 1997 yılında ülkeyi zor durumda bırakan ekonomik krize cevap olarak düzenleyici reformu benimsemiştir. Devletin ekonomi ve toplumdaki rolü, 1950'den beri devam eden müdahaleci kalkınma modelinden güçlü rekabetçi ortama açık ve pazar odaklı modele yönelmiştir. Düzenleyici politika, sürdürülebilir uzun dönemli büyüme için gerekli olan alt yapının kurulması için gerekli olan politika reformlarının karışımına entegre edilmiştir. Bu değişiklik tüketici, iş dünyası ve hükümet için farklı sorumluluklar, roller ve kültürel değişiklikleri de içeriyordu.

Reformların uygulanması için en üst düzey politik destek gerekiyordu. Başbakanlık çalışmalara yol gösterip, üst düzey Düzenleyici Reform Komitesine yardımcı olurken, Devlet Başkanı reformu aktif olarak desteklemiştir. Düzenleyici Reform Komitesi'nin oynamış olduğu güçlü olumlu rol, bakanlıklara, hükümetin RİA disiplinine verdiği desteğin bir göstergesidir. Bu destekle beraber RİA, parlamentoya sunulan yasal programın şeklinin belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Korenin RİA sistemi 1997 yılında kanuna konulmuş ve detaylı düzenlemeler ise Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yapılmıştır. Bu nedenle, Korenin RİA sistemi formal yasal yetkiye dayanmaktadır.

Kore'de RİA başlangıç olarak düzenleyici birim tarafından yapılmaktadır. İki düzeyde gözden geçirme mevcuttur: Birinci olarak, düzenlemeyi yapan birim tarafından uzmanlardan yararlanılarak hazırlanan RIA İncelenmekte ve değerlendirilmektedir. Bunun üzerine, teklif edilecek düzenlemenin hedefi kapsamı ve yöntemi belirlenmektedir. İkinci olarak, hazırlanan taslakların RİA'ları ile birlikte Düzenleyici Reform Komitesine gönderilmesi kanuni zorunluluktur. Buna ayrıca, ilgili grupların görüşlerinin özetleri de eklenmelidir. Bu materyal, Komite tarafından yapılacak gözden geçirmenin temelini oluşturmaktadır.

-Meksika

Meksika'daki düzenleyici reform ekonomik değişim ve Serbest Pazar stratejisinin ana unsurlarından biridir. Yasal reform, sanayi ve hizmetlerin neredeyse uluslararası ve ulusal rekabete kapalı olan, korunmuş ve aşırı düzenlenmiş ekonominin, ulusal ekonominin dağıtılmasını gerektiriyordu. Meksikalı düzenleyici programın en önemli başarıları politik transformasyonun ortasında gerçekleşmiştir.

Meksika örneğinde, Federal yönetimde yerleşmiş çıkarlardan büyük dirençle karşılaşılan düzenleyici programın uygulamaya konulabilmesi için politik arzu ve kararlılığın en üst düzeyde gösterilme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu dönemde, ekonominin aşırı düzenlenmesinden dolayı yüksek maliyetlerden şikâyetçi olan iş dünyası reformların derinleşmesi için destek olmuşlardır.

Meksika 2000 yılı Mart ayında RİA kullanımını Federal İdari Usul Kanununa dahil etmiştir. Düzenleyici Gelişim programını kurumsallaştırmanın bir adımı olarak. Hükümetin düzenleyici politikasını koordine etmek ve denetlemek üzere oluşturulan Düzenleyici Gelişim Komitesi'nin ana görevlerinden birisi bütün düzenleme taslakları ve onların RİA'larını analitik olarak gözden geçirmektir.

Bakanlıklar ve düzenleyici birimler RİA'ların değerlendirilmesiyle görevli iken Düzenleyici Gelişim Komitesi onun gözden geçirilmesi ile görevlidir. Düzenleyici Gelişim Komitesinin görevlerinden birisi de RIA sistemi ile ilgili eğitim seminerleri düzenlemektir.

-Çek Cumhuriyeti

Planlı sosyalist ekonomiden açık pazar demokrasisine tam geçişten sonra, Çek devleti şimdi kamu politikalarının uygulanması ve rekabetçi pazarın

denetlenmesi ile görevlidir. Düzenleyici reform, merkezi planlama kurumlarının dağıtılması ve demokratik bir toplumda desantralizasyon, güç paylaşımı ve işbirliğinin yeni şekilleri ile yeni düzenleyici reformun oluşturulmasını gerekli kılıyordu. Avrupa Birliği direktiflerine hızlı uyum, yasal ve düzenleyici transformasyonu desteklemiştir.

Çek hükümeti 2000 yılında OECD'nın 1995 yılında kabul ettiği "Hükümet Düzenlemelerinin kalitesinin Artırılması ile İlgili öneriler"ini kabul etti. Bu öneriler kabul edilir edilmez, her bir bakanın OECD önerilerini takip etme zorunluluğu getirilmiştir. Bütün sivil yönetimlerde olduğu gibi, politika ve ilkeler uzun süredir varlığını sürdüren geleneklerle beraber, çeşitli hükümet emirleri ve yönetmelikleri, kanunlar ve parlamenter süreçler yoluyla oluşturulmuştur. Düzenleyici reformun yeni şekli, RİA metodolojisinin mer'i ve yeni kanunlara uygulanmasının önemini kabul eden "Merkezi Hükümet Yönetimi, Modernizasyon ve Reformu Yaklaşım" isimli 2004 tarihli raporda, hükümet tarafından kabul edilmiştir. Düzenleyici reformun etkisinin artırılması için. Düzenleyici Reformun Koordinasyonu için Bağımsız Birim, doğrudan Başbakanın emri altında görev yapmıştır. 2002 yılında iyileştirilen "yasal kurallar", yapılacak düzenlemenin Devlet Bütçesi, değer kamu bütçeleri, ekonomik kurumlar ve özellikle sosyal ve çevre üzerindeki etkilerinin analitik incelenmesini zorunlu kılmaktadır.

-Macaristan

Macaristan, birkaç yıl sürecinde gerçekleştirdiği reformlar vasıtasıyla tarihi değişimini büyük oranda tamamlamıştır. Macaristan'ın düzenleyici reforma yaklaşımı, devletin, Pazar ve toplum içindeki rolünün pragmatik olarak yeniden tanımlanması şeklinde olmuştur. 1970'lerde başlayan ekonominin yeniden yapılandırılması 1990'larda tamamlanmıştır. 1989'dan itibaren, ekonomik reformlar, düzenleyici yapı dahil, kamu yönetiminin modernizasyonunu gerçekleştirmek için girişilen büyük gayretler sonucu tamamlanmıştır. Düzenleyici sistemi, 1989-1991 ve 1995-98 yıllarında gerçekleştirilen büyük gözden geçirmeler sonucunda ayıklanarak sadeleştirilmiştir. 1990'ların ortalarında kabul edilen politikalarla, OECD önerilerinden esinlenilerek oluşturulan kalite kriterlerine uygun kanun ve düzenlemelerin yapılabileceği süreç oluşturulmuştur.

Macar hükümeti son zamanlarda ulusal düzenleyici yapının kalitesinin artırılması ve yönetim içindeki uygulama kalitesinin artırılması ve düzeltilmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu süreçte en önemli aktör Adalet Bakanlığı olmuş ve düzenlemelerin hükümet nezdinde kararlaştırılmasından önceki safhada "filtre" fonksiyonu görür olmuştur.

1987 tarihli Yasal Düzenlemeler Kanunu, düzenlemelerin onaylanmasından önce ilgili bakanın, düzenleme yapılacak sosyo-ekonomik ortam, vatandaşların yükümlülükleri ve haklarının gözetilmesi, düzenlemenin beklenen etkileri ve uygulama koşulları ile ilgili olarak bilimsel yöntemle hazırlanan raporu yasama organına sunmasını öngörmektedir. Kanun ayrıca, düzenlemelerin uygulanması ve uygulatılması görevini üstlenmiş olan düzenleyici birimlerin, düzenleme yürürlüğe girdikten sonra gerçekleşen bir yıllık etkilerini değerlendiren raporlarını Adalet Bakanlığına sunmalarını öngörmektedir.

-İrlanda

İrlanda, son yirmi yılda parlak bir ekonomik performans, ekonomik, sosyal ve kültürel transformasyon gerçekleştirmiştir. Bununla bağlantılı olarak, İrlanda'nın düzenleyici ortamı ve çevresi de önemli oranda gelişmiştir. Sorumluluk ve şeffaflık yalnızca geleneksel katılımcılık ve sosyal katılımcılık yaklaşımı ile karakterize edilen konsensüs yoluyla değil, aynı zamanda uygulama ve uyum gibi yeni mekanizmalarla geliştirilmiştir.

1980'lerden itibaren oluşturulan geçici çalışma grupları yoluyla, düzenlemelerin oluşturduğu yükü azaltma teşebbüsleri olmuştur. Bu çabalara rağmen, düzenleyici reform, ancak 1990'lı yılların ortasında açık bir politika hedefi haline gelebilmiştir. 2004 yılında hükümet yayımlamış olduğu "Daha iyi düzenleme" isimli belge ile yalnızca iyi düzenlemenin ilkelerini ortaya koymamış, aynı zamanda bu ilkelerin hayata geçirilmesi için eylem planı ortaya koymuştur.

2001 yılında 'OECD İrlanda Düzenleyici Reformunun Gözden Geçirilmesi' raporunda yer alan önerilerin uygulanmasını kontrol etmek üzere oluşturulan Yüksek Dereceli Grup, RİA ile ilgili rapor hazırlamak üzere bir alt komite oluşturmuştur. Bu alt komite tarafından hazırlanan rapor, uygulanmakta olan RİA ile ilgili pilot çalışmaların yapılmasını önermiştir. OECD önerileri ile ilgili olarak hükümetin büyük desteği olmasına rağmen uygulama yavaş gitmiştir. İrlanda'da özelde iyi düzenleme politikası, genelde de hükümet politikası, pazar odaklı ve rekabeti destekleyen bu yapı, RİA'nın gelişimi için temel oluşturmaktadır.

İrlanda'daki ekonomik ve sosyal değişiklikler yönetim yapısının reformunu da etkilemiştir. 1990'11 yıllarda, kamu sektörünün modernizasyonuna olan yaklaşım düzenleyici reform ile ilgili açık bir politikadan ziyade pragmatik adımların atılması ve adım adım reform uygulamalarının gerçekleştirilmesi şeklinde olmuştur. Çalışmalar, "büyük projeler" in kabul edilmesinden ziyade

değişimin adım adım yapılması şeklinde, ulusal katılımın sağlanması yoluyla, konsensüsle yürütülmüştür.

Farklı politika ve inisiyatlara rağmen, İrlanda'daki reform ile ilgili kurumsal öncülük ve uygulama stratejisi zayıf olmuştur. Bu da sürece olan siyasi destek ve bu sürecin etkinliği ile ilgili şüphelerin doğmasına neden olmuştur. Kamu hizmetlerini yeniden yapılandırmak için birkaç olumsuz teşebbüs olmakla birlikte, 1994 yılında başlatılan Stratejik Yönetim İnisiyatifi daha başarılı sonuçlar vermiştir. Stratejik Yönetim İnisiyatifi, İrlanda idaresini yenilemek için kapsamlı bir girişim olup, kendi kendini değerlendirme ve başkaları tarafından kontrole dayalı idi.

İrlanda hükümeti 2004 yılında yayımladığı "Daha İyi Düzenleme" isimli raporu ile düzenleyici politikaya olan siyasi destek ve eğilimini göstermiştir. Hükümet iyi düzenlemenin, rekabetin sağlanması için yararlı bir araç olduğu ve rekabet sonucunda elde edilen kazancın vatandaşlar ve iş dünyasına transferinin gerekli olduğuna inanmaktadır. Böylece, RİA'nın bazı devlet dairelerinde pilot olarak uygulanmasını, bu sürecin akabinde de RİA'nın mevcut sürece entegre edilmesini kabul etmiştir. RİA iş dünyası ile ilgili etkilere özel önem verecektir.

-Türkiye

Ekonomik anlamda 24 Ocak 1980 tarihine kadar dışa kapalı bir ekonomi, ithal ikamesi modeli ile kalkınmayı seçen Türkiye bu tarihten sonra ihracata dayalı kalkınma modeline geçmiştir. Özellikle 1983 yılından itibaren ekonominin liberalize edilmesi, serbest piyasa ekonomisinin konsolidasyonu ve rekabetin artırılması yoluyla ihracatın yükseltilmesi alanında büyük adımlar atılmıştır. Ekonomik alanda yaşanan bu liberalleşme ve dolayısıyla dünya ile entegrasyon çabalarına rağmen, özellikle bireysel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi ile siyasi haklar alanında aynı gelişme gerçekleştirilememiştir. Bunun sonucu olarak da toplumsal ve idari reformun bir ayağı eksik kalmıştır.

Dahası, 1999 Marmara depreminden sonra yaraların sarılması ve krizin yönetimi konusunda kamu yönetiminin gösterdiği performans, vatandaşlar tarafından tatmin edici bulunmamış ve bunun sonucu olarak, gelişen toplumsal ve sosyal koşul ve taleplere uygun idari yapının oluşturulması için tabandan gelen sesler yükselmeye başlanmıştır. Özellikle 2001 yılında finans piyasalarında yaşanan büyük krizden sonra, İMF'nin de talepleri doğrultusunda mali piyasaların daha özerk olarak yönetilmesi, dolayısıyla günlük işlerde siyasi müdahalenin yerine ekonominin gereklerini yerine getirmek üzere düzenleyici kurallar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu çabanın sonucunda, enerji ve kamu

ihaleleri gibi alanları düzenlemek ve kontrol etmek üzere özerk kurumlar oluşturulmuştur.

Bu kuralların oluşturulmasındaki temel amaç, piyasaların, günlük siyasi etkilerden arındırılarak uluslararası rekabet koşulları içerisinde ekonominin gereklerine göre işler hale getirerek ülke ekonomisinin güçlendirilmesidir.

Kamu yönetiminin de modern kamu yönetimi anlayışına uygun olarak vatandaş odaklı, etkin, verimli ve şeffaf bir hale getirilmesi amacına matuf olarak 58. Cumhuriyet Hükümeti göreve gelişinden kısa bir süre sonra “Acil Eylem Planı” yayımlanmıştır. Bu Planda, kamu yönetiminin yukarıda saymaya çalıştığımız modern yönetim ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılanması ve idari kapasitenin artırılması öngörülmektedir. Aynı ilkeler Hükümet Programında da yer almış; daha sonra görevi devralan 59. Cumhuriyet hükümeti de aynı ilkelere sadık kalarak kamu yönetiminin örgütlenme ve hizmet esaslarına dair temel ilkeleri ortaya koyan tasarımı T.B.M.M.’ne sevk etmiştir. T.B.M.M., anılan tasarımı yasalaştırmasına rağmen. Cumhurbaşkanı bazı maddelerinin Anayasaya uygun olmadığı gerekçesi ile Yasayı veto etmiş ve bir daha görüşülmek üzere T.B.M.M.’ye iade etmiştir. Söz konusu Kanun tekrar görüşülmeyi beklemektedir.

Uygulamadan da görüleceği gibi, Siyasi iktidar düzenleyici politikanın hayata geçirilmesi için konuya en üst düzeyde destek vermiş ve konunun kararlılıkla takipçisi olmaya devam etmektedir. Siyasi iktidarın düzenleyici politikaya bu kadar sahip çıkmasının nedeni; idarenin etkin işleyen bir yapıya kavuşturulması, katılımcılığın sağlanması, demokrasinin konsolidasyonu, Avrupa Birliği Müktesebatına uyumun sağlanması, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın önündeki engellerin ortadan kaldırılması gibi ilkelerdir.

Kamu Yönetiminde reformun gerçekleştirilmesi aynı zamanda organizasyonel ve hizmet bölüşümlerini de kapsadığından bu süreç oldukça zorlu olabilmektedir. Bu nedenledir ki, reformun belirli bir konsept içinde koordineli ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi için bütün bakanlık ve kuruluşlarda yeniden yapılanma timi. Başbakanlıkta da Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur.

Türk kamu yönetiminde düzenleyici politika anlamında gerçekleştirilen Anayasa, kanun ve yönetmelik değişiklikleri ile reformun siyasi ve bireyin temel hakları alanında önemli adımlar atılmış ve demokrasinin bütün kurumları ile yerleşip kök salması sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de yapılan düzenlemeler (Kanun, KHK, Tüzük, Yönetmelik, Genelge vb.) 1992 yılında Başbakanlığın çıkarmış olduğu esaslar çerçevesinde

hazırlanmakta olup, bu esaslar, OECD ülkeleri en iyi uygulama örneklerinin bir kısmına paralel hükümler içermektedir. Özellikle son yıllarda sivil toplumun güçlendirilmesi ve katılımının gerçekleştirilmesi amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşlarla akademik çevrelerin de görüşü alınarak hazırlanan taslak metinler, ilgili sivil toplum kuruluşları (STK)'lar ve kamuoyu ile de paylaşılmaktadır.

İlgili kurum, kuruluş ve STK'ların görüşleri alınarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca benimsenen taslak metin, tasarı haline getirilerek yasalaşmak üzere, gereği için T.B.M.M.'ye sevk edilmektedir. Türkiye'deki düzenleyici nitelikteki tasarıların hazırlık safhasında, OECD ülkelerinin uygulamakta olduğu Düzenleyici Etki Analizi İlkelerinin önemli bir kısmı, sistematik olmasa da uygulanmaktadır. Fakat hazırlanan taslakların fayda/maliyet analizleri yapılmamakta veya çok az oranda yapılmaktadır. Taslakların fayda/maliyet analizlerinin yapılmaması bunu öngören yasal veya idari bir zorunluluğun olmamasından kaynaklandığı gibi, toplum olarak olaylara ekonomik değil de sosyal açıdan bakma alışkanlığımızdan kaynaklandığı söylenebilir. Çünkü geleneksel bir toplum yapısına sahip olduğumuzdan, geçmiş dönemlerde kültür kodlarımıza yerleşen para, zenginlik dolayısıyla dünyalık peşinde koşmanın iyi olmadığı anlayışını belleklerden hemen silmek mümkün olmamaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyumun sağlanmaya çalışıldığı bu dönemde, yoğun bir düzenleme süreci yaşandığı için, Mollanda ve İngiltere'de ortalama RİA sürecinin 2 yıl olduğu göz önüne alındığında, bazı sorunların yaşanması kaçınılmazdır. Bu süreçte probleminin aşılabilmesi veya asgariye indirilebilmesi için bakanlıklarda taslakları ve bununla birlikte RİA'larını da hazırlayacak birimlerin teknik ve entelektüel kapasitenin eğitim yoluyla artırılması gerekliliği vardır.

RİA hazırlanarak yapılacak düzenlemelerin uygulanabilirlik oranı ve kalitesi yüksek olacağı için ekonomik ve toplumsal kalkınma, huzur ve barışın sağlanması ve sürdürülmesi daha kolay olacaktır.

Düzenleyici işlemlerinin hayata geçirilmesinde RİA'nın hazırlanmasının yararları fazla olmakla birlikte, ortalama RİA sürecinin iki yıl gibi bir süreci gerektirdiği gerçeği göz önüne alındığında, Türkiye'de yasaların çıkarılmasında yasal bir yol olan Kanun Teklifi yönteminin kullanılma ihtimali nerede ise ortadan kaldırılmaktadır. Çünkü parlamenterlerin bireysel olarak ne RİA'ları hazırlayacak bir ekibi vardır ne de bu kadar uzun bir süreyi bir teklife hasredebilecek zaman bolluğuna sahiptirler.

Bunun sonucu olarak, düzenleme taslaklarının hazırlanması sürecinde konunun uzmanı olan bürokrat ve teknokratlar etkili olacakları için, de

mokrasinin konsolidasyonu için gerekli olan halkın karar oluşturma sürecine katılımı ilkesi hayata geçirilemeyecektir. Muhtemel bazı olumsuzluklarına rağmen, Kamu Yönetiminde istikrar, katılım, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi modern yönetim ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için, düzenleyici işlemlerin hazırlanması safhasında RİA'ların da hazırlanmasını öngören bir zorunluluğun hem yasal olarak hem de anlayış olarak getirilmesinin yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Regulatory Impact Analysis in OECD Countries.** Training Programme for Turkish Officials, 30 Kasım-2Aralık 2004, İstanbul. Türkiye.
- OECD (1997a) : Regulatory Impact Analysis.Best Practices in OECD Countries,** OECD Paris.
- Alternatives To Regulations- Their Use And Experiences in Norway**
30 Ağustos 2002.

RENAN'A GÖRE MÜŞTEREK BİZ (MİLLET) DUYGUSUNUN TEMELLERİ

Dr. Kadir KOÇDEMİR
Elazığ Valisi

A. GİRİŞ

Toplumların başarısında, -diğer faktörlerin yanında- belirleyici olan iki husus vardır:

1. Ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmalarının öngörülebilir olması, başka bir ifadeyle hukukun üstünlüğünün tesisi,

2. İnsanların yaşadıkları hayatı, yaptıkları işi, uğrunda gayret ve fedakârlık gösterdikleri şeyleri anlamlandırabilmelerini sağlayan manevi bir konsept, yani motivasyon.

Modern milli devlet, bu ihtiyaçları karşılayan en iyi siyasi teşkilatlanma biçimi olmuş ve ortaçağ Avrupa'sında siyâsî yönetim biçimlerinin çözemediği dört önemli meseleyi çözmüştü:

1. Refah: Ekonomik kalkınma ile gelir dağılımında adalet arasında rızayı sürekli kılacak bir dengenin tesisi.

2. Güvenlik: Ödüllendirme ve cezalandırma mekanizmalarının hesaplanabilir olduğu bir ortamın yaratılması ve muhafazası.

3. Kimlik: Aidiyet, entegrasyon, müşterek bir biz duygusu ve motivasyonun tesisi.

4. Meşruiyet: İrade oluşturma, karar alma ve icra süreçlerine demokratik katılımın sağlanması.

Filten yaşanan âlemin büyümesiyle, 1990'lardan itibaren şartlar dört fonksiyon bakımından ortaçağa benzemeye başladı. Millî devletin gücü (egemenlik) aşındı. Sınırların anlamı değişti. Yeni sınırlar tesis edildi. Gelir dağılımı bozuldu. Güvensizlik ve belirsizlik hakim oldu. Kimlik parçalanması ve toplumsal çözülme yayıldı. Demokratik meşruiyet sorgulanır, parlamentolar belli merkezlerde yazılan senaryoları oynayan tiyatrolar olarak görülür oldu.

Temelinde modern manada bir milli devlet oluşturma projesi olan Cumhuriyet'in hedeflerine ulaşma derecesi de milletleşme sürecindeki başarısıyla yakından ilişkilidir. Müşterek bir biz duygusunun arzu edilen seviyede gerçekleştirilememesi demokrasiyi "sıfıra müncer bir oyun" haline getirebilmektedir. Bu ise, yukarıda belirtilen iki temel alanda, yani hukukun üstünlüğü ve motivasyon alanlarında mümkün olanın çok gerisinde kalınmasına sebep olmaktadır.

Küreselleşme ve bilhassa Avrupa Birliği üyeliği ile birlikte aidiyet, entegrasyon, kimlik, irade oluşturma ve karar alma süreçlerinin meşruiyeti konuları tartışılmaya başlandı.¹ Tarihi perspektifin yokluğu tartışmaları çözümünden ziyade sorun haline getirebilmektedir. Bu sebeple bir yandan toplumumuzun 19. yüzyıl ve 20. yüzyıl başındaki temellerine bir kere daha bakmak, diğer yandan Avrupa'da -özünde belli bir istikamete gitse de- her ülkenin kendi şartlarına göre değişik bir biçim alan milletleşme şartlarını gözden geçirmek elzem hale gelmektedir.

Aşağıdaki metin millet kavramı hakkındaki klasiklerden birisidir. Konuşmanın yapıldığı sıralar (Sorbon, 11 Mart 1882), ElsaB-Lothringen'in Almanlar tarafından ilhakının yol açtığı düş kırıklığı etkilerini sürdürmektedir. Konuşmada mutasavver bir topluluk olarak millet ile hakiki toplulukları oluşturan hanedanlıklar, krallıklar ve diğer yapılar arasındaki yanlış devamlılık gayretleri tenkit edilmektedir. Kendisine pek çok yerde atıf yapılmasına rağmen, yaptığımız taramalarda bu meşhur konferans metninin tam bir tercümesine rastlayamadık. Günümüzdeki tartışmalar bakımından faydalı olacak metnin tamamı aşağıdadır:

¹ bkz. Kadir Koçdemir, Milli Devlet ve Küreselleşme - Anlamı Değişen Sınırlar, Ötügen. İstanbul 2004.

B. ERNEST RENAN'A GÖRE MİLLET NEDİR?

«Qu'est-ce qu'une nation? »"

(11 Mart 1882 tarihinde Sorbonne'da yapılan konuşma)

“Sizlerle, aşikâr görünmekle birlikte, çok tehlikeli yanlış anlamalara yol açan bir fikri tartışmak istiyorum. Beşeri toplumun muhtelif biçimleri vardır: Çin, Mısır ve kadim Babil gibi büyük insan toplulukları; Atina ve Sparta tarzı siteler; Karolinger Krallığı tarzında farklı ülkelerden müteşek-

Fransız ilahiyatçı, tarihçi, oryantalist ve yazar Ernest Renan (Treguir 27.2.1823 - Paris 2.10.1892) Paris'te rahiplik eğitimi gördü. İskoç ve Alman felsefesiyle uğraştı. İbrani'ce ve Almanca öğrendi. Tarih alanındaki araştırmalarında vardığı sonuçlarla tezada düştüğü için Katoliklikten ayrıldı. Bilime ve akıla inanıyordu. Katoliklik ruhunun hür gelişimi için fazla dogmatikti. Buna rağmen Hristiyanlık mümkün olan en üst gelişme seviyesini temsil ediyordu. Sami dilleri hakkındaki araştırmaları ile tanındı. 1849/50'de Fransız Enstitüsü adına İtalya'da arkeolojik çalışmalar yaptı. 1851 'de millî kütüphanede çalışmaya başladı. 1860/61 'de Filistin. Suriye ve Lübnan'da arkeolojik araştırmalarda bulundu. Kudüs'te Hz. İsa hakkında yaptığı araştırmalar neticesinde 1862'de verdiği bir konferansta ondan "eşsiz bir insan" diye bahsetmesi ve bir yıl sonra yayımladığı "Vie de Jesus" İsa'nın hayatı isimli kitabı kiliseden büyük tepki gördü. Birkaç yıl sonra da Türkiye'de yaptığı çalışmaları Hristiyanlık tarihinin kökenleri, havariler ve Aziz Paulus hakkında kitaplarda ifade etti. 1971'den sonra ElsaB-Lothringen'in Almanlar tarafından ilhakını, Protestan ilahiyatı ve felsefesine. Alman bilim adamlarıyla iyi ilişkilerine darbe vurdu. Devlet ve ilim alemi nezdinde tekrar itibar görmeye ve makamlar elde etmeye başladı. Burada metni verilen konferansta dil ve ırkı esas alan Alman millet anlayışına, milleti her gün tekrarlanan bir plebisit, demokratik bir irade topluluğu olarak tarif ederek karşı çıkmaktadır. Antisemitizm ve ırkçılıkla da suçlanan Renan, ırk kavramını biyolojik-determinist manada kullanmaz. Ona göre beşeriyetin gelişimi. ırkların sürekli biçimde önem ve anlamını kaybettikleri karışma doğrudur. Buradaki metin http://www.zeit.de/reden-/die_historische_rede/200109_historisch_renan adresinden alınmıştır.

1945 den sonra Renan'ın antisemitizm ve ırkçılığa destek verdiği ifade edilmiştir. Bu iddialar haksız da sayılmaz. Çünkü erken dönem eserlerinde bunu destekleyen ifadeler vardır. Hayatı bir bütün olarak değerlendirildiğinde de Yahudiliği, insanlığın gelişme kabiliyeti ve ilerlemesinde Hristiyanlığın öncesindeki bir seviyeye indirger. Bu tutumu İslam söz konusu olduğunda daha da barizdir. Zaten ülkemizde de Renan Namık Kemal'in "eseriyle tanınmıştır. Bu müdâfaanâmeye konu olan 1883'te Sorbon'da verdiği konferansta Renan, İslam'ın bilimi kabul etmediğini, Müslümanların kafasında yeni düşüncelere kapalı bir "demir daire" bulunduğunu. Gelişmeye müsait olmadıklarını ileri sürmektedir. Namık Kemal Müslümanların Hristiyanlığı "mensuh" bir din olarak kabul ettiklerini, bu sebeple tarafsız olabileceklerini, buna mukabil Hristiyanların İslam'ı ilahi kabul etmediklerinden hep yanlış aradıklarını belirtir. Daha sonra da İslam'ın tam aksine bilimi emrettiğini, Müslümanların Avrupa medeniyetinin de borçlu olduğu pek çok alanda bilimsel ilerlemeye katkıda bulunduklarını, mevcut gelişmişlik farkının sebebinin Batı'nın Doğu'ya tasallutu olduğu söyler, bkz. Ord. Prof. M. Fuad Köprülü (yayımlayan), Namık Kemal. Renan müdâfaanâmesi: (İslamiyet ve maârif), Ankara. 1962. eser ayrıca Abdurrahman Küçük tarafından da 1988 yılında Kültür ve Turizm Bakanlığı yayınları arasında yayımlanmıştır.

Ayrıca bkz. Edward Said (Çev. Berna Ülner). Şarkiyatçılık- Batının Şark Anlayışları. Metis, İstanbul 1999.; Yrd.Doç.Dr. Osman CİLACI, Ernest Renan'a Karşı Türk-İslâm Dünyasında Reaksiyonlar (Reactions in the Turkish-Islamic World towards Ernest Renan), SDÜ İlahiyat Fakültesi Dergisi, Sayı 2. 1998. s. 181-192.

kil birliktelikler; İsraililer gibi din bağı ile bir araya getirilen anavatani olmayan cemaatler; Fransa, İngiltere ve modern Avrupa'nın pek çok otonom devletlerindeki gibi milletler; Amerika ve İsviçre türü konfederasyonlar; muhtelif Germen ya da Slav grupları arasında ırk, ya da daha iyisi lisanın sağladığı akrabalık/soy ilişkileri... velhasıl birlikte yaşamanın geçmişe ya da günümüze ait bütün biçimleri. Büyük mahzurlara yol açmak istenmiyorsa, bunlar birbirleriyle karıştırılmamalıdır. Fransız Devrimi sırasında küçük, müstakil sitelere ait müesseselerin 30-40 milyonluk büyük milletlere tatbik edilebileceğine inanılıyordu. Günümüzde ise çok daha feci bir hataya düşülmektedir: Millet ile ırk eşanlamlı olarak kullanılmakta, etnik ya da daha iyisi lisan temelli gruplar için gerçekten mevcut olan halklar tarzında bir hâkimiyet hakkı öngörülmektedir. O halde, kavramlar hakkındaki en küçük belirsizliğin neticede çok vahim hatalara yol açabileceği bu çok müşkül meseleler hakkında tefekkür etmeye gayret edelim. Yani çok nazık bir konuyla karşı karşıyayız. Sanki hayvanlar üzerinde bir teşrih yapıyoruz. Esasında ölümlere yapılan bir muameleyi canlılara tatbik edeceğiz. Bunu soğukkanlılıkla ve şaşmaz bir tarafsızlıkla yapacağız.

I

Roma İmparatorluğunun sonundan, daha doğrusu imparatorluğun Büyük Karl tarafından taşınmasından bu yana Batı Avrupa bize milletlere bölünmüş gibi görünür. Bu milletlerden bazıları belli dönemlerde diğerleri üzerinde hâkimiyet tesis etmek istemiş, ancak bu durumu kalıcı hale getirememiştir. V. Karl, XIV. Ludwig, I. Napoion'un muktedir olamadığını muhtemelen gelecekte de kimse başaramayacaktır. Artık yeni bir Roma İmparatorluğu ya da yeni bir Karolinger İmparatorluğu kurmak imkânsızdır. Avrupa öylesine bölünmüştür ki, bir milletin bütün kıtayı hükmü altına alma yolundaki teşebbüsü, derhal karşı ittifaklara sebep olur ve bu ittifak o muhteris milleti kendi sınırlarına çekilmeye mecbur eder. Uzun müddettir bir tür güç dengesi tesis edilmiştir. Fransa, İngiltere, Almanya, Rusya bundan sonraki yüzyıllar boyunca da var olacaktır. Hem de kendilerini kaptıracakları maceralara rağmen, tarihi aktörler, yani bir satranç oyununun, bulundukları alanların anlam ve büyüklükleri mütemadiyen değişen ama asla birbirine karışmayan, hayati figürleri olmaya devam edeceklerdir. Milletlerin bu şekilde anlaşılmaları tarihte oldukça yenidir. Eski çağlarda bu anlamda milletler yoktu: Mısır, Çin, kadim Kalda (Chaldaa) en basit haliyle dahi millet değildi. Onlar güneşin ya da

gökyüzünün oğlu tarafından yönetilen gürühlardı. Nasıl ki bir Çin vatandaşı yok idiyse, bir Mısır vatandaşı da yoktu. Klasik Antik Çağ cumhuriyetleri ve şehir krallıklarını, mahalli cumhuriyetlerin konfederasyonlarını, imparatorlukları tanıyordu, fakat bizim anladığımız manada milletten haberdar değildi. Atina, Sparta, Sidon bunlar takdire şayan vatanseverlik merkezleri, fakat oldukça küçük toprağa sahip sitelerdi. Galler, İspanya, İtalya Roma İmparatorluğunca ilhak edilmeden evvel, herhangi bir merkezi birime, herhangi bir hanedanlığa sahip olmayan, genellikle birbirleriyle akraba insan topluluklarından ibaretti. Asur, Pers, İskender imparatorlukları birer vatan olamamışlardı. Hiçbir zaman Asur vatanseverleri olmadı. Pers İmparatorluğu muazzam bir feodal yapı idi. Hiçbir millet kendi menşei İskender'in büyük maceralarına dayandırmaz. Oysa bu maceraların medeniyet tarihine fevkalade tesirleri olmuştur.

Roma İmparatorluğu anavatan olmaya epey yaklaşmıştı. Savaşların azalmasının muazzam katkısı ile eskinin despot Roma İmparatorluğu sevildi. Bu, düzenle aynı anlama gelen, büyük bir barış ve medeniyet ortaklığı idi. İmparatorluğun son zamanlarında yüksek ruhlu insanlarda, aydınlanmış ruhani liderlerde ve eğitilmiş insanlarda barbarlığın tehlikeli keşmekeşine karşı Roma Barışı "pax romana" gerçekten benimsenmişti. Fakat şimdiki Fransa'dan 12 kat büyük olan bu imparatorluk, modern manasıyla bir devlet değildi. Doğu ve Batının ayrılması kaçınılmazdı. 3. yüzyılda bir Galler İmparatorluğu teşebbüsü hüsrana uğramış ve sonraları milletlerin varlığına temel teşkil edecek prensibi dünyaya getiren Germen istilası yaşanmıştı.

O halde, 5. yüzyıldaki büyük istilalarından 10. yüzyıldaki son Normali fetihlerine kadar Germenler ne yaptı? Irkların temel mahiyetini hemen hiç değiştiremediler. Eski Batı İmparatorluğunun bazı bölümlerinde hanedanlık ya da askeri aristokrasiyi hakim kıldılar. Buralar istilacıların ismini taşımaya başladı. Böylece Fransa, Burgonya ve Lombardiya kuruldu. Frankların kazandığı hızlı aşırı güç kısa bir an için batının birliğini tekrar tesis etti. Ne var ki, bu imparatorluk 9. yüzyılın ortasında bir daha ortaya çıkmamak üzere -nihai biçimde- ortadan kalktı. Verdun Antlaşması değiştirilmez hudutları ortaya koydu. Bu andan itibaren de Fransa, Almanya, İngiltere, İtalya, İspanya pek çok dolambaçlı yolu takip ederek, sayısız maceralarla, bugün geliştiklerini gördüğümüz haliyle, tam millî varlıklara dönüştüler. Peki, bu farklı devletleri vasıflandıran şey nedir? Bu, onları teşkil eden halkların birbiri içinde erimesidir. Belirttiğimiz ülkelerdeki durum Türkiye'dekine uymamaktadır. Türkiye'de Türkler, Slavlar, Yu-

nanlılar. Ermeniler, Araplar, Süryaniler, Kürtler bugün dahi fetih günündeki kadar farklıdır. Bunun iki temel sebebi var: Birincisi Germen halkları, Yunan ve Latin halkları ile devamlı temasa geçtikleri andan itibaren Hristiyanlığı benimsedi. Galipler ve mağluplar aynı dine mensup olduğunda, daha iyi bir ifadeyle galipler mağlupların dinini kabul ettiklerinde, insanların din esasına göre birbirlerinden tamamıyla ayrıldıkları Türk sistemi imkânsızdır. İkincisi, galiplerin kendi dillerini unutmalarıdır. Chlodwig, Alarich, Albuin, Rollon'un oğulları Roma dilini konuşuyordu. Bu durum diğer önemli bir özelliğin sonucuydu: Franklar, Burgundlular, Gotlular, Lombardlar ve Normanlar kendi ırklarından pek az kadını beraberlerinde getirmişlerdi. Nesiller boyunca yöneticiler Germen kadınlarla evlendiler; ama onların metresleri ve çocuklarının sütanneleri Latin'di. Bütün kabile Latin kadınlarıyla evleniyordu. Bu yüzden, Frankların ve Gotların Roma topraklarına yerleşmelerinden itibaren "lingua franca" ya da "lingua gotica"nın ömrü çok kısa oldu. İngiltere'de ise durum farklıydı, çünkü Anglosakson fatihlerin şüphesiz beraberlerinde kadınları vardı, Britan halk kaçtı, Latince Britanya'da artık hakim dil değildi, zaten hiçbir zaman da olmamıştı. Gallien'de V. yüzyılda umumiyetle Gal dili konuşulmuş olsaydı, Chlodwig ve onun ahalisi Germen dilini Gal dili için terk etmezdi.

Bunun başlıca neticesi, fevkalade sert ve haşın geleneklere sahip Germen fatihlerin zorla kabul ettirdikleri kalıbın yüzyılların akışı içinde milletin kendine has kalıbı haline gelmesidir. "Fransa", hissedilmeyecek kadar küçük bir Frank azınlığını barındıran bir ülkenin meşru adı oldu. 10. yüzyılda zamanın zihniyetini ayna gibi aksettiren ilk "Chansons de geste"lerde² Fransa'nın bütün ahalisi Fransızlar haline geldi. Gregor vor Tours'da pek aşık olan Fransız halkı içinde bir ırk farklılığı tasavvurunun, "Chansons de gestes"den sonraki Fransız yazarlar ve şairlerde en küçük kıvrıntısı bile bulunmaz. Soylu olanlar ile olmayanlar arasındaki farklılık mümkün olduğu kadarıyla belirtilir, ama bu asla bir etnik bakışı yansıtmaz. Belirtilen farklılık, irsi olarak devralınan terbiye, eğitim ve cesaret farkıdır. Kimse bunların menşeinin bir fetih olduğunu düşünmez. Soyluların asaletlerinin millet için ortaya koydukları büyük bir hizmet sebebiyle Kral tarafından bahşedilen bir imtiyazdan kaynaklandığı ve her soylunun aynı zamanda soyluluk bahşedici olduğu şeklindeki yanlış kabul ilk olarak 13. yüzyılda bir esas haline getirildi. Hemen bütün Norman

² Chansons de geste: Kahramanlık şarkıları. 11-13. yüzyıllar arasında ortaya çıktı. Karolinger döneminde. Frankların Araplara karşı mücadelelerini ele alır. çn.

fetihlerinde de aynı süreç geçerli oldu. Bir ya da iki nesil sonrasında Norman istilacılar diğer ahaliden fark edilemez hale geliyordu. Ama buna rağmen, onların etkileri büyüktü: Onlar fethedilen topraklara, kendilerinden önce mevcut olmayan bir soylular sınıfı, askeri itiyatlar ve vatanseverlik verdiler.

Unutmak- aslında tarihi yanlış diyecektim- bir milletin yaratılmasında hayati bir amildir ve bu sebeple tarih araştırmalarındaki ilerlemeler çoğu zaman millet için tehlikelidir. Hakikaten, tarih araştırmaları, bazıları hayırlı sonuçlara varan, bütün siyasi yapıların başlangıcında vuku bulan şiddet hareketlerini aydınlatır. Birlik her zaman kanlı bir biçimde gerçekleştirilir. Kuzey ve Güney Fransa'nın birleşmesi yaklaşık yüzyıl devam eden bir imha siyasetinin ve terörün neticesidir. Tabir caizse, yüz yıl süren bir sekliler billurlaştırma işinin sembolü, mükemmel ve eşsiz bir millî birliği gerçekleştiren Fransa Kralı, yakından bakıldığında nüfuzunu kaybetmişti. Biçimlendirdiği millet onu lanetledi. Bugün ise sadece birkaç eğitilmiş insan onun değerini ve yaptığı işin ne olduğunu biliyor.

Batı Avrupa tarihinin büyük kanunları mukayese yoluyla anlamlı hale gelir. Fransa kralının kısmen zorbalıkla, kısmen de adaletle pek takdire şayan bir tarzda neticelendirdiği teşebbüs birçok ülkede hüsrarla sonuçlanmıştır. Stefan'ın Tacı altında bir araya gelen Macarlar ve Slavlar, sekiz yüzyıl önceki kadar ayrı ve farklı kaldılar. Habsburg hanedanı, hükümranlığı altındaki farklı unsurları birbiri içinde eritmek yerine, birbirinden ayrı ve çoğu zaman birbirine muarız olarak tuttu. Bohemya'da Çek ve Alman unsurları bir bardaktaki su ve zeytinyağı gibi birbiri üstünde dururlar. Milletleri dine göre ayıran Türk siyasetinin çok daha vahim sonuçları oldu: bu siyaset şarkın zevaline yol açtı. Selanik ya da İzmir gibi bir şehirde her birinin sadece kendine ait hatıraları olan ve aralarında hemen hemen müşterek bir şey bulunmayan beş altı cemaat bulunur. Hâlbuki bir varlığı millet yapan şey bütün fertlerinin birbirleriyle müşterek şey erinin olması, aynı zamanda pek çok şeyi de unutmış olmalarıdır. Hiçbir Fransız, kendisinin Burgund'lu mu, Alane mi ya da Wisigote mi olduğunu bilmez, keza her Fransız'ın da Bartholomäusnacht³ ve 13.

³ İsmi 12. havarî Bartholomäus'dan alır. 1572'cte Protestan Gaspard de Coligny zayıf kral IX. Karl'ı Protestanlığa döndürmek istedi. Katolikler. Kralın annesi Katharina von Medici ve Guise Herzog'u Coligny'i öldürmek istedi. 21 Ağustos'da başarısız suikast teşebbüsünden sonra. 24 Ağustos gecesi Coligny ve sayıları 3000-5000 arasında olduğu tahmin edilen yandaşları gece öldürüldü. Bunu müteakip 850.000 civarındaki Protestanların yaklaşık 200.000 kadarı İsviçre. Almanya. Hollanda ve İngiltere'ye kaçtı, çn.

yüzyılda güneyde yapılan katliamları unutmaları mecburidir. Fransa'da menşenin Frank olduğunu ispat edebilecek on aile yoktur. İspat edebilseler bile, böyle bir delillendirme, bütün geneolojik sistemleri alt üst edecek bilinmeyen çok sayıda melezeleşme (tesalüb) sebebiyle yetersizdir.

O halde, modern millet, aynı istikamete yönelen bir dizi olayın doğurduğu tarihi bir sonuçtur. Birlik, kâh Fransa'da olduğu gibi bir hanedan tarafından; kâh Hollanda, İsviçre ve Belçika'da olduğu gibi eyaletlerin kendi istekleriyle; kâh İtalya ve Almanya'da olduğu gibi feodal kalıntıları yıkan genel bir ruh tarafından gerçekleştirilir. Her oluşumun temelde yatan bir sebebi vardır. Prensipler beklenmedik sürprizlerle yol değiştirir. Zamanımızda, İtalya'nın nasıl uğradığı mağlubiyetlerle birleştiğini, Türkiye'nin ise nasıl zaferleriyle dağıldığını gördük. Her bozgun İtalya'ya faydalı oluyorken, her zafer Türkiye'yi mahvediyordu. Çünkü İtalya bir millettir ve küçük Asya kısmı bir tarafa bırakılırsa Türkiye millet değildir. Bir milletin kendiliğinden mevcut olduğunu Fransız devrimi vasıtasıyla ilan etmesi Fransa'nın şerefidir. O halde başkalarının bizi taklit etmelerini ayıplayamayız. Milletlerin prensibi bizim prensibimizdir. Peki, millet nedir? Niçin Hollanda bir millettir de, Hannover ya da Parma büyük dükalığı millet değildir? Nasıl oluyor da Fransa'yı yaratan prensip yok olduğu halde Fransa hala bir millet olarak kalmaya devam ediyor? Nasıl üç dili, iki dini, üç ya da dört ırkı olan İsviçre bir millet oluyor da, mesela pek mütecanis olan Toscana bir millet olmuyor? Niçin Avusturya bir devlettir de bir millet değildir? Milliyet prensibinin ırk prensibinden farklılıkları nelerdir? İşte bütün bunlar, düşünen birinin ahenge kavuşturması gereken hususlardır. Her ne kadar dünya işleri böylesi muhakemelerle halledilemezse de, gayretli insanlar, yüzeysel olanların kendilerini kaybettikleri bu meseleleri çözümlemek ve bir düzene sokmak isterler.

II

Siyaset nazariyecilerinin ekseriyetine göre millet, her şeyden evvel, bir halk kitlesi tarafından önceleri tahammül edilen sonra da unutilan fethi temsil eden bir hanedandır. Bunlara göre, bir hanedan tarafından evlilikler ve antlaşmalarla kurulan eyaletler topluluğu o hanedanla birlikte sona erer. Modern milletlerin çoğunun toprağa bağlanan ve ciddi bir merkezileşme nüvesi teşkil eden feodal menşeli bir aile tarafından kurulduğu doğrudur. 1789'da Fransa'nın sınırları ne tabîi ne de zaruri sınırlardı. Kapetinger sarayının Verdim Antlaşmasının kuyruğuna eklediği büyük bölge bu hanedanın şahsi kazancıydı. Bu ilhaklar yapılırken ne tabîi sınırları, ne ulus-

lararası hukuku ne de eyaletlerin arzusunu düşünen vardı. Aynı şekilde İngiltere, İrlanda ve İskoçya'nın birleşmesi de hanedanla ilgili bir hadisedi. İtalya'nın bir millet olmak için bunca zaman beklemesinin sebebi de, hüküm süren hanedanlardan hiçbirinin yüzyılımızdan evvel kendini birliğin merkezi yapamamış olmasıdır. İtalya'nın kraliyet unvanını, (İtalyanlığı su götürür) İtalyan demeye imkân bulunmayan, ehemmiyetsiz Sardunya adasından alınıp olması yeterince çarpıcıdır. Kahramanca verilen bir kararla kendi kendini yaratan Hollanda, buna rağmen Oranies sarayı ile bir evlilik yapmış ve bu ittifak bozulduğu vakit büyük tehlikelere maruz kalmıştır.

Peki, bu kanun her halükârda geçerli midir? Şüphesiz hayır. Üst üste yığılan tabakalar gibi teşekkül eden (konglomerat) İsviçre ve Birleşik Devletlerin hanedanla ilgili temelleri yoktur. Meselenin Fransa bakımından açıklamasını yapmak istemiyorum. Çünkü bu geleceğin sırlarının bilinmesini gerektirirdi. Sadece şu kadarı söylenebilir: büyük Fransız Krallığı o kadar millî vurguya sahip bir krallıktı ki, düşüşünün ertesi günü millet onsuz da ayakta kalabilmiştir. Bunun dışında 18. yüzyıl her şeyi değiştirdi. İnsanlık yüzyıllar süren bir alçalmadan sonra antik devrin ruhuna, kendini yüceltmeye, haklarını idrake avdet etti. Vatan ve vatandaş kelimeleri tekrar anlamlı hale geldi. Böylece, sanki beyni ve kalbi alınmış bir vücudu eski kimliği ile yaşatmak gibi cesur bir teşebbüs, tarih boyunca girilen en kahraman teşebbüs başarı ile neticelendi.

O halde bir milletin hanedansız da var olabileceğini, hatta hanedanlar tarafından kurulan milletlerin yok olmaksızın hanedandan ayrılabilirlikleri kabul edilmelidir. Yalnız hükümdarların hakkını dikkate alan eski prensip artık muhafaza edilemez. Hanedan hakkının haricinde uluslararası hukuk (devletler hukuku) vardır. Bu hukuk hangi kritere göre kurulmalı, nasıl tanınmalı, hangi maddi olguya dayandırılmalıdır?

1. Çoğu kuvvetle ırk demektir. Feodaliteden, soyluların evlenmelerinden ve diplomasi kongrelerinden kaynaklanan suni taksimat köhnemiş, geçersiz hale gelmiştir. Hâlbuki ırk sağlam ve değişmez bir vaziyette durmaktadır. İşte hukuku ve meşruiyeti bu teşkil etmektedir. İzah ettiğim bu nazariyeye göre, mesela Germen ailesi, Germenliğin parçalanmış dağılmış kısımlarını, velev ki bu kısımlar istemeseler dahi, geri alma hakkına sahiptir. Germenliğin böyle bir eyalet üzerindeki hakkı, o eyalet üzerinde oturanların kendi üzerlerindeki haklarından daha güçlüdür. Böylece kralların ilahî haklarına benzer bir nevi asli hak tesis edilmektedir. Milletler prensibinin yerini etnografi (ırk) prensibi almaktadır.

Bu büyük bir hatadır. Bu hata hakim hale geldiğinde Avrupa medeniyetini mahveder. Milletler prensibi doğru ve meşru iken, ırkların asli hakkı prensibi dar ve gerçek ilerleme için tehlikelerle doludur.

Antik devir kabile ve sitesinde ırkın birinci derecede önemli olduğunu kabul ediyoruz. Antik devir kabilesi ve sitesi sadece ailenin genişlemesinden ibaretti. Sparta ve Atina uzaktan ya da yakından birbiriyle akrabaydı. İsrailoğullarında da durum böyleydi. Keza Arap kabilelerinde hala böyledir. Atina, Sparta ve İsrail kabilesinden Roma'ya geçelim. Burada durum bambaşkadır. Evvela şiddetle biçimlenen, sonra menfaatle idame olunan, birbirinden tamamiyle farklı şehir ve eyaletlerden müteşekkil bu büyük topluluk ırk fikrine en ağır darbeyi vurdu. Sınır tanımayan evrenselliği ile Hristiyanlık, daha da kuvvetli biçimde aynı istikamette etkide bulundu. (Hristiyanlık) Roma İmparatorluğu ile sıkı bir ittifak akdetti. Mukayesesi imkânsız bu iki gücün birleşmesiyle ırk düşüncesine dayanan akıl, yüzyıllar boyu beşeri işlerin idaresinden uzak tutuldu.

Bütün tezahürlerine rağmen, Barbar istilaları da bu yolda atılmış müteakip bir adım olmuştur. Barbar krallığının taksimatı ırka değil, istilacıların güç ve arzusuna dayanıyordu. Barbarlar için, itaat altına aldıkları insan kitlelerinin ırkı dünyanın en önemsiz şeyiydi. Büyük Karl. Romanın yaptığını, kendi tarzıyla tekrarladı: muhtelif ırklardan müteşekkil tek bir imparatorluk kurdu. Verdim Antlaşmasını yapanlar, hiçbir tesir altında kalmadan kuzeyden güneye doğru uzun hudutlarını çizerken, bunların sağında ve solunda bulunan insanların ırkını zerre kadar düşünmediler. Hudutlar, Ortaçağın bundan sonraki kısmında da ırkı esas almaksızın değiştirildi. Kapetinger hanedanının sürekli siyaseti eski Gallien topraklarını Fransa adı altında toplamaya az çok muvaffak olmuştur. Ama bu, o eyaletlerde yaşayanların ırkdaşlarına katılmak arzusunun bir neticesi değildir. Die Dauphine, Bresse, Provence, Franche-Comte menşelerinin müşterek olduğunu hatırlamaz olmuşlardı. Miladın ikinci yüzyılından itibaren kimse kendini artık Gallish hissetmiyordu. Zamanımızda biçimlendirilen bir yaklaşım sayesinde, geriye doğru Gal karakterinin özelliği tekrar keşfedilmiştir.

Demek ki, modern milletlerin kuruluşunda etnografik bakış tarzı anlamsız değildir. Fransa Kelt, İber ve Germendir. Almanya Germen, Kelt ve Slavdır. İtalya, etnografya biliminin en çok güçlüğü uğradığı memleketler. Bu memlekette, başka birçok unsurdan mâda, Galliler Etrüskler, Pelajlar, Yunanlılar arapaşı gibi birbirine karışmıştır. Britanya adaları da

tanı olarak nispetlerinin tayini pek güç olan Kelt ve Germen kanı halitasını arz eder.

Hakikat şudur ki, saf ırk yoktur ve siyaseti etnografik tahliller üzerine bina etmek, onu önü aslan ortası keçi arkası canavar olan Chimare istinat ettirmek demektir. En asilleri olan İngiltere, Fransa ve İtalya kanın en karışık olduğu milletlerdir. Peki bu hususta Almanya bir istisna mıdır? Ne hayal Güneyinin tamamı Gal idi. Elbe'den itibaren bütün doğusu ise Slav'dır. Peki söz de saf olan kısımlar hakikaten öyle midir? İşte burada yanlış anlamaların engellenmesi ve muhakkak surette net fikirlerin oluşturulması gereken meselelerden birine temas ediyoruz.

İrklara dair tartışmalar bitmek tükenmek bilmez. Çünkü “ırk” kelimesinin, tarihçi ve filologlar için fizyolojist antropologlardan çok farklı bir anlamı vardır. Antropologlar için ırk zooloji demektir. Hakiki menşee ve kan akrabalığını ifade eder. Buna karşılık filoloji ve tarih araştırmaları fizyoloji ile aynı taksimata varmaz. “Kısa kafalılık” (Brachykephalen) ve uzun kafalılık kavramlarının (Dolichocephalen) ne tarih ne de filolojide yeri yoktur. Ari dilini ve kolunu yaratan insan grubunda da kısa ya da uzun kafataslılar vardı. Sami dillerini ve müesseselerini yaratan iptidai grup için de aynı şey geçerlidir. Başka bir deyişle, insanın zoolojik menşee kültür, medeniyet ve dil başlangıçlarından çok eskidir. İlk Ari, Sami ve Turan grupları asla fizyolojik bir birlik değillerdi. Bu grup oluşumları, beşeriyetin zoolojik başlangıcı tasavvur edilemeyecek bir karanlığa gömülü iken, muayyen bir devrin, mesela bundan on beş ya da yirmi bin yıl önce vuku bulmuş tarihi hadiseleridir. Filolojik ve tarihi olarak Germen ırkı denilen şey, beşer nevi içinde tamamıyla ayrı bir ailedir. Peki, bu antropolojik manada bir aile midir? Şüphesiz hayır. Tarihte Germen şahsiyeti İsa'dan birkaç yüzyıl evvel ortaya çıkmıştır. Muhakkak ki o zaman Germenler topraktan çıkmadılar. Ondan evvel, o belirsiz İskit topluluğu içinde Slavlarla birlikte ortaya çıktıklarında, kendilerine mahsus bir kimliğe sahip değillerdi. Bir İngiliz beşeriyet kitlesi içinde şahsına münhasır bir tiptir. Pek yersiz olarak Anglosakson diye isimlendirilen ırkın tipi ne Sezar zamanının Breton'u ne “Hengist’in Anglosakson'u ne de Knut zamanının Dani (Danimarkalı) ne de fatih Wilhelm zamanının Norman'dır: bütün bunların bir mahsulüdür. Fransız ne bir Galli, ne Frank ne de Burgundludur. O, Fransız kralının nezareti altında, en farklı unsurların mayalandıkları devasa bir kuluçkadan çıkmıştır. Jersey ya da Guernesey'de oturan birisinin komşu Normandiya halkından menşee bakımından hiçbir farkı yoktur. 11. yüzyılda en keskin göz bile kanalın iki yakası arasında en

ufak bir fark sezemezdi. Pek ehemmiyetsiz sebepler Philip II. Auguste'ün geri kalan Normandiya ile birlikte bu adaları da almasına yol açmıştı. Yedi yüzyıla yakın bir zamandır ayrı yaşayan bu iki halk birbirine yabancılaşmakla kalmamış, aynı zamanda bambaşka insanlar olmuşlardır. O halde, bizim anlayışımızda ırk ortaya çıkan ve tekrar kaybolan bir şeydir. İnsanlığın tarihi ile ilgilenen bilgin için ırk araştırmalarının büyük önemi vardır. Ama siyasette ırkın araştırılması için hiçbir sebep yoktur. Siyasetin ırkta bulabileceği hiçbir şey yoktur. Avrupa haritasının yapılmasında amil olan insiyaki şuur ırk meselesini hiç hesaba katmamıştır. İlk Avrupa milletleri de kanları bilhassa karışmış milletlerdir.

Demek ki, başlangıçta ehemmiyetli olan ırk özellikleri giderek anlamım kaybetmektedir. İnsanlık tarihi zoolojiden bambaşka bir şeydir. İnsanlık tarihinde ırk, kemirgenlerde ya da kedilerde olduğu gibi her şey değildir. Ayrıca, dünyayı dolaşıp herkesin kafatasını ölçemeye, sonra da yakalarına yapışıp "Sen bizim kanımızdansın. Sen bizdensin!" demeye de kimsenin hakkı yoktur. Antropolojik özelliklerin dışında, herkes için aynı olan akıl, adalet, hakikat, güzellik vardır. Daima hatırdı tutunuz ki, bu ırk siyaseti emin bir siyaset de değildir. Bugün onu başkalarına karşı kullanırsınız, yarın onun nasıl sizin aleyhinize döndüğünü görürsünüz. Etnografya bayrağını en yükseğe çıkaranlar Almanlardır. Peki, Almanlar, günün birinde Slavların Saksonya ve Lasitz köylerinin isimlerini araştırmayacaklarından, Wiltzeslerin ve Obotriteslerin izlerini bulmayacaklarından ve Othonlar tarafından cedlerine yapılan katliam ve kitleler halinde satışların hesabını sormaya kalkışmayacaklarından emin olabilirler mi? Unutabilmek, herkes için iyidir.

Etnografyayı severim. İstisnaî değerde bir bilimdir. Fakat onun hür olmasını arzu ettiğim için, her türlü siyasi mülahazadan arınmış kalmasını istiyorum. Diğer bütün disiplinlerde olduğu gibi, etnografyada da sistemler değişiyor; bu ilerlemenin gereğidir. Devletin sınırları bilimin iniş çıkışlarını takip edecektir. Vatanseverlik az çok tezatlarla dolu bir teze bağlanabilecektir. Vatanseverlere şöyle denilebilir: "Kelt olduğunuzu sanıyorsunuz ve kanınızı bu şey için dökmek istiyorsunuz. Ama yanılıyorsunuz, siz bir Germensiniz". On yıl sonra onlara Slav oldukları söylenebilir. Bilimin tahrif edilmemesi için, onu bu kadar çok menfaatin söz konusu olduğu bu konular üzerinde sonuçlar çıkarmaktan kurtarmak istiyoruz. Emin olun ki, bilimi diplomasıye malzeme hazırlamakla görevlendirsek, çoğu zaman onu yardım-yataklıkla suçüstünde yakalarız. O daha iyisini yapmalıdır- ondan sadece hakikati talep edelim.

2. Irk hakkında söylediklerimizi dil hakkında da söylemeliyiz. Dil birleşmeye çağırır, fakat icbar etmez. Amerika Birleşik Devletleri ile İngiltere, Latin Amerika ile İspanya ayıtlı dili konuştukları halde tek bir millet teşkil etmezler. Aksine, muhtelif kısımlarının rızası ile kurulduğu için mükemmel bir devlet olan İsviçre’de üç-dört dil vardır. İnsanda, dilden daha üstün olan bir şey, irade vardır. İsviçre’nin dil farklılıklarına rağmen sahip olduğu birlik iradesi, genellikle baskı altında elde edilen dil benzerliğinden çok daha önemli bir hadisedir.

Dil birliğini asla zecri tedbirlerle gerçekleştirmeye kalkışmamış olması, Fransa’ya şeref verir. Farklı dillerle ayıtlı hisler ve ayıtlı düşüncelere sahip olunamaz itti, ayıtlı şeyler sevelemez itti? Uluslararası siyaseti etnografyaya bağlamanın ne kadar katlanılmaz olacağından söz ediyorduk. Siyasetin mukayeseli dilbilimine bağlanması halinde de durum farklı değildir. Bu ilginç bilimlere tanı hürriyet verelim, onlara huzurlarını kaçırarak müdahalelerde bulunmayalım. Dillere atfedilen siyasi anlam, onların ırkların alametleri görülmesinden kaynaklanıyor. Bundan daha yanlış bir şey olamaz! Günümüzde Almanca’dan başka bir dilin konuşulmadığı Prusya’da daha birkaç yüzyıl önce Slavca konuşuluyordu; Gallerin ülkesi İngilizce; Galler ve İspanya iptidai Alba Louga şivesi; Mısır Arapça konuşuyor- misaller sayılamayacak kadar çok. Başlangıçta bile dil benzerliği ırk benzerliğine yol açmıyordu. Proto-Ari ya da Proto-Sami (saf ari ya da saf sami) kabilelerini ele alalım. Bu kabilelerde efendileriyle ayıtlı dili konuşan köleler vardı. Oysa, çoğu zaman köle efendisinden farklı bir ırktandı. Bir kere daha belirtelim: Mukayeseli dilbiliminin takdire şayan ferasetiyle tespit edilen Hindu-Avrupai, Semitik ve sair dillerin hudutları antropolojinin bölümlendirmeleriyle örtüşmemektedir. Diller tarihi teşekküllerdir ve kendilerini konuşanların kanı hakkında çok az şey ifade ederler. Hele hayat ve ölümün birleştirildiği ailenin belirlenmesi söz konusu olduğunda beşeri hürriyeti zincire vurmamalıdır.

İrkin lüzumundan fazla vurgulanması gibi, dilin de tek başına dikkate alınmasının tehlikeleri ve mahzurları vardır. Dile aşırı değer biçildiğinde millî sayılan belirli bir kültüre haps olunur. Beşeriyetin genişliği içinde teneffüs edilen hür hava terk edilerek, vatandaşların dar cemaatine çekilir. Ruh için, medeniyet için bundan daha feci bir şey olamaz. İnsanın şu ya da bu dil alanına kapatılmadan, şu ya da bu ırkın mensubu olmadan, şu ya da bu kültüre dahil olmadan önce düşünün ve maneviyatı olan bir varlık olduğuna dair kaideyi terk etmeyelim. Fransız, Alınan, İtalyan kültüründen evvel beşeri kültür vardı. Rönesans’ın büyük insanları

ne Fransız, ne Alman ne de İtalyan'dı. Onlar, Antik devirle temasları sayesinde insan ruhunun hakiki sırrını tekrar buldular. Kendilerini ruh ve beden halinde buna verdiler. Ne iyi ettiler.

3. Aynı şekilde, din de modern bir millet kurulması için yeterli temeli sağlamaz. Başlangıçta, din bizzat sosyal grupların varlığına bağlıydı. Bu gruplar da ailenin genişlemesinden ibaretti. Din ve ayinler ailenin ayinleriydi. Atina'nın dini bizzat Atina'nın (kurucularının, kanunlarının ve adetlerinin) kültürüydü. Dogmatik ilahiyatı kapsamıyordu. Bu din kelimenin tam anlamıyla bir devlet diniydi. Bu dini tatbik etmeyi reddeden, Atinalı değildi. Esas itibariyle kişileşmiş (taşahhus etmiş) Akropolis kültü idi. Aglauros mabedi üzerine yemin etmek, vatan için ölmeye yemin etmek demektir. Bu din, bizdeki kura çekme ya da bayrak kültüne tekabül ediyordu. Böyle bir kültü iştirakten kaçınmak, modern toplumda askerlikten kaçınmak gibi bir şeydi. Böylece Atinalı olunmadığı beyan edilmiş olurdu. Diğer yandan, böyle bir kültün Atinalı olmayan birisi için manası olmadığı da açıktır. Zaten bunun için, yabancıların bu kültü kabul etmesi için gayret sarf edilmiyordu. Atinalı köleler de bu kültü tatbik etmiyordu. Ortaçağın bazı küçük cumhuriyetlerinde de aynı şeyler geçerliydi. Aziz Markus üzerine yemin etmeyen birisi iyi bir Venedikli değildi. Aziz Andreas'ı cennetin bütün diğer azizlerinin üstüne yüceltmeyen birisi de iyi bir Amalfi vatandaşı değildi. Sonraları zulüm ve istibdat olan şey, bu küçük toplumlarda meşruydur. Bizde yılın ilk günü aile babasına iyi dileklerimiz kadar etkisizdi.

Sparta ve Atina'da geçerli olan, İskender'in fetihleriyle kurulan krallıklarda ve bilhassa Roma Krallığında geçerliliğini kaybetti. Doğu'yu Olympos'un Jüpiter kültüne dahil etmek isteyen Antiochos Epiphane'nin, aynı şekilde sözde devlet dini idamesi yolunda Roma Krallığının takip ve tehcire dayalı zulümleri bir hata, bir suç ve gerçek bir saçmalıktır. Zamanımızda durum gayet açıktır. Artık yeknesak bir tarzda inananlar kitlesi yoktur. Her insan kendine göre, elinden geldiğince ve istediği tarzda inanıyor ve inancım yaşıyor. Devlet dini de kalmadı. Bir insan Fransız, İngiliz, Alman olabilir ve Katolikliği, Protestanlığı, Yahudiliği yaşayabilir ya da hiçbir ibadette bulunmayabilir. Din, herkesin vicdanını ilgilendiren şahsi bir olgu haline geldi. Milletlerin Katolik ya da Protestan olarak ayrımı geçerliliğini kaybetti. Daha elli yıl öncesi Belçika'nın kuruluşunda çok büyük bir amil olan din, bütün anlamını sadece herkesin kendi iç dünyasında koruyor. Din, kendisini halkların hudutlarını çizen bütün sebeplerden kurtardı.

4. Şüphesiz menfaat birlikteliği insanlar arasında kuvvetli bir bağıdır. Peki, bir millet oluşturmak için menfaatler yeterli midir? Zannetmiyorum. Menfaat birliği ticari sözleşmeler akteder. Oysa milliyetin bir duygu tarafı vardır. Milliyet aynı zamanda hem beden hem de ruhtur. Bir gümrük birliği (Zollverein) bir vatan değildir.

5. Tabii hudutların ya da coğrafyanın milletlerin ayrılışında şüphesiz büyük bir katkısı vardır. Coğrafya, tarihin en önemli belirleyicilerinden birisidir. Nehirler ırkları sevk etti, dağlar ise engelledi. Bazıları tarihi hareketleri kolaylaştırırken, diğerleri sınırlandırdı. Bazılarının iddia ettiği gibi, bir milletin sınırlarının haritaya aktarıldığına ve o milletin önemli konturları düzeltmek, kendilerine a priori sınırlandırma özelliği atfedilen filan dağa ya da filan nehre varmak için zorunlu olanları ilhak etmeye hakkı olduğuna inanılabilir mi? Bundan daha keyfi ve kötü sonuçlar doğurabilecek bir doktrin bilmiyorum. Bununla her türlü şiddet haklılaştırılabilir. Her şeyden evvel, bu sözde tabii sınırları oluşturan dağlar ya da nehirler midir? Dağların ayırdığı, nehirlerin ise birleştirdiği tartışılmaz. Fakat bütün dağlar devletleri birbirinden ayırmaz. Hangileri ayırmakta, hangileri ayırmamaktadır? Biarritz'den Tornea'ya kadar sınırlandırıcı nitelikte bir tek nehir bağlantısı yoktur. Eğer tarih istemiş olsaydı Loire, Seine, Maaş, Elbe, Oder nehirleri de, insanların temel haklarına yani iradelerine karşı gelinmesine sebep olan Rhein nehri kadar tabii hudut vasfına sahip olurdu. Stratejik sebeplerden bahsediliyor. Mutlak olan bir şey yoktur; zaruret halinde bazı fedakârlıklar yapılması gerektiği aşikârdır. Ancak bu fedakârlıkların da bir sınırı olmalı. Aksi takdirde, bütün dünya askeri arzularını gerçekleştirildi. Bu da nihayetsiz bir savaş hali demek olurdu. Hayır, ırk gibi, toprak da millet oluşturmaz. Yeryüzü, mücadele ve çalışma zemini olarak toprağı, insan ise duyguları taşımaktadır. Bir millet olarak isimlendirilen o aziz şeyin biçimlenmesinde insan her şeydir. Hiçbir maddi unsur bu kuruluş için yeterli olamaz. Bir millet, tarihin derin karışıklıklarından hasıl olan manevi bir prensiptir. Toprak biçimlenmelerinin belirlediği muayyen bir grup değil, fikri bir ailedir.

Böyle bir manevi prensip yaratmak için ırkın, dilin, menfaatlerin, dini yakınlığın, coğrafyanın, askeri zorunlulukların yeterli olmadığını gördük. O halde daha ne lazım? Buraya kadar söylenenlerden sonra dikkatinizi daha fazla zorlamak istemiyorum.

III

Millet bir ruhtur, manevi bir prensiptir. Bu ruhu, bu manevi prensibi aslında bir olan iki şey teşkil eder. Bunlardan biri maziye, diğeri ise hale (bu güne) aittir. Biri, zengin bir hatıralar mirasının müşterek sahipliğidir. Diğeri, birlikte yaşama arzusu konusunda mutabakat ve bir bütün halinde devralınan mirası yüceltme iradesidir. İnsan kendiliğinden olmamıştır. Fert gibi millet de, cehdler, gayretler, feragatler ve fedakârlıklarla dolu uzun bir mazinin nihai halidir. Ecdat kültünden daha meşru bir şey yoktur. Bizi biz yapan ecdattır. Kahramanlıkla dolu bir mazi, büyük insanlar, şan ve şeref (hakikisini kastediyorum), işte üzerine millî bir ideal inşa edilebilecek beşeri sermaye budur. Mazide müşterek bir şan ve şeref, halde müşterek bir irade, birlikte büyük işler başarmış olmak ve yine başarmak istemek- işte millet olmak için gerekli şartlar bunlardır. İnsan, hakiki manasıyla, katlandığı fedakârlıklar ve çektiği ıstıraplar nispetinde sever. Kendi elleriyle yaptığı ve kendinden sonrakilere devrettiği evi sever. “Sizler ne idiyse, bizler de oyuz; sizler ne iseniz bizler de o olacağız” diyen Sparta şarkısı, o sadeliği içinde her ülkenin kısaltılmamış millî marşıdır.

Mazide müşterek bir şan, şeref ve acılar mirası, atide aynı programı gerçekleştirmek, birlikte ıstırap çekmek, birlikte haz duymak, birlikte ümit etmek... İşte bütün bunlar ortak gümrüklerden ve stratejik mülahazalara uygun hudutlardan çok daha fazla değere sahiptir. İşte bütün bunlar ırk ve dil farklılıkları kastedilmeden anlaşılan şeylerdir. Biraz evvel “beraber acı çekmiş olmak” demiştim. Gerçekten de müşterek ıstırap, sevinçten daha fazla birleştirir. Millî hatıralar ve yaslar zaferlerden daha ağır basar ve toplumsal gayretleri harekete geçirir.

Demek ki, millet yapılan ve yapılmaya hazır olunan fedakârlıklara ait duygunun yarattığı büyük bir tesanüt topluluğudur. Millet bir maziye icap ettirir. Fakat bununla beraber halde kendisini elle tutulur bir hadisede gösterir: birlikte yaşamayı sürdürme konusunda mutabakat ve net bir biçimde ifade edilen irade. Tıpkı bir ferdin mevcudiyetinin kesintisiz bir yaşama iddiası olması gibi, bir milletin mevcudiyeti de, -bu benzetme için müsaade ediniz- her gün tekrarlanan bir plebisittir. Bunun ilahi hukuk kadar metafizik, sözde tarihi hukuk kadar da huşunetli -kanlı- olmadığını muhakkak ki biliyorum. Burada izah ettiğim fikir sistemi içinde, bir milletin, bir eyalete bir kral gibi “bana aitsin, seni ilhak ediyorum” deme hakkı yoktur. Bize göre bir eyalet, orada yaşayan insanlar demektir. Eğer bu meselede fikrine müracaat edilmesi gereken birisi varsa, orada

yaşayanlardır. Bir milletin, bir memleketi iradesine rağmen ilhak ve muhafaza etmekte hiçbir zaman hakiki bir menfaati yoktur. Milletlerin isteği her zaman için, kendisine müracaat edilmesi gereken yegâne kriterdir.

Metafizik ve teolojik mücerret mülahazaları siyasetten uzaklaştırdık. Geride ne kalıyor? Geride kalan insandır, onun arzuları ve ihtiyaçlarıdır. Milletlerin bölünme ve uzun vadede dağılmasının, bu kadim organizmaları iyi ve kötü zamanlarda genellikle tam vüzuha kavuşmamış bir iradeye götüren bir sistemin neticesi olacağı ileri sürülebilir. Böyle meselelerde hiçbir prensibin ifrata vardırılmaması gerektiği aşikârdır. Bu sistemin hakikatleri sadece bir bütün halinde ve çok genel bir tarzda tatbik edilebilir. İnsanların istekleri değişir, zaten şu fani dünyada değişmeyen ne var ki? Milletler ebedi değildir. Başlamışlardır ve nihayete ereceklerdir. Muhtemelen onların yerini tedricen Avrupa Konfederasyonu alacaktır. Ne var ki, yaşadığımız yüzyılın kanunu bu değil. Bugün milletlerin mevcudiyeti iyi, hatta zaruridir. Onların mevcudiyeti, hürriyetin teminatıdır. Hürriyet ki, dünyanın sadece bir kanunu ve sadece bir hükümrani olduğunda kaybolurdu.

Ekseriya birbirleriyle rekabet halindeki muhtelif kabiliyetleri ile milletler medeniyetin müşterek eserine hizmet eder. Milletlerin hepsi, bir bütün olarak erişebildiğimiz en büyük fikri gerçeklik olan beşeriyet konserine birer nağme katar. Birbirinden tecrit olduklarında milletlerin sadece zayıf tarafları kalır. Çok zaman kendi kendime şunu söylerim: Milletler bakımından meziyet olarak kabul edilen şan ve şerefle beslenen, haliyle kıskanç, egoist ve kavgacı olan bir fert silahına davranmadan hiçbir şeyi himaye edemezdi ve yanlış yapmış olurdu. Öyle ki, böyle bir fert insanların en tahammül edilmezi olurdu. Fakat bu bozuk münferit nağmelerin hepsi bütünün içinde kaybolur. Zavallı insanlık, neler çektin ve daha hangi imtihanlar seni bekliyor! Hikmetin ruhu rehberin olsun ki seni yürüdüğün yolu dolduran sayısız tehlikelerden korusun!

Toparlıyorum. İnsan ne ırkının, ne dilinin, ne dininin, ne nehir mecralarının ne de sıradagların istikametinin esiridir. Sağlıklı bir ruha ve ateşli bir yüreğe sahip insanlardan müteşekkil büyük bir topluluk, millet denen bir manevi şuuru yaratır. Bu manevi şuur, her bir ferdin topluluk yararına kendisinininkinden vazgeçmek suretiyle yaptığı fedakârlıklarla kuvvetini teyit ettiği ölçüde, millet meşrudur ve var olmak hakkına sahiptir. Bir milletin sınırları hakkında tereddüt hasıl olduğunda ilgili halka

müracaat edilmelidir. Elbette halk bu konuda karar hakkına sahiptir. Bunlar, belki de siyasetin üzerinde duran hata işlemezleri, hayatlarını yanılmaya adanları ve yüceltilmiş prensiplerinin yüksek seviyesinden bizim yerliliğimize acıyarak bakanları gülümsetecektir. “Halka müracaat etmek, olacak şey mi bu! Bu, diplomasi ve harbin yerine çocuk saflığını ikame etmek isteyen, cılız Fransız fikirlerinden biridir.” diyeceklerdir. Bekleyelim. Bırakalım bu meta-siyasetçilerin hâkimiyeti geçip gitsin. Kuvvetlilerin küçümsemelerine tahammül edelim. Belki semeresiz teşebbüslerin ardından bizim ölçü dolu tecrübi çözümlerimize geri dönecektir. Gelecekte haklı olmak isteyen, bazen dışlanmışlık ve itibar görmeme durumuna düşmek zorundadır.”

C. SONUÇ

Bir yandan küreselleşmenin anlamını değiştirdiği sınırların, diğer yandan AB gibi devletler-üstü (supranasyonal) yapılanmaların söz konusu olduğu bir dönemde “millet nedir?” sorusuna verilecek cevaplar önem kazanmaktadır. Maalesef verilen ya da gündemde olan cevapların tarihi realitelere uygun olduğunu söylemek mümkün değildir. Başta modern milletlerin ve milli devletlerin ilk olarak ortaya çıktığı Avrupa olmak üzere, dünyanın hiçbir yerinde milletin bütün unsurlarının başlangıçta mevcut olmadığını, hatta yüzyıllar süren milletleşme süreci sonunda dahi sadece birkaçının belirleyici olabildiğini bilmek günümüzdeki tavırlardan çoğunu haksız konuma düşürecektir.

Renan’ın konferansı milli menfaatleri meşrulaştırmak için her ülkenin farklı gerekçelere dayanabileceğini, belli unsurları ön plana çıkarabileceğini göstermesi bakımından da anlamlıdır. Zira bu konferans esas itibarıyla Almanlar tarafından ilhak edilen ElsaB-Lothringen’in ⁴ Fransa’ya dahil olması gerektiğini ispatlamak için verilmiştir. Almanların bu ilhakin haklılığını ileri sürdükleri ırk, dil, din, coğrafya, ekonomik bütünlük gibi unsurları çürütmeyi amaçlamaktadır. Konuşmanın yapıldığı tarihlerde belirtilen hususlar açısından

⁴ Başlangıçta Kelt-Germen kavimlerinin iskan ettiği bölge, kavimler göçüyle Almanlara ait bir bölge oldu. 870 yılında Mersen anlaşmasıyla Alman Krallığına bağlandı. ElsaB 12.-13. yüzyıllarda Alman krallığının merkezi oldu. 1354’de bölgedeki 10 şehir bir birlik oluşturdu. 1648 Westfalya barışında önemli bölgeleri Fransa’ya verildi. 1681’de Strasbourg Fransa tarafından ilhak edildi. 1789 Fransız ihtilalinden sonra Alman dilinin hakimiyetine son verme ve Fransa’ya aidiyet duygusunun güçlendirilmesi çalışmaları yapıldı. 1871-1918 arasında bölge Almanların hakimiyetinde, 1940-1945 arasında da Alman işgalinde oldu. bkz. <http://www.elsass-lothringen.de>

Alman iddialarına dayanak teşkil eden durum bugün -bilhassa lisan açısından tamamen aksine dönmüştür.⁵

Bu metin, aynı zamanda, modern bir devlet oluşturma projesi olan Cumhuriyet'in isabetli temeller üzerine kurulduğunu da göstermektedir. Her ne kadar, geçen zaman içinde müşterek bir biz duygusunun tesisi ve pekiştirilmesinde arzu edilen seviye yakalanamamış olsa da, bir arada yaşamının geleceği bakımından durumun objektif olarak tespiti büyük katkıda bulunacaktır. Bu tespit, kendisiyle ilişki kurulmayan pek çok meselenin çözülmesini kolaylaştıran bir motivasyon da sağlayacaktır.

⁵ Bölgede Almanca yakın zamanlara kadar varlığını kabul etmekle birlikte arlık bu özelliğini kaybetmiştir. Lothringen'in merkezi Metz şehrinde Fransızca-Almanca yayımlanan "France Journal" gazetesi 31 Ağustos 1989'da yayınına son vermiştir. 1963'de 65.000 adet satan gazete 1989'da sadece 5.000 satıyordu, bkz. Zeitschrift Europa Ethnica, Heft 1. 1990. s. 25 vd., ayrıca <http://www.elsass-lothringen.de/#quellen>.

AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMLARINA İLİŞKİN TEMEL YAKLAŞIMLAR

Ahmet KAYA*

GİRİŞ

Genişleme Avrupa Birliğinin en önemli konularından biridir. Kıtanın barışçı yollarla daha fazla bütünleşme hareketine geçmesi üye ülkelere yönelik refah ve barış kazandıracağı gibi Birlik tarafından tarihi bir yükümlülük de yerine getirilmiş olacaktır. Söz konusu barış ve refahın sağlanması için AB, eski komünist bloğu ve bazı Akdeniz ülkelerini bünyesine dahil ederek genişlemeyi hedeflemiştir. Ayrıca AB Komisyonunun genişlemeden sorumlu üyesi Gunter Verheugen yaptığı bir açıklamada “genişlemenin AB için hem tarihi bir fırsat hem de bir yükümlülük olduğunu ve bu nedenle en önemli önceliklerden birini oluşturduğunu” belirtmiştir.¹

Genişleme perspektifi doğrultusunda Topluluk Programlarının aday ülkelerin katılımına açılması ile söz konusu ülkelerin Topluluk politika ve çalışma yöntemlerini tanımaları, AB üyeleri ile çeşitli işbirlikleri geliştirmeleri hedeflenmektedir.²

1993 Kopenhag Zirvesi Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (MDAÜ) Topluluk Programlarına katılım sürecini başlatmış, 1997 Lüksemburg Zirvesi ile de Topluluk Programlarının söz konusu MDAÜ'lerin katılımına açık olduğu ve bu programlara katılımın durum bazında değerlendirilerek gerçekleştirileceği ortaya konulmuştur.

Topluluk programlarının çeşitliliği nedeni ile toplumun farklı kesimlerinin katılımı öngörülmüştür. Toplumun her kesiminin yararlanabileceği bu mekanizmalar mali, teknik ve bilimsel destek sağlamaktadır.³ Bu farklılıklar bilgi ve

* İçişleri Bakanlığı, Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Daire Başkanlığı.

¹ İKV Dergisi, Ocak-Nisan. İstanbul. 2001, sayı: 148, s.26.

² İKV Dergisi. Şubat. İstanbul, 2001. sayı: 164, s. 1.

³ Handan Soğuk ve Hande Güngör, "Avrupa Birliği Program ve Ajanslarına Aday Ülke Statüsüyle Türkiye'nin Katılımı", www.ikv.org.tr/arastirmalar/arastirma-164.htm - 75k, (Erişim tarihi: 18.12.2004),

eğitimle beraber entegrasyon yolunda kişiler arasında yakınlaşmayı da sağlamaktadır. Birliğin politikalarındaki değişiklik doğrudan programların yapısına tesir etmektedir. Bu da bize programların dinamik bir yapıya hakim olduğunu göstermektedir.

Bu makale çalışmasında da uyum süreci açısından önem arzeden AB Programları genel olarak değerlendirilecek ve ayrıca, AB Müktesebatının bir parçası olan İçişleri Müktesebatının konularına ilişkin AB Programlarına yer verilecektir.

1. Topluluk Programları

Programlar, Topluluğun öncelikli alanlarında yürüttüğü temel faaliyetlerin bütünleştirilmesiyle meydana gelen programlarla bu faaliyetlere bütçeden aktarılan desteklerin şeffaf bir yapı içerisinde idare edilmesi hedeflenmektedir.⁴

Türkiye, 10-11 Aralık 1999 tarihleri arasında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde, diğer başvuran ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Biri iği ne “aday ülke” olarak kabul edilmiştir. Böylece iki yıl önce Lüksemburg (1997) Zirvesinde Avrupa'dan dışlanan Türkiye'ye Helsinki'de, yeşil değil “sarı ışık” yakılmıştır. Çünkü Türkiye, Aralık 2000 Nice Zirvesinde 10 yıllık genişleme sürecine dahil edilmemiştir. Adaylık ile birlikte Türkiye için diğer 12 aday ülkeye uygulanan kriterler ışığında bir Katılım Öncesi Strateji geliştirileceği belirtilmiştir. Bunun yanında, katılım öncesinde Türkiye'nin de, aday ülkelere yönelik Topluluk Programlarından yararlanacağı ve diğer aday ülkeler arasında yapılacak toplantılara katılacağı açıklanmıştır.⁵

1.1. Topluluk Programlarının Tanımı

Topluluk programları ifadesi Avrupa Topluluğu tarafından benimsenen Topluluk politikaları ile ilgili bazı farklı alanlarda üye devletler arasında işbirliğini ilerleten faaliyetler dizisi olarak tanımlanmaktadır.⁶

Topluluk programları Avrupa Birliği Politikalarının kapsadığı alanlarda üye ülkeler arasında işbirliğini geliştirmek için, belirlenmiş dönemlerde faaliyette bulunması amacıyla bütünleştirilmiş eylemlerdir.⁷ Programlar, farklı kültür, dil ve anlayışlar arasındaki yabancılaşmayı gidererek, ırk, dil, din,

⁴ www.ikv.org.tr/arastirmalar/Arastirma-164.htm - 75k. (Erişim tarihi: 18.12.2004).

⁵ Rıdvan KARLUK. ‘Avrupa Birliği Programlarına Türkiye’nin Katılımı’, www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?2 - 57k., (Erişim tarihi: 18.12..2004).

⁶ europa.eu.int./com/enlargement, 20.12.2001.

⁷ İKV Dergisi, Şubat, İstanbul, 2001, sayı; 164. s.3.

cinsiyet ayrımı olmadan bir Avrupalılık bilincinin benimsenmesine katkıda bulunmayı hedeflemektedir. Programların uygulamaya konulmasından. Komisyonun ilgili Genel Müdürlüğü sorumludur. Bir komisyon temsilcisinin başkanlığını yaptığı AB üyesi ülkelerin temsilcilerinden oluşan program komiteleri. Genel Müdürlüklere yardımcı olmaktadır.⁸

AB Komisyonunun ilgili genel müdürlüklerinin sorumluluğunda gerçekleştirilen programlar sağlık, eğitim, çevre, adalet ve içişleri, araştırma ve geliştirme gibi birçok alanda üye ve aday ülkeler arasında iş birliği fırsatları sunmaktadır. Birliğin karşılaştığı sorunlara ortak çözümler yaratan ve topluluk politikalarının uygulanmasını sağlayan programların finansmanına, topluluk bütçesinden özel oranlarda mali destek sağlanmaktadır. Her ne kadar programın işleyişinden ilgili genel müdürlük sorumlu olsa da Komisyon ayrıca programın uygulanmasını izlemekte ve etkinliklerinin incelendiği raporlar hazırlayarak Birliğin çeşitli kurumlarını programların işleyişi hakkında bilgilendirerek yükümlülüğünü yerine getirmektedir.

Programlara katılım prosedürü etkin olmamasından ve çok zaman almasından dolayı eleştirilmiştir. Nitekim, 1997 yıllarında on MDAÜ'nün programlara katılımı için 100'den fazla düzenleme yapılmasını gerektirmiştir. Söz konusu kararların onaylanmasının 6 ila 9 ay arasında bir zaman alması nedeniyle, aday ülkeler programlara başlamasından sonra katılabilmişlerdir.⁹

MDAÜ'lerin yeni ve yenilenen programlarına katılımlarını kolaylaştırmak için şöyle bir yol takip edilmiştir: Her MDAÜ için kendilerine açık olan topluluk programlarına katılıma yönelik Ortaklık Konseyi Çerçeve Kararı hazırlanmasını ve Konseyin söz konusu Çerçeve Kararlarına ilişkin Topluluk tutumunu belirleyen bir dizi karar almasını içermektedir.¹⁰

Topluluk Programları, Avrupa Birliğine üye olan ülkeler arasındaki işbirliğini geliştirerek Avrupalılık bilincini, yenilikçilik ve girişimcilik anlayışının yerleşmesini desteklemektedir. Refahın yükseltilmesini, yaşam kalitesinin artırılmasını hedefleyen ve Topluluk politikalarının, mevzuatının uygulanmasında Birliğin karşılaştığı sorunlara çözümler üreterek katkı sağlayan topluluk programları, bilişim teknolojilerinin geliştirilmesini de teşvik etmektedir. Topluluk Programlarının uygulanması ve yürütülmesinden Avrupa Komisyonunun ilgili genel müdürlüğü sorumludur.

⁸ Rıdvan KARLUK. "a.g.e." www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asD? 2 - 57k. (Erişim tarihi: 18.12.2004).

⁹ İKV Dergisi. Şubat, İstanbul, 2001. sayı: 164. s. 5.

¹⁰ www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber13-14_00-14.html - 8k, (Erişim tarihi: 23.04.2003).

1.2. Tarihçesi

1958 yılından beri 453 adet Topluluk Programı günümüze kadar uygulama alanı bulmuştur. İlk Topluluk Programı, “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu kuran Antlaşma -füzyon çalışması- olmuştur.¹¹ Bu program, 1958-1962 yılları arasında beş yıllık bir dönemi kapsamıştır. İlk başlarda nükleer endüstri, nükleer korunma ve çevrenin korunması ile ilgili Topluluk Programları oluşturulmuştur. Ancak daha sonra araştırma, eğitim, mesleki eğitim, gençlik, kültür, çevre, tarım, bölgesel kalkınma, enerji, halk sağlığı, sosyal politikalar, vergi, iletişim teknolojileri, küçük ve orta boy işletmeler, telekomünikasyon gibi çok geniş alanları kapsayan Programlar Topluluğun gündeminde yerini almıştır¹²Ayrıca bu programlar yaklaşık olarak 30 farklı alanda, politika alanı oluşturmaktadır.¹³

Topluluk programlarının orta Avrupa’daki aday ülkelere açılması ilkesi Avrupa Konseyince Haziran 1993’de Kopenhag’da kabul edilmiş ve Essen Avrupa Konseyince Aralık 1994’de yeniden teyit edilmiştir.¹⁴

Kronolojik olarak topluluk programlarının oluşumunu incelemeye çalışalım:

1993Kopenhag Zirvesi ile ortaklık antlaşması bulunan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin (MDAÜ) topluluk programlarına katılımında siyasi irade ortaya konmuştur.

1994Essen Zirvesinde Aday ülkelerin topluluk programlarına, katma protokoller veya kademeli olarak gerçekleştirilen Avrupa Antlaşmaları çerçevesinde katılımları öngörülmüştür.

16 Temmuz 1997 tarihli Gündem 2000 ile MDAÜ’nün topluluk programlarına katılmasının önemine değinilmiştir. İç pazar, eğitim, sağlık, enerji, çevre, kültür... gibi birçok alanı kapsayan programlara katılımın topluluk politikalarının ve çalışma yöntemlerinin tanınmasında etkin bir rol oynayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 1997 yılında genişleme strateji çerçevesinde benimsenen Gündem 2000 belgesinde aday ülkelerin Topluluk programlarına katılımı, aday ülkelerin ve bu ülkelerin yurttaşlarının Birliğin politikalarına ve çalışma

¹¹ Nuray Tanrıtanır, ‘European Community Programmes and Agencies’ January - 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/tanritan/program.pdf37>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

¹² Nuray Tanrıtanır, ‘Avrupa Topluluğu Programları ve Ajansları’, ATAUM Araştırma Dizisi, Ankara, 2002,s.: 1.

¹³ Vicente NIETO, ‘Participating of candidate countries in European Community Programmes, Agencies and Committes, European Commision, p.: 5.

¹⁴ http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber13-14_00-14.html - 8k. (Erişim tarihi: 23.04.2003).

yöntemine yakınlştırılmasının önemli bir hazırlık aracı olduğu ifade edilmiştir.¹⁵

Aralık 1997 Lüksemburg Zirvesi ile aday ülkelerin Topluluk Programlarına katılabileceği belirtilmiş ve bu programlara katılımın durum bazında değeriendirileceği açıklanmıştır. Aday ülkelerin programlara katılımı için yapacakları mali katkının aşamalı olarak artacağı ve MDAÜ'ler için katılım finansmanın bir kısmının Phare'dan sağlanabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilenlerden de anlaşılacağı üzere, güçlendirilmiş ön-katılım stratejisinin bir parçası olarak Topluluk programlarına katılımın önemi Gündem 2000'de ve 1997 sonunda Avrupa Konseyinin Lüksemburg toplantısı sonuçlarında tekrarlanmıştır.

Orta ve Doğu Avrupalı ülkeler geçiş sürecinin başlangıcından beri Avrupa Topluluğu mali yardımından yararlanmıştır. 2000 yılından bu yana Topluluk, katılım öncesi yardımı iki kat arttırmıştır.

Söz konusu mali yardım programları, AB'ye üye olan devletlerin yararlanmadığı ancak, buna karşılık bazı coğrafi bölgelele yönelik uygulanan programlardan oluşmaktadır.

Bu çerçevede, oluşum amacı açısından Topluluk Programlarından farklı olarak ele alınan ve mali yardım programları olarak anılan MEDA, Phare ve TACIS programlarını genel hatları ile açıklamakta yarar vardır.

Bu bağlamda, katılım öncesi stratejinin temel araçlarından olan mali destek sağlayan programları genel batlarıyla incelemeye çalışalım:

a) Phare Programı: MDAÜ'de komünist rejimlerin yıkılmasıyla birlikte, bu devletlerin ekonomilerinin yeniden yapılanmasını desteklemek amacıyla 1989 yılında oluşturulmuştur. Phare programı söz konusu ülkelerin ekonomik açıdan yeniden yapılandırılmasını sağlayacak şekilde geniş bir çerçevede hazırlanmıştır.¹⁶ Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine yönelik olarak uygulanan dünyanın en büyük yardım programı olup, aday ülkelere teknik yönden uzmanlık ve sermaye desteği sağlamaktadır.

Phare Programı ilk etapta Macaristan ve Polonya için uygulanmıştır. Daha sonra diğer MDA ülkelerine de bu mali destek programı uygulanmıştır.

¹⁵ Topluluk Programları Türkiye'ye Açılıyor', www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaberl3-14.00-14.html - 8k. (Erişim tarihi: 31.01.2005).

¹⁶ İKV Dergisi, Ocak-Nisan.İstanbul, 2001. sayı: 148. s. 27.

Phare programı 1996 yılında bölgedeki on üç ortak ülkeyi de bünyesine alacak şekilde genişlemiştir. Phare bütçesinin % 30'u aday ülkelerin idari ve adli sistemlerinin yeniden düzenlenmesine % 70'i ise Birlik müktesebatının uygulanması için yapılacak yatırımlara ayrılmıştır.¹⁷

Phare programı yapısal fonlar için hazırlık yapan iki yeni araçla birlikte sürdürülmektedir. ISPA (Katılım Öncesi Yapısal Araç), SAPARD (Tarım ve Kırsal Kalkınma için Yapısal Uyarlanma Programı) olarak yer alır. Bu mali destek programları katılım ortaklığı antlaşmalarında çeşitli hükümlerle çerçevelenmiştir. Şöyle ki Phare, Sapard ve Ispa programları katılım ortaklığındaki koşulları, ilkeleri ve öncelikleri takip edecektir.

Phare Programı Topluluk müktesebatının kabulünde iki önemli önceliğe yoğunlaşarak desteğini ortaya koymaktadır. Bu iki öncelik kurum tesis etme ve sermaye desteği olarak değerlendirilmektedir.

Kurum kurmadan kastedilen şudur: Topluluk müktesebatının (acquis communautaire) uygulamasında bir sorumluluğu olan örgütleri, kamu idarelerini ve demokratik kurumları güçlendirmek anlaşılmaktadır. Phare programlarının yüzde otuzu kurum kurma ihtiyaçlarını gidermek için kullanılmaktadır. Bu yüzden katılım öncesi stratejinin bir aracı olarak önemli bir yeri vardır.

Phare'ın yaklaşık üçte biri, adayların müktesebatı uygulama ve icra etme kapasitelerini artıran kurum oluşturmaya tahsis edilmektedir. Phare bütçesinin diğer üçte birlik kısmıyla, aday ülkelerin müktesebatı uygulamak için gerekli donanımı sağlamalarına yönelik yatırımlara finansman sağlanmaktadır. Phare bütçesinin kalan üçte birlik kısmı ekonomik ve sosyal kaynaşmaya ayrılmaktadır.¹⁸ Is Bu bağlamda, Topluluk Programları, MDAÜ'lerin tek pazara entegre olabilmeleri açısından önemli bir rolü yerine getirmektedir.

b) MEDA Programı

Haziran 1995 yılında Cannes'da toplanan Avrupa Konseyi, 1995-1999 yılları arasında ortak Akdeniz ülkeleri için 4 milyar 685 milyon ECU'den oluşan mali yardım paketini onayladı. Doğu ve Orta Avrupa'ya yönelik PHARE programının Akdenizli kardeşi olan MEDA programı çerçevesindeki mali desteğin % 90'lık oranı ikili anlaşmalar çerçevesinde Akdeniz ülkelerine dağıtılacaktır. Kalan % 10'luk meblağ, daha önce açılmış olan yenileştirilmiş Akdeniz Politikası programında olduğu gibi bölgesel işbirliği projelerinde

¹⁷ İKV Dergisi. Ocak-Nisan, İstanbul. 2001, sayı; 148.s.33.

¹⁸ 2000 Yılı Genişleme Stratejisi. Avrupa Komisyonu Temsilciliği, Ankara. 2000. s. 102.

değerlendirilecektir.¹⁹ Cannes Zirvesinde kabul edilen bu program, Türkiye'nin de içinde bulunduğu Akdeniz ülkelerine yönelik olarak mali yardım programıdır. MEDA-I ve MEDA-II Programları olarak iki dönem için ve belirli alanlardaki projelere yönelik olarak mali yardım öngörülmektedir.

- **MEDA-I Programı (1991-1999)**

1991 yılında, Türkiye'ye sağlanan mali yardımlar, AB'nin Yenilenmiş Akdeniz Politikasını kabul etmesiyle bir adım daha ileri gitti. AB, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu çok-ülkeli projeler için 320 milyon Euro kredi ve 1.8 milyar Euro AYB kredisi içeren bir paket hazırladı. Projelerin bazıları, AB'nin Avrupa-Akdeniz Ortaklığı uygulamasının en önemli mali aracı olan MEDA (Mediterranean Economic Development Area) Programı kapsamında hala devam etmektedir. Topluluk, 1995'te Barselona Bildirgesi ile kurulan ve Akdeniz Bölgesi'ndeki bölgesel bütünleşme politikasının bir parçası olan Avrupa-Akdeniz ortaklığı çerçevesinde çeşitli mali kaynaklarını 12 Akdenizli Ortak ülkeye açmıştır. MEDA 1 Programı kapsamında hangi projeler destekleniyor? Meda Hibeleri Barselona Bildirgesinin hedefleri esas alınarak, ikili ve bölgesel olarak, üç tür projeye aktarılır: Ekonomik geçiş destek; sosyo-ekonomik gelişme ile demokratikleşme ve sivil toplumun güçlendirilmesi.²⁰

- **MEDA II Programı (2000-2006)**

MEDA II çerçevesinde yardım paketinin %15'lik kısmı 2000-2006 dönemi için Türkiye'ye ayrılmıştır. Bu dönemde Türkiye'ye sağlanacak yardım miktarı 890 milyon Eurodur. Türkiye'ye sağlanacak bütün mali yardımlar, katılım öncesi stratejiyi güçlendirmeye yönelik olacaktır. MEDA II için desteklenecek dört ana alan: KOBİ'ler, topluluk müktesebatı, bölgesel politikalar ve deprem mühendisliği olarak kararlaştırılmıştır.²¹

- c) **TACIS Programı**

AB'nin Sovyetler Birliğinin dağılması sonucu bağımsızlıklarını ilan eden devletlere yönelik sağladığı mali yardım programıdır. İlk başlarda, 1996-1999 yıllarında uygulanmıştır. Ancak bu süreç daha sonra da devam etmiştir. AB, Kafkasya ve Orta Asya Ülkeleri ile Moğolistan, Moldova ve Ukrayna'daki ekonomik ve siyasi reform çabalarını, kırsal ekonomiyi, çevre ve alt yapıyı

¹⁹ <http://www.abofisi.metu.edu.tr/MetinVers/meda.htm>, (erişim tarihi: 30.01.2005).

²⁰ <http://www.abofisi.metu.edu.tr/MetinVers/meda.htm>, (erişim tarihi: 30.01.2005).

²¹ <http://www.abofisi.metu.edu.tr/MetinVers/meda.htm>, (erişim tarihi: 30.01.2005).

desteklemek üzere bu mali yardım programını oluşturmuştur. Bu program için 2000-2006 döneminde 3,138 milyar Euro tutarında kaynak ayrılmıştır.²²

Bölgesel odaklı yatırım planlarıyla desteklenen programlar katılım sonrasında yapısal reformların uygulanmasında gerekli mekanizmaların ve kurumların oluşmasına yardımcı olmaktadır.

1.3. Aday Ülkelerin Topluluk Programlarına Katılımı (Prosedür)

Topluluk Programları katılım öncesi stratejinin araçlarından biri olup aday ülkeleri Birliğin çalışma metoduna yakınlaştırmayı ve katılıma yönelik AB politikaları ile gerçek anlamda bütünleşmeyi öngörmektedir.²³

Aday ülkelerin çok çeşitli alanlarda Topluluk programlarına katılmalarının sağlanmasının amacı, bu ülkelere Topluluk politikalarının nasıl uygulandığını tanıtmak ve öğrencilerin, gençlerin, bilim adamlarının ve devlet memurlarının değişimini kolaylaştırmaktır. Halihazırda, orta Avrupa'daki tüm aday ülkeler ve Kıbrıs özellikle, eğitim, mesleki eğitim, gençlik, kültür, araştırma, enerji, çevre, küçük ve orta ölçekli işletmeler alanlarında Topluluk programlarına katılmaktadırlar.

1. Aşamada aday ülkelerin Topluluk Programlarına katılabilmesi için program kararlarında bu ülkelerin programa katılabilecekleri belirtilmiş olmalıdır.

Fiili katılım için aday ülkenin Avrupa Komisyonuna, programa katılmak istediğini belirtmesi gerekmektedir. Topluluk programlarında Güney Kıbrıs, Malta ve Türkiye için katılım koşullarını belirleyen ikili anlaşmalar. MDAÜ'ler için Ortaklık Konseyi Kararları temelinde gerçekleşmektedir. Bu kapsamda yeni programların çıkması durumunda aday ülkelerin bu programlara katılabilmeleri için yeni kararlar alınması veya anlaşmalar yapması gündeme gelmektedir. Konuyla ilgili olarak, prosedürün kısaltılması için Komisyon, her aday ülke için bir tek çerçeve karar veya anlaşma hazırlanmasını zorunlu kılmıştır.²⁴

2. Aşamada katılım koşulları MDAÜ için Ortaklık Konseyi Kararlarında belirlenmektedir. Güney Kıbrıs, Malta ve Türkiye için ikili anlaşma ve ortaklık anlaşmasına yapılacak ek protokoller çerçevesinde belirlen-

²² http://www.infa.gov.tr/MFA_tr/DisPolitika/AnaKonular/Turkiye_AB/ToplulukProgramlari.htm, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

²³ Vicente NIETO, 'Participating of candidate countries in European Community Programmes. Agencies and Committes, European Commission, p.: 6.

²⁴ İKV Dergisi. Ocak-Nisan, İstanbul, 2001, sayı; 148.s.30.

inektedir. Bu durumun sebebi olarak MDAÜ'lerin programlarına katılımı Ortaklık Anlaşmalarında öngörülmüştür.

3. Aşamada aday ülkenin programa katılım için programın öngördüğü mekanizmayı kurması gerekir.

4. Aşama her programa katılım için yapılacak talepten sonra her bir aday ülkenin katılmak istediği program bütçesine sağlayacağı ulusal katkı payı finansman anlaşmasında veya Avrupa Birliği Komisyonu ve aday ülkelerin hükümetler arasındaki mutabakat zaptında belirlenecektir. Finansman (bütçe) anlaşması, programa katılım için Topluluğun katılım öncesi strateji fonlarından destek alınması durumunda imzalanması öngörülmüştür.

5. Yukarıda belirtilenlerle beraber, aday ülkelerin katılacağı her bir program için, GSMH temelinde belirlenen katkı paylarını ödemeleri gerekmektedir. Türkiye'nin GSMH'si diğer adaylardan hayli yüksek olduğundan, ödenmesi gereken katkı payları da önemli meblağlara ulaşmaktadır. Katılımın ilk 2-3 yılında katkı payımızın belirli bir oranının, AB tarafından Türkiye'ye verilen yardımlardan karşılanması ilke itibarıyla mümkünse de, AB katkısı giderek azalmakta ve sonunda maliyetin bütünüyle ülkemizce üstlenilmesi zaruri hale gelmektedir. Ayrıca, Aralık 1997 Lüksemburg Zirve Sonuçları uyarınca, aday ülkelerin Topluluk Programlarına katılımı için AB'nin yapacağı mali katkı, o ülkeye AB tarafından verilen yardımların yüzde 10 'unu aşmamaktadır.

1.4. Türkiye'nin Katıldığı Topluluk Programları

Helsinki Zirvesi'nde Türkiye, Topluluk programlarına katılabilme imkânına kavuşmuştur. 4 Aralık 2000 tarihinde onaylanan Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, programlara katılıma yer verilmiştir. AB Komisyonu'nun 4 Mart 1998 tarihinde yayınladığı Türkiye İçin Avrupa Stratejisinde de, Türkiye'nin MDA ülkelerine benzer şartlarla programlara katılabilmesi için gerekli mekanizmaların kurulması öngörülmüştür.²⁵

Avrupa Birliğinin en kapsamlı destek mekanizmaları olan program ve ajanslar, adaylığın teyidinden sonra Türkiye'nin de katılımına açılmıştır.²⁶

²⁵ Rıdvan KARLUK, a.g.e. www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?72 - 57k, (Erişim tarihi, 18.12..2004).

²⁶ Handan Soğuk ve Hande Güngör, "Avrupa Birliği Program ve Ajanslarına Aday Ülke Statüsüyle Türkiye'nin Katılımı", <http://www.ikv.org.tr/turkiye-ab/guncel/guncel.html>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

Ülkemizin Avrupa Birliği bünyesindeki eğitim ve gençlik programlarına (Leonardo, Socrates, Gençlik) katılımına yönelik girişimler 1995 yılında başlatılmış ve 1999 yılında AB bünyesinde alınan kararlarla programlar Türkiye'ye açılmıştır. Milli Eğitim Bakanlığımızca 29 Aralık 1999 tarihinde, ülkemizin söz konusu üç programa katılımı için resmi başvuruda bulunulmuştur.

Ülkemizin AB adaylığının onaylanmasıyla birlikte, söz konusu üç programa katılım, adaylık perspektifinde ele alınmaya başlanmıştır. Bu çerçevede, "Leonardo, Socrates ve Gençlik programlarına katılım" ile, "AB'nin Gençlik ve Eğitim Programlarından Sorumlu Ulusal Ajansın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanuna ilişkin çalışmaların sonuçlandırılıp uygulamaya konulmasına" 2003 Ulusal Programın kısa vadeli öncelikler bölümünde yer verilmiştir. Anılan ajans, 06.08.2003 tarihinde yayınlanan resmi gazete ile kurumsal ve yasal yapılanmasına kavuşmuştur.²⁷

Programlara katılan diğer aday ve üye ülkelerde de yapıldığı üzere, söz konusu üç programın tanıtımından, işleyişinden, izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumlu olacak bir Ulusal Ajansın ülkemizde de kurulması gerekmektedir. Ajansın, Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK Başkanlığı ve Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün katkılarıyla, DPT bünyesinde ayrı bir birim olarak kurulması, 24 Aralık 2001 tarihinde kararlaştırılmış ve keyfiyet AB Komisyonuna da bildirilmiştir. Programlardan fiilen faydalanabilmemiz için, asgari 18 aylık bir hazırlık dönemi geçirilmesi gerekmektedir. Hazırlık döneminde, programların tanıtımı ve Ulusal Ajans personelinin eğitimi amacıyla yürütülecek faaliyetleri düzenleyen çalışma programları 27 Aralık 2002 tarihinde ülkemiz ve Komisyon arasında imzalanmıştır. Bunu takiben, hazırlık döneminin finansmanı amacıyla AB tarafından taahhüt edilen 3.8 milyon Euro'nun serbest bırakılmasına dair sözleşme de imzalanmıştır. Ülkemizin 2004-2005 akademik yılından itibaren programlardan fiilen faydalanmaya başlaması hedeflenmektedir.

Türkiye'nin, Aday Ülkelere açık tüm Topluluk programlarına katılımına dair hukuki zemini oluşturmak amacıyla, ülkemiz ile AB Komisyonu arasında "Türkiye'nin Topluluk Programlarına Katılımının Genel İlkeleri Hakkında Çerçeve Anlaşma" 26 Şubat 2002 tarihinde imzalanmış, 1 Eylül 2002 tarih ve 24863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak, 5 Eylül 2002 günü yürürlüğe girmiştir. Çerçeve Anlaşmanın yürürlüğe girişini müteakip, ülkemizin öncelik vererek katılım kararı aldığı her bir Topluluk programına ilişkin Komisyon ile ülkemiz arasında ayrı birer Mutabakat Zaptının imzalanması gerekmektedir.

²⁷ 06.08.2003 tarihli Resmi Gazete, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

Mutabakat Zabıtları, ilgili programa katılıma dair esasları ve katkı payını ortaya koymaktadır.²⁸

1.4. Topluluk Programlarının Sınıflandırılması

1.4.1. Kapsadığı Alanlar

Türkiye'nin katılım kararı alarak resmen başvuruda bulunduğu Topluluk Programları:

a) Eğitim ve gençlik alanındaki programlar

b) Diğer programlar: Türkiye, eğitim ve gençlik alanındaki 3 program hariç, 10 program için daha katılım başvurusunda bulunmuştur:

1. Bilimsel ve Teknolojik Gelişme alanında 6. Çerçeve Program.
2. KOBİ'ler için Çok Yıllı Program,
3. Gümrükler 2007,
4. IDA-II,
5. Dijital İçerik (e-Content),
6. Yeni Kamu Sağlığı Programı,
7. İstihdamı Teşvik Tedbirleri,
8. Cinsiyetler arası Eşitlik,
9. Ayrımcılıkla Mücadele,
10. Sosyal Dışlanmanın Önlenmesi.

Türkiye'nin katılım için resmi başvuruda bulunduğu programlar arasında, Bilimsel ve Teknolojik Gelişme alanında 6. Çerçeve Program ve KOBİ'ler için Çok Yıllı Program'a dair Mutabakat Zabıtlarının onay işlemleri ülkemizce tamamlanmıştır. KOBİ'ler için Çok Yıllı Programa dair Mutabakat Zaptı 23 Ekim 2002 tarihinde imzalanmış 29 Aralık 2002'te Resmi Gazetede yayımlanmıştır.²⁹ 6. Çerçeve Programa ilişkin Mutabakat Zaptı 29 Ocak 2003 tarihinde imzalanmış 9 Ocak 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.³⁰

İstihdamı Teşvik Programı ile ilgili Mutabakat Zaptı 15 Kasım 2002 tarihinde imzalanmış 21 Şubat 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁸http://www.mfa.gov.tr/MFA_tr/DisPolitika/AnaKonular/Turkiye_AB/Topluluk_Programlari.htm (Erişim tarihi: 30.01.2005).

²⁹ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, 29.12.2002. (Erişim Tarihi: 24.03.2005).

³⁰ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, 09.01.2003, (Erişim Tarihi: 24.03.2005).

Sosyal Dışlanmayla Mücadele Programı, Ayrımcılıkla Mücadele Programı ve Cinsiyetler arası Eşitlik Programına katılımı ile ilgili mutabakat zaptı 31 Ekim

2002 tarihinde imzalanmış 21 Şubat 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.³¹ Halk Sağlığı Programı 27 Kasım 2002 tarihinde imzalanmış 19 Mart 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Avrupa Dijital İçerik (e-Content) Programına ilişkin Mutabakat Zabiti 8 Ocak 2003 tarihinde imzalanmış ve 20 Mart 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.³²

1.5. Topluluk Programlarının Faydaları

Topluluk programlarının genel amacı; üye ülkeler arasında işbirliğini geliştirmek, eğitimde kaliteyi artırmak, Avrupa'nın gelecekteki yöneticileri olacak gençlerin Avrupa boyutuyla yetiştirilmelerini sağlamak, vatandaşların birbirlerini daha yakından tanımlarıyla farklı kültür, dil ve anlayışlar arasında karşılıklı etkileşimi geliştirerek dil, din, ırk ve cinsiyet ayırımı yapmadan bir Avrupa bilinci benimsetmek ve karşılıklı olarak başarılı uygulamaları ve deneyimleri paylaşmaktır.³³

AB'nin çevreden KOBİ'lere, eğitimden sağlığa kadar geniş bir yelpazeye yayılan program ve ajansları bulunmaktadır. Konularının çeşitliliği nedeniyle toplumun farklı kesimlerinin katılımını öngören topluluk programları entegrasyon anlayışının temelini oluşturan kişiler arasında yakınlaşmayı sağlamaktadır.

Aday ülkelerin tam üyeliğe yönelik çalışmalarını kolaylaştıran program ve katılım aynı zamanda Topluluğun genişleme sürecine ilişkin idari, teknik ve mali yükünü de hafifletici bir rol oynayacaktır. Program ve ajanslar yoluyla Topluluk, aday ülkelere uyum çalışmalarında sunması gereken teknik yardım yükümlülüğünü kısmen çözmüş olacak ve böylece bu alandaki yapılanmanın maliyeti azalacaktır. Ayrıca uyum çalışmalarının daha kısa sürede gerçekleşmesine dolaylı şekilde katkı sağlayan program ve ajanslara katılım gerek Topluluk gerek aday ülkeler açısından genişleme sürecinin de kısalması anlamına gelecektir.³⁴

Uluslararası işbirlikleri çerçevesinde yürütülen programlara katılım, kamuoyunun daha kapsamlı bir Avrupa Birliği vizyonu edinmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu doğrultuda, Birliğe entegrasyon çalışmalarının etkin bir

³¹ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, 21.02.2003. (Erişim Tarihi: 24.03.2005).

³² <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, 20.03.2003, (Erişim Tarihi: 24.03.2005).

³³ http://www.tbd.org.tr/sayi81_html/dosya3.html - 11k, (Erişim tarihi: 23.04.2003).

³⁴ <http://www.ikv.org.tr/turkiye-ab/guncel/guncel.html> (Erişim tarihi: 30.01.2005).

şekilde yürütebilmesinin ön koşulu olan toplumsal desteğin oluşmasına da katkıda bulunmaktadır.³⁵ 1998-1999 yılları arasında MDA ülkelerinde 16.000 den fazla öğrenci Erasmus programından yararlanmış 34.000'i ise Youth programına katılmıştır.³⁵ İşte bu şekilde Topluluk programları Avrupa vatandaşlarını birbirine yaklaştırarak Avrupalılık bilincinin yerleşmesine ve üye ülkeler arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.³⁶

Programlarda, yeni teknolojilerin kullanımının yaygınlaştırılmasına ve çevrenin korunmasına özel bir önem verilmektedir.

Programlar, Topluluk politikalarının önemli bir bölümünü kapsamakta ve hem aday ülkelerin, hem de vatandaşlarının AB'nin politikaları ve işleyiş esaslarını yakından tanınmasına aracılık etmektedir.³⁷ Bu yönüyle Programlar, katılım öncesi stratejinin önemli birer unsurunu oluşturmaktadır. Ayrıca, Programlar, Birliğe olan entegrasyonu kolaylaştırmakta ve bu sürecin daha hızlı bir şekilde aday ülkelerin lehine gelişmesini sağlamaktadır.

Bir diğer ifade ile Aday ülkelerin program ve ajanslara katılımları teknik açıdan Avrupa Birliği yapılarını ve çalışma yöntemlerini tanımalarını sağlayacaktır. Programlar çerçevesinde işbirlikleri ile gerçekleştirilen projeler ve elde edilen tecrübeler tam üyeliğe hazırlık aşamasındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesine yardımcı olacaktır.³⁸

Topluluk Programları, aday ülkelerin teknik açıdan AB yapılarını çalışma yöntemlerini tanımalarını sağlayacaktır. Ayrıca, Programlar, aday ülkelerin tam üyeliğe yönelik çalışmalarını kolaylaştıracak idari, teknik ve mali yükünü hafifletici bir rol oynayacaktır. Bununla beraber Topluluk Programları halkların birbirlerini tanıması, işbirliği, diyalog genişleme sürecini kolaylaştıran toplumsal bir desteğin oluşumunu sağlayacaktır.³⁹

2. Adalet ve içişleri Alanındaki Programlar

Topluluk içinde, sınır kontrollerinin kaldırılmasını öngören serbest dolaşım beraberinde de çeşitli sorunları meydana getirmiştir. Ekonomik amaçlı sağlanan

³⁵ Handan Soğuk ve Hande Güngör, "a.g.e.", http://www.ikv.org.tr/turkiye_ab/guncel/guncel.html, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

³⁶ İKV dergisi, Ocak-Nisan, İstanbul, 2001, sayı; 148.s.29

³⁷ Nuray Tanrıtanır, 'European Community Programmes and Agencies' January - 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/tanritan/program.pdf37>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

³⁸ http://www.mfa.gov.tr/MFA_tr/DisPolitika/AnaKonular/Turkiye_AB/Topluluk_Programlari.htm, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

³⁹ <http://www.ikv.org.tr/turkiye-ab/guncel/guncel.html> (Erişim tarihi: 30.01.2005).

serbest dolaşımdan dolayı sınır kontrollerinin olmaması Avrupa Birliği düzeyinde ortaya çıkan organize suç örgütlerinin faaliyetlerini de bir yönüyle kolaylaştırmaktadır.⁴⁰ 'Kişilerin serbest dolaşımı' konusu, beraberinde getirdiği güvenlik problemi nedeniyle, harici sınırların kontrollerini arttırmayı, bu alanda yeni düzenlemeler getirmeyi ve aynı zamanda bu konuyla doğrudan ilintili olan İltica (asylum) ve göç politikalarını (immigration policies) yeniden belirlemeyi ve ortak hareket etmeyi gerektirmektedir.⁴¹ Belirtilen bu sorunlarla beraber Birliğe yeni ülkelerin de katılması, gerek yasal gerek yapısal alanda düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. Maastricht ve Amsterdam Antlaşmalarında yapılan düzenlemeler bu çalışmalara örnek olarak verilebilir. Bu bağlamda yapılacak Topluluk Politikalarının etkin ve verimli olarak gerçekleşmesi açısından Adalet ve İçişleri alanında yapılacak Topluluk Programlarının büyük bir önemi vardır.

Bu çerçevede, Birlik çapında yürütülen Adalet ve İçişleri alanındaki Programlar şu şekildedir:

1. AB Antlaşmasının 6. Başlığı çerçevesinde, Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliğini -Düzenleyen Topluluk Programı: 'AGIS'
2. Yasa Uygulayıcıları Arasında Eğitimi ve Değişimi Öngören Programı: 'Grotius - Grotius II'
3. İnsan Ticareti ve Çocukların Cinsel Amaçlı İstismarına Karşı Program: 'STOP - STOP II'
4. Çocuklar, Gençler ve Kadınlara Karşı Şiddetin Önlenmesi: 'Daphne'
5. Organize Suçlarla Mücadele Edenler Açısından Eğitim, İşbirliği ve Değişimi Öngören Program: 'Falcone'
6. Göç, İltica ve Dış Sınırlar Alanında İşbirliği, Değişim ve Eğitimi Amaçlayan Program: 'Odysseus - Argo'
7. Yasa Uygulayıcıları Arasında İşbirliği Programı: 'Oisín - Oisín II'
8. Suçun Önlenmesi ile İlgili İşbirliği, Değişim ve Eğitim Programı: 'Hippocrates'
9. 'Euro' Sahteciliğine Karşı Program: 'Pericles'⁴²

⁴⁰ Arıt Köktaş. "Avrupa Birliğine Üye Devletlerin Yeni Polis Teşkilatı, Avrupa Polis Ofisi", Polis Dergisi. Yıl: 6. Sayı: 22. Ocak-Şubat-Mart2000. s.: 61. APK Daire Başkanlığı Yayınları. Ankara.

⁴¹ Ertan Beşe, 'Avrupa. Terörizm ve İnsan Hakları', s.: 77-78, Seçkin Yayınları, 2002, Ankara.

⁴² <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s22005.htm>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

2.1. Adli Konularda Polis ve Adli İşbirliği Çerçeve Programı: AGIS

22 Temmuz 2002 yılında 2002/630/JHA sayılı Konsey Kararı ile Adli Konularda Polis ve Adliye İşbirliğine yönelik bir program olarak kurulmuştur. Tampere Zirvesinde bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanının yaratılmasının önemine değinilmiştir. Bu niyetle. 31 Aralık 2002'de Grotuis II - Criminal, Pisin II , Stop II , Hippocrates ve Falcone Programlarının süresinin bitmesine rağmen Komisyon 1 Şubat 2003'ten 31 Aralık 2007'ye kadar bir dönemi kapsayacak yeni bir çerçeve programı teklifinde bulunmuştur. Bu programın temel amacı;

- Özgürlük, güvenlik ve adalet alanını oluşturma ile suçla mücadele ve suç önleme ile ilgili olarak Avrupa politikalarını geliştirmek, değerlendirmek ve uygulamak,
- Yetkili birimler arasında iletişim, karşılıklı işbirliği ile bilgi değişimi ve iyi uygulamaları iletirmek,
- Aday ülkelerle beraber AB üyesi olmayan ülkeler arasında işbirliğini iletletmektir.⁴³

Proje, kamu ve özel kuruluşlar, STK'lar, araştırma birimleri ve yasa uygulayıcıları tarafından sunulabilir. Projenin hedef kitlesi;

- Yasa uygulayıcıları;
- Yasa Uygulayıcıları ya da suçtan etkilenenlere (victims) yardım hizmetlerine ilişkin kamu görevlileri
- Diğer kamu görevlileri
- Suçtan etkilenenlere ilişkin hizmet birimlerinin temsilcileri

Ayrıca, 28 Haziran 2001'de Konsey kararı ile kurulan bu proje, Avrupa Yargı Alanını ve organize suçlarla mücadele etme niyeti ile genel ve cezai alanda yargısal işbirliğini kolaylaştırmayı ve yasal-yargısal sitemlerin karşılıklı bilgi değişimini amaçlamaktadır.

Programın uygulanmasından ve yönetiminden AB Komisyonu sorumludur. Bununla beraber, AB Komisyonuna bağlı Komite Komisyonu temsili organı olarak Komisyonun programla ilgili görevinde yardımcı rol üstlenmektedir. Komisyon, ayrıca, program bazındaki projelerin bazı kriterlere uyup uymadığını değerlendirmekten sorumludur. Bu kriterler; Programın hedeflerine uygunluk.

⁴³ <http://Avwww.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133177.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

projenin Avrupa boyutu olup olmadığı, başvuru yapan ülkenin katılım alanı, genel ve cezai alanda Avrupa Birliğinde yargısal işbirliği alanındaki öncelikleri karşılayıp karşılamadığı, diğer projeleri şekil, yapı ve beklenen sonuçları açısından tamamlayıp tamamlamadığıdır.⁴⁴

2.2. GROTIUS Programı

28 Ekim 1996 tarihinde, 96/636/JHA sayılı Ortak Eylem ile AB Anlaşmasının K.3 maddesine dayanarak kabul edilen bu program. Kamu ve Özel Kurumların yasal ve yargısal sistemler hakkında yapacakları girişimleri desteklemeyi amaçlamaktadır. Bu Program ile Yargısal işbirliği daha da kolaylaşacaktır. Program, 1996-2000 arasındaki beş yıllık dönemi kapsamaktadır. Programın yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Komisyonun bu görevinde üye devletlerden birer temsilcinin bulunduğu Danışma Komitesi yardımcı olmaktadır. Programın ikinci ayağı olan GROTIUS II Programı da cezai konularda yargısal işbirliği ile ilgilidir. Devam etmekte olan bu programın getirisi. Medeni Hukuk alanında yargısal işbirliğini ilgilendiren tüzükle daha da genişleyecektir.⁴⁵

Grotius programı, üye devletler arasında karşılıklı hukuksal ve yargısal bilgi edinmeyi teşvik amacındadır. Grotius programının Medeni hukukla ilgili “Grotius Civil”, Ceza Hukukuyla ilgili “Grotius General et Penal” olmak üzere iki ayrı bölümünün bulunduğunu belirtmek gerekir.⁴⁶

2.2.1. GROTIUS II

Grotius II Programı, 28 Haziran 2001 tarihinde Konsey kararıyla kurulmuş olup Grotius I programının ikinci aşaması olarak kabul edilmektedir. Grotius II Programının amacı üye devletler arasında genel ve cezai konularda adli işbirliğini ilerletmek, Avrupa yargı alanını oluşturmak ve organize suçlarla mücadele etmek amacıyla araştırma, inceleme ve değişim programlarını finanse etmektir.

Program, yasal ve yargısal sistemler arasında karşılıklı bilgi değişimini ilerletmeyi ve adli ve cezai işbirliğini kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. Programın belirli hedefleri şunlardır:

- Cezai alanda adli işbirliği ile ilgili projelerin hazırlanması;
- Benimsenen yasaların uygulanmasına yardımcı olunması;

⁴⁴ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133062.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

⁴⁵ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/114014.htm>, (Erişim tarihi: 3 1.01.2005).

⁴⁶ Ercüment Tezcan, Avrupa Birliği Hukukunda Birey, İletişim Yayınları. İstanbul, 2002. s. 362-363.

- Genel konularda karşılıklı anlayışın devam ettirilmesi;
- Belirli meslek ve kurumlar arasında iletişim ortamının kurulması.

Programın uygulanması ve yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Üye devletlerin temsilcilerinin de içinde bulunduğu Grotius-II Cezai Komitesi, Komisyona Programın uygulanması aşamasında yardımcı olmaktadır.⁴⁷

2.3. STOP Programı

Konsey tarafından 29 Kasım 1996 yılında kabul edilen Stop programının amacı, insanlara uygulanan haksız muamele ve çocukların cinsel amaçlı istismarı ile mücadele etmek ve insan kayıplarını önlemektir. Bu doğrultuda program, karşılıklı bilgi alışverişini ve iletişim imkânlarını geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Komisyon, önleyici tedbirlerin ve yasal kriterlerin oluşumundan sorumludur.⁴⁸

2.3.1. STOP-II Programı

Konsey tarafından 28 Haziran 2001 yılında kabul edilen ve Stop programının devamı olarak hazırlanan Stop II Programı, insan ticaretini ve çocukların cinsel amaçlı istismarını önlemeyi amaçlamaktadır.

Program, iletişim ağının, bilgi dağılımının, bilimsel ve teknik araştırmaların güçlendirilmesi, üye ülkelerin Birliğin gerçekleştirdiği projelere katılımının kolaylaştırılması, üye olmayan ülkelerle ve ulusal organizasyonlarla olan işbirliğinin geliştirilmesi gibi alanlarda faaliyet göstermektedir.

Komisyon kararların ve faaliyetlerin yasallığını sağlamak ve projeler için mali kaynak bulmakla yükümlüdür.⁴⁹

2.4. DAPHNE Programı

24 Şubat 2000'de Avrupa Parlamentosu ve Konseyi tarafından 293/2000/EC sayılı karar ile kabul edilen Daphne Programı, (2000-2003) çocuklara, gençlere ve kadınlara uygulanan şiddete karşı savaşta önleyici tedbirleri destekleyen, 4 yıllık bir Topluluk Hareket Programıdır.⁵⁰ Daphne Programının kabul edilmesine yönelik olarak programın nasıl uygulanacağı ile

⁴⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14014h.htm>, (Erişim tarihi: 3 1.01.2005).

⁴⁸ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l133015.htm>, (Erişim tarihi: 3 1.01.2005).

⁴⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l133015b.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

⁵⁰ Türkiye'nin Topluluk Programlarına Katılımı', I 1.02.2002, www.abgs.gov.tr. (Erişim tarihi: 10.03.2003).

ilgili düzenlemelerin yer aldığı Konsey kararında: İlgili Konsey kararında amacı ve kapsamı anlatılmaktadır.⁵¹

Tarihsel süreç içerisinde, insan hakları ile ilgili düzenlemelere duyulan ihtiyaç, özellikle, bu konuyla ilgili olarak Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair 1979 tarihli Konvansiyon, Çocuk Hakları ile ilgili 1989 tarihli Konvansiyon, bir eylem platformunun ifade edildiği 1995 tarihli Beijing Konferansı, 1996 tarihli Stockholm Bildirisi ve İlk Dünya Kongresinde Çocukların ticari amaçlı olarak ve Cinsel İstismarı Konusunun ifade edildiği Gündem Eylemleri gibi uluslararası platformda yapılan çalışmalar bu konunun önemini ortaya koymaktadır. Ayrıca, Çocukların Ticari Amaçlı Olarak ve Cinsel İstismarı Konusunun ifade edildiği, 2001 yılında yapılan İkinci Dünya Kongresinde bulunan uluslararası toplum. Daphne'nin şiddetle mücadelede, önemli bir araç olduğunu ifade etmişlerdir.⁵²

Daphne⁵³ programı çocuklara, gençlere ve kadınlara karşı şiddetin önlenmesi konusunda projeleri desteklemektedir. Bu programın amacı, cinsel istismar, sömürü ve kaçakçılık dahil, kadınlara ve çocuklara karşı şiddetle mücadelede yenilikçi Sivil Toplum Kuruluşları (STK) eylem araştırma ve ağ kurma çalışmalarını ve pilot projelerini finanse etmektir. Ayrıca, kamu oyunu, cinsel istismar, sömürü ve kaçakçılık dahil, kadınlara ve çocuklara karşı şiddetle mücadele hakkında bilinçlendirmektir.⁵⁴ Bu amaçlara uygunluk çerçevesinde hazırlanan projeler, bazı şekli şartları da yerine getirdikten sonra kabul edilebilir bulunabilmektedir.⁵⁵ 1997 ortalarında başlatılan Daphne Programı'nın 2000-2003 döneminde uygulanması için 20 milyon euro ayrılmıştır.⁵⁶ Bu anlatılanları şu şekilde şematize etme olanağı vardır:

Yürürlük Süresi : 2000 - 2003

Bütçesi : Programın uygulanması için 2000-2003 dönemi için Topluluk bütçesinden 20 milyon Euro ayrılmıştır.

Başvuru yapabilenler: Kamu veya özel kurum ve kuruluşlar.⁵⁷

⁵¹ Decision no 293/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 24 January 2000, Official Journal (OJL) 09.02.2000.

⁵² <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33062.htm>, (Erişim tarihi: 3 1.01.2005).

⁵³ AB Resmi Gazetesi no: L/34, 09.02.2000.

⁵⁴ Nuray Tanrıtanır. 'European Community Programmes and Agencies' January - 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/tanritan/program.pdf> 37, (Erişim tarihi: 30.1.2005).

⁵⁵ The Daphne Programme 2000-2003, Preventive Measures To Fight Violence Against Children, Young People And Women', European Commission Directorate-General Justice and Home Affairs.

⁵⁶ <http://www.deltur.cec.eu.int/abadalet.rtf>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).

⁵⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz.(AB Resmi Gazetesi) Official Journal L 34 of 09.02.2000.

2003 yılında, Daphane Programının yürürlük süresinin bitimiyle beraber AB Komisyonunca Daphane II programı gündeme alınmış ve 2004-2008 yıllarını kapsayacak şekilde bir program gündemi daha hazırlanmıştır.

2.5. FALCONE Programı

Program 1998-2002 arasındaki dönemi kapsamaktadır. 19 Mart 1998 tarihinde kabul edilen ve organize suçlarla mücadele edenler açısından eğitim, işbirliği ve değişimi öngören Falcone Programının amacı, organize suçlarla mücadeleye yönelik eylem planının takibini ve uygulanmasını mümkün kılmaktır. Programın hedef kitlesi:

- Hakimler;
- Savcılar;
- Polis ve gümrük birimleri;
- Kamu görevlileri;
- Mali kurumları ve mali sözleşmeleri denetlemekle görevli birimler, dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele etmekle görevli birimler ve vergi daireleri;
- Eylem planındaki bazı tavsiyelerin uygulanmasından etkilenebilecek birimler;
- Akademisyen ve bilim adamları.

Program aşağıdaki alanlardaki faaliyetleri kapsamaktadır:

- Eğitim;
- Organize suçlarla mücadeleye yönelik teknik ve operasyonel işbirliği yöntemlerini geliştirmek amacıyla planlanan ortak projeler;
- Kurs programları, toplantı ve seminer faaliyetleri;
- Uygulamaya yönelik değerlendirme ve çalışmaları içine alan bazı özel çalışma ve araştırmalar;
- Bilgi aktarımı ve değişimi faaliyetleri;
- Organize suçla mücadeleye yönelik eylem planının uygulanmasını geliştirebilecek diğer faaliyetler.

Programın uygulanması ve yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Komisyon bu görevini yerine getirirken üye devletlerin temsilcilerinin de içinde bulunduğu bir Komite Komisyona yardımcı olmaktadır.⁵⁸

⁵⁸ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/ivb/133044.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

Haziran 1997'de Devlet veya Hükümet Başkanları Zirvesinde bir eylem programı kabul edilmiş ve bu programda kabul edilmesi gereken 30 civarında önlem yer almıştır. Bunu kolaylaştırmak için FALCONE Programı uygulamaya konmuştur. Falcone Programı, cezai konularda adli ve polis işbirliği konusunda Birliğin en genel programı hüviyetindedir.⁵⁹

2.6. ODYSSEUS-ARGO PROGRAMLARI

2.6.1. ODYSSEUS Programı

Konsey tarafından 19 Mayıs 1998 yılında kabul edilen Odysseus Programının amacı; eğitim, bilgi ortamı ve dönüşümlü aktivite alanları yaratarak üye devletlerin kurumları arasında, iltica politikası, dış sınırlarından geçiş ve göç politikası konularında daha etkili bir işbirliğinin gelişmesini sağlamaktır. Hazırlanan yıllık programlar sayesinde Odysseus Programı aday ülkelerle de bu işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir.

Odysseus Programı içerisinde ele alınacak konular sırasıyla eğitime yönelik tedbirler, dönüşümlü tedbirler, eğitim ve araştırma faaliyetlerini kapsamaktadır. Program, iltica, göç ve dış sınırlardan geçiş gibi konulara odaklanmaktadır. Komisyon Programın yürütülmesinden sorumludur.

Odysseus Programına 2001 yılında mali destek sağlayacak mali fonlar tespit edilmiştir. Böylelikle Komisyon Konsey kararını da göz önünde bulundurarak 1 Haziran 2002 yılından 31 Aralık 2003 yılına kadar yürürlükte olacak Argo adlı yeni bir programı kabul etmiştir.⁶⁰

Bu bağlamda, Odysseus programı, iltica, göç ve dış sınırların aşılması konularında (üye devletler arasında ve aday ülkeler içinde) mevcut işbirliğinin genişletilmesi ve güçlendirilmesine yönelik bir AB programıdır.⁶¹

2.6.2. ARGO Programı

Konsey tarafından 13 Haziran 2002 yılında kabul edilen Argo Programı, iltica, göç ve dış sınırlardan geçiş alanlarında idari işbirliği sağlamak amacıyla kabul edilmiştir. Argo Programı, Odysseus Programının mali sorunlar nedeniyle uygulanmasının sona ermesi ve dış sınırlar, vize, iltica ve göç gibi konularda idari bir işbirliğine ihtiyaç duyulması gibi nedenlerinden dolayı uygulama alanı

⁵⁹ Rapport du Groupe C.IAI, op cit, s. 55., (aktaran). Ercüment Tezcan, a.g.e., s. 369.

⁶⁰ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133050.htm>, (Erişim tarihi: 31.1.2005).

⁶¹ <http://www.kobinet.ora.tr/kosgebabm/yayinlar/docs/AB-Adalet.pdr>, (Erişim tarihi: 22.3.2005)

bulmuştur. Argo programı 1 Haziran 2002 ve 31 Aralık 2006 yıllarını kapsamaktadır.

Argo Programının hedefleri kısaca: Tek tip Topluluk hukukunun oluşmasını sağlamak, ulusal kurumlar tarafından alınan kararların şeffaflığını ve ulusal kuruluşların işleyiş etkinliğini güçlendirmektir.

Bu hareket programı, eğitim faaliyetlerini, görev değişimini, dosya ve elektronik veri alışverişini, grup çalışmalarını ayrıca seminer, araştırma ve konferansların gerçekleşmesini destekleyen birçok faaliyetlerini kapsamaktadır.⁶²

2.7. OISIN Programı

20 Aralık 1996 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen bu programın amacı, yasa uygulayıcı birimler arasında karşılıklı işbirliğini geliştirerek terörizmle mücadele etmek ve suçu önlemektir. 1997-2000 dönemini kapsayan bu program, yasa uygulayıcılar arasındaki işbirliği ortamını geliştirmeye yöneliktir. Yasa uygulayıcılar kelimesi ile 'üye devletlerdeki kamu görevlileri' yani suçları önlemek, teşhis etmek ve mücadele etmekle görevli kamu görevlileri anlaşılmalıdır. Birliğin bu alandaki çalışmalarının bilinebilmesi açısından bu program kapsamında yürütülen projeler, aday ülkelerin katılımına açıktır.⁶³

2.7.1. OISIN II Programı

28 Haziran 2001 tarihinde Konsey kararı ile kabul edilen ve Oisin Programının ikinci aşamasını oluşturan bu programın amacı, 19 Aralık 2003 tarihinde süresi biten OISIN programının devamlılığını sağlamaktır. Konsey kararı ile OISIN programının biten süresinin yenilenmesi amaçlanmaktadır. Programın amacı üye devletlerin yasa uygulayıcı birimlerinin çalışma yöntemlerine yönelik olarak bakış açılarını geliştirmektir. Bu program kapsamında yürütülen projeler, aday ülkelerin katılımına açıktır. Oisin Programının kapsadığı faaliyetler şunlardır:

- Eğitim;
- Değişim ve çalışma faaliyetleri;
- Çalışma ve araştırma faaliyetleri;
- Toplantı ve seminerler;
- Program çerçevesinde elde edilen sonuçların yaygınlaştırılması.

⁶² http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133_170.htm, (Erişim tarihi: 31.1.2005).

⁶³ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133066.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

Programın uygulanması ve yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Komisyon bu görevini yerine getirirken "Oisin" adlı Komite Komisyona yardımcı olmaktadır.⁶⁴

2.8. ROBERT SCHUMAN Projesi

Programın amacı, hakim, savcı ve avukatları Topluluk Hukuku konusunda bilgilendirmek ve ilgili konularda eğitimlerini sağlamaktır. 1496/98/EC sayılı Konsey Kararı ve 14.07.1998 tarihli Resmi Gazete anılan projenin yasal dayanağını oluşturmaktadır. 3 yıllık program olarak bilinen "Robert Schuman projesinin" konusunu hukuki meslek üyeleri (hakim, savcı ve avukatlar) oluşturmaktadır. Programda, eğitim, bilgi ve beraberindeki hususlara yer verilmiştir. Programa ilişkin olarak barolar, mesleki kuruluşları, Adalet Bakanlığı proje sunabilir. Projenin işleyişinden ve periyodik olarak değerlendirilmesinden Komisyon sorumludur.⁶⁵

Bu kapsamda, Schuman programı ise hakimlere, savcılara ve avukatlara yönelik olarak Topluluk hukuku alanında formasyon ve bilgi edindirme amaçlıdır.⁶⁶

2.9. HIPPOCRATES Programı

28 Haziran 2001 tarihinde Konsey kararı ile kabul edilen bu programın amacı ilgili kamu ve özel sektörlerin işbirliğini artırarak suç önlemede Avrupa stratejisinin devam etmesini sağlamaktır. Komisyon tarafından Programın ismi Hippocrates olarak teklif edilmiştir. Çünkü Hippocrates, "Önleme muayeneden daha iyidir." özdeyişi ile tanınan bir bilim adamıdır. Suçla mücadele çok disiplinli bir yaklaşımı ilgilendirdiği için bu programın diğer adalet ve içişleri alanındaki programlarla beraber ele alınması gerekmektedir. Bu program 2001-2002 dönemini kapsamaktadır. Bu program çerçevesinde yürütülen projelere aday ülkeler katılabilir.

Hippocrates Programının kapsadığı faaliyetler şunlardır:

- Eğitim;
- Değişim faaliyetleri;
- Çalışma ve araştırma faaliyetleri;
- Toplantı ve seminerler;
- Program çerçevesinde elde edilen sonuçların yaygınlaştırılması.

⁶⁴ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133066b.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

⁶⁵ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133146.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).

⁶⁶ Ercüment Tezcan, a.g.a., s. 262.

Programın uygulanması ve yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Komisyon bu görevini yerine getirirken "Hippocrates" adlı Komite Komisyona yardımcı olmaktadır.⁶⁷

2.10.Dolandırıcılıkla Mücadele: PERICLES Programı

Bu program, 17 Aralık 2001 yılında, Konsey kararı ile kabul edilmiştir. Euro sahteciliğine karşı yardım, değişim ve eğitim programıdır. Programın amacı, geçişli ve çok disiplinli yaklaşımı da dikkate alarak Euro banknotlarının ve madeni paraların sahteciliğini önlemek. Avrupa düzeyinde Euro sahteciliğine karşı mücadelede uyumlu tedbirleri ortaya koyabilmektir. Hedef kitle; Euro sahteciliğini teşhis etmekle görevli birimler, istihbarat personeli, Ulusal Merkez Bankası personeli, ticari bankalar temsilcileri, uzman avukatlar, yargı mensupları ve başka uzmanlar. İşbirliği, eğitim, soruşturma teknikleri, kişisel verilerin korunması araştırma aktiviteleri gibi konular Euro sahteciliğine karşı öngörülen tedbirler arasında yer almaktadır.

2002-2004 dönemi için 'Pericles' programının uygulanması için gerekli bütçe 4 milyon Euro olup bu miktar sadece 2003 yılı için 900 bin Euro'dur. Program, Komisyon/Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisinin (OLAF) koordinesiyle uygulanmaktadır.⁶⁸

2.11.Medeni Konulara İlişkin Adli İşbirliği Çerçeve Programı

25 Nisan 2002'de Konsey tarafından kabul edilen 743/2002 sayılı tüzük ile 2002-2006 yıllarını (beş yıllık bir dönem) kapsayan dönemde, toplumsal olaylarda adli işbirliğini kolaylaştırmayı amaçlayan, Topluluk aktivitelerinde genel bir çerçeve ortaya konulmaktadır. Danimarka bu tüzüğü onaylamadığı için programın uygulanmasından sorumlu değildir. Söz konusu çerçeve programının hedefleri şöyle sıralanabilir:

- Adaletle başvurmayı kolaylaştıran, yasal teminat ortaya koyan, yargı kararlarının ve hükümlerinin karşılıklı olarak tanınmasını öngören, bu çerçevede yasa uyumlaştırmasını hedefleyen, medeni hukuk ve prosedürlerinden kaynaklanan olası engelleri bertaraf eden bu çerçeve programının temel hedefi, Toplumsal olaylarda Adli işbirliğini ilerletmek,
- Üye Devletler arasında karşılıklı yasal ve yargısal sistemlerle ilgili bilgi ortamını geliştirmek,

⁶⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133066c.htm>, (Erişim tarihi: 3 1.01.2005).

⁶⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız: 2001/923/EC ve 2001/924/EC sayılı Konsey Kararları .

- Toplumsal olaylarda adli işbirliği alanında. Topluluğun yasal mevzuatlarının uygulanmasını sağlamak,
- Üye Devletlerin yargı organlarına, adli işbirliğini öngören yasal sistemlerine başvurmada halkın bilgi edinebilmesini sağlamak.

2003 yılı için öngörüler bütçe miktarı, 3 milyon Euro'dur. Bu bütçe kapsamında, finanse edilen eylemler şunlardır:

- Komisyonun girişimiyle uygulanan bazı faaliyetler,
- Topluluğun ilgi alanına giren ve mali destek gerektiren faaliyetler,
- Sivil Toplum Kuruluşlarının aktiviteleri için mali destek gerektiren faaliyetler.⁶⁹

Sivil Toplum Kuruluşları, ancak, toplumsal olaylarda adli işbirliğini ilerletmek amacıyla bu programdan yararlanabilmektedir. Bu çerçevede. Topluluk politikalarının genel çerçevesi ile ilgili projelere, kamu veya özel organizasyonlar, araştırma birimleri başvurabilir. Çerçeve aktiviteleri. Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine, Kıbrıs, Malta ve Türkiye'nin katılımına açıktır. Çerçeve aktivitelerinin yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Bu çerçevede, alınan kararların kontrolü ve denetimi Avrupa Komisyonu ve Avrupa Sayıştayınca yapılmaktadır. Komisyon, bu konuyla ilgili yapılan çalışmalar doğrultusunda bildiriler sunmaktadır.⁷⁰

2.12.DAPHNE-II Programı

Daphne-II Programı, 2000-2003 dönemi için öngörülen Daphne Programının devamı niteliğini taşımaktadır. 2004-2008 yılları için uygulanması öngörülen bu Programın Topluluk tarafından kabul edilmesi üzerine gerekli çalışmalar yapılmıştır.⁷¹

4 Şubat 2003 tarihinde, Komisyon tarafından Parlamento ve Konseye sunulmak üzere mevcut yürütülen Daphne Programının ikinci aşamasını oluşturan bir öneri hazırlamıştır. Öneride, Daphne II Programının nasıl uygulanacağı hakkında bilgi verilmektedir. Bu bağlamda, Daphne II Programı, 2004-

⁶⁹http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/civil_cooperation/wai/funding_civil_cooperation_en.htm (erişim tarihi: 30.01.2005. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Official Journal of the European Communities (Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi), 301/16, 05.12.2002.

⁷⁰ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/tyb/133023.htm>. (erişim tarihi:31.01.2005).

⁷¹ http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ocp/ocp_tables/overview.pdf, (Erişim tarihi: 10.05.2003). Ayrıntılı bilgi için bkz.: Official Journal of the European Communities (Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi). OJL/143/2004.

2008 arasındaki 5 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. Çocuklar, gençler ve kadınlara karşı şiddetin önlenmesine yönelik bir programdır.

31 Aralık 2003 tarihinde, 2000-2003 dönemini kapsayan Daphne programının süresi sona ermiştir. Bu çerçevede, Daphne II programı, Daphne I Programının amaçları doğrultusunda bir uygulama zemini bulmuştur. Yani bu program, Daphne I Programının uygulanma amacının dışında herhangi bir farklı amacı bulunmamaktadır. Şiddetin her çeşidi yine bu programın ve bu program çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin konusunu oluşturmaktadır. Suçtan etkilenenlere (victims) yönelik faaliyet gösteren organizasyonlara ek olarak eğitim birimleri, üniversiteler, gönüllü kuruluşlar, araştırma merkezleri ve yerel birimler bu programın hedef kitlesini oluşturmaktadır.⁷²

Program kapsamında önerilen faaliyetler şunlardır:

- İyi uygulama ve deneyimlerin tespit edilmesi;
- Araştırma, inceleme ve çalışmaların planlanması;
- Programın hedef kitlesine yönelik alan çalışması;
- Sürdürülebilir çok disiplinli iletişim ortamının oluşturulması;
- Eğitim ve öğretim çalışmaları;
- Şiddet suçunu işleyenlere ve suçtan etkilenenlere yönelik tedavi programlarının uygulama alanının geliştirilmesi;
- Daphne programında elde edilen sonuçların yaygınlaştırılması.

Programın hedefleri şunlardır:

1. Program, fiziksel ve ruhsal korunmayı kapsayan ve şiddetin önlenmesini amaçlayan faaliyetlerden yararlanmak isteyenlere yardımcı olmaktadır.

Önleyici tedbirlerin alınması ve suçtan etkilenenlere yönelik destekleyici faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ile çocuklara, gençlere ve kadınlara yönelik şiddetin önüne geçilmesini amaçlamaktadır. Ayrıca, şiddetin önlenmesine yönelik faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşları ve diğer organizasyonlara yardımcı olmak amaçlanmıştır.

Program MEDAÜ'lerin, Kıbrıs, Malta ve Türkiye'nin katılımına açıktır. Programın uygulanması ve yürütülmesinden Komisyon sorumludur. Komisyon bu görevini yerine getirirken üye devletlerin temsilcilerinin de içinde bulunduğu bir Komite Komisyona yardımcı olmaktadır.⁷³

3. Sonuç ve Değerlendirmeler

⁷² COM/2003/0054 final - COD 2003/0025.

⁷³http://www.europa.eu.int/curlex/en/com/availability/en_availability_number_2003_02.html, Erişim tarihi: 30.01.2005).

Avrupa Birliğinin büyümesinde istikrarın ve refahın önemli bir faktör olduğu tartışılmaz bir gerçektir. Ayrılıktan birliğe, çatışma eğiliminden istikrara ve ekonomik eşitsizlikten Avrupa'nın farklı bölümlerinde daha iyi yaşam koşullarına doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Yüksek hayat standartları geleceğin üye devletlerinde yasaları uyumlaştıracağı gibi ekonomik yönden genişlemeyi de sağlayacaktır. Avrupa Birliği ortakları güçlü ve bölünmemiş bir Avrupa'nın siyasi ve ekonomik yapısından yararlanmaktadır. Ancak, Avrupa Ülkelerinin bu ekonomik ve siyasi alandan yararlanmasının yanında ortak değer ve hedeflerin paylaşılmasının önemi de yadsınamaz bir gerçektir. Orta ve Doğu Avrupa' da istikrarlı demokrasilerin oluşumu genişlemenin yararını ortaya koymaktadır.

Bütünleşme sürecinde olan aday ülkeler özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ekonomik ve siyasi yapılarını Birliğin mevcut yapısına yakınlaştırmaya çalışmaktadırlar. Bu yakınlaşmanın bir parçası olan ve Topluluk politikalarının tanıtılmasında önemli bir yer edinen Topluluk programlarının uygulanması adaylık ve üyelik sürecini olumlu yönde etkileyecektir.

AB'nin yapmış olduğu ortaklık ve işbirliği düzenlemeleri Birliğin gelecekte sınırlarının Avrupa'da yeni ayırım çizgilerinin yaratılmamasını sağlamak için topluluk programları siyasal istikrarın ve ekonomik büyümenin şartlarını yaratmayı hedefler.⁷⁴ Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi ancak programların uygulanması ile sağlanacaktır.

Topluluk Programları, AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusundaki aday ülkelerin uyum çalışmalarını hızlandıracak ve adaylık sürecinin kısaltılmasına katkıda bulunacaktır.

Topluluk Programları, AB'ye aday ülkelerin Birlik programlarına katılımlarının sağlanması ile katılım öncesi stratejinin önemli bir bölümü de gerçekleştirilmiş olacaktır.

Birçok yelpazede topluluk gündeminde yer alan programlar genel olarak yaşam kalitesinin artırılmasını ve refahın yükseltilmesini amaçlamaktadır.

Topluluk Programları çerçevesinde gerçekleştirilen işbirliği projeleri ile Avrupa vatandaşlarının birbirine yaklaşması sağlanarak bir Avrupalılık Bilincinin oluşması daha da kolaylaşacaktır.

⁷⁴ 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Avrupa Komisyonu Temsilciliği. Ankara, 2000, s.99.

Topluluk programlarının aday ülkelere açılması ile genişleme ve bütünlüşme aşamalarında ilk adım atılmış olacaktır. Entegrasyon sürecinde programlar sayesinde birliğe üye ve aday ülkeler halklarının birbirine yakınlaşması mümkün olabilecektir.

Aday ülkelerin programlara katılımları teknik açıdan AB yapılarını ve çalışma yöntemlerini tanımalarını sağlayacaktır. Program çerçevesinde işbirlikleri ile gerçekleştirilen projeler ve elde edilen tecrübeler tam üyeliğe hazırlık aşamasındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesine yardımcı olacaktır.⁷⁵

Topluluk programlarına katılım neticesinde topluluğun gelişme sürecine ilişkin idari, teknik ve mali yükümlülüğü hafifletici bir rol oynayacaktır. Topluluk aday ülkelere uyum çalışmalarında sunması gereken teknik yardım yükümlülüğünü kısmen çözmüş olacak ve böylece bu anlamdaki yapılanmanın maliyeti azalacaktır.⁷⁶

10-11 Aralık 1999 Aralık tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde adaylığı teyit edilen Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri, hâlihazırda, tam üyelik perspektifi çerçevesinde yürütülmektedir. 4 Aralık 2000 tarihinde onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye'nin AB tam üyeliğine giden süreçte, AB mevzuatına ve politikalarına uyum çalışmalarını gerçekleştirirken esas alması gereken öncelikleri ortaya koymaktadır. Topluluk politikaları dikkate alınarak belirlenen bu öncelikler aynı zamanda program ve ajansların faaliyet gösterdikleri alanlar ile de örtüşmektedir.⁷⁷

Yukarıda belirtilenler doğrultusunda da uyum çalışmaları daha kısa sürede gerçekleşecek ve bundan dolayı genişleme sürecinde bir kısalma meydana gelecektir. Bu durum neticesinde şöyle bir gelişme de meydana gelebilecektir.

Topluluk programları sayesinde üye ve aday ülkelerin kurumları ile halkları arasında kültürel yönden bir uzlaşma ortamı oluşabilecek ve neticede meydana gelecek toplumsal destek ile genişleme politikası olumlu yönde ilerlemiş olacaktır.⁷⁸

Programlara katılım aşamasında yaşanan süreç uzun bir dönemi kapsamaktadır. Bu nedenle programlara ilişkin genel bilgiler ışığında proje hazırlıklarına biran önce başlanmasıyla süreç etkin değerlendirilmiş olacaktır.

⁷⁵ İKV dergisi. Şubat. İstanbul, 2001. sayı: 164. s. 155.

⁷⁶ İKV Dergisi. Şubat. İstanbul. 2001. sayı: 164. s. 155.

⁷⁷ <http://www.ikv.org.tr/turkiye-ab/guncel/guncel.html>(Erişim tarihi: 30.01.2005).

⁷⁸ İKV Dergisi. Şubat. İstanbul, 2001, sayı: 164. s. 157.

Netice itibarı ile fiili katılımın gerçekleştiği tarihte proje için zaman kaybedilmemiş olacak ve gerekli kamuoyu temeli de sağlanmış olacaktır.

Diğer taraftan Avrupa Birliğinin ülkemizle müzakereleri başlatma kararı aldığı 17 Aralık 2004 tarihinden itibaren nelerin yapılması gerektiği hususunda da çeşitli tartışmalar gündeme gelmiştir. AB'nin iç dinamiklerinde yaşanan gelişmeler, özellikle, Adalet ve İçişleri başlığındaki gelişmeler tek taraflı olarak kabul edilmemelidir.

İçişleri Politikaları salt AB Uyum sürecinde ele alınan bir başlık olmasının da ötesinde, küresel nitelik arz eden suç tipleriyle ancak küresel zeminde mücadele edilebileceğini gerekli kılmaktadır. Gerek müzakerelerin sağlıklı yürütülebilmesi gerekse işbirliği modelinin tesis edilebilmesi açısından ulusal planda da bazı kurumsal tedbirlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü aday ülke olan ülkemizin üye olmadan önce adalet ve içişlerinin farklı bir bütünleşme alanı olan Schengen Müktesebatını uygulayabilecek konuma gelmesi gerekmektedir. Hatta son AB Anayasası Düzenlemesinde özel olarak özgürlük, güvenlik ve adalet alanının belirtilmesi adalet ve içişlerinde işbirliğine verilen önemin bir göstergesidir.

Adalet ve İçişleri Müktesebat başlığının karakteristik özelliği gereği gerçekleştirilecek müzakerelerde AB Konseyi ile yapılan bir çıkar görüşmesinden öte uluslararası işbirliği modülünün tüm yönleri ile tesis edilmesini gerekli kılmaktadır. Ülkemiz, müzakerelerin etkin olarak yürütülmesi aşamasında ve oluşturulacak işbirliği modülü çalışmalarında İçişleri Bakanlığını ilgilendiren AB Programlarından yararlanma yollarını aramalıdır.

Bu çerçevede anılan İçişleri programları da AB ye tam üyelik hedefi doğrultusunda önemli bir çalışma alanıdır. Katılım sürecinin ve dolayısıyla aday ülke olma statüsünden üye ülke olma konumuna geçişte, özellikle ülkemiz için müzakere rotası çizilmesinden sonra Adalet ve İçişleri Programlarının etkin bir şekilde uygulama alanı bulması uyum sürecinin daha da hızlı gerçekleşmesi açısından büyük bir önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- 2000 Yılı Genişleme Stratejisi, Avrupa Komisyonu Temsilciliği, Ankara, 2000, s. 101
2001/923/EC ve 2001/924/EC sayılı AB Konseyi Kararları.
- Beşe, Ertan. 'Avrupa, Terörizm ve İnsan Hakları', s.: 77-78, Seçkin Yayınları, 2002, Ankara.
- COM/2003/0054 final - COD 2003/0025; Brussels, 04.02.2003.
- Decision no 293/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 24 January 2000, Official Journal (OJL) 09.02.2000.
- EU Funded Programmes In Turkey, European Union EC Representation to Turkey, 2003, Ankara.
- http://www.tbd.org.tr/sayi81_html/dosya3.html-11k, (Erişim tarihi: 23.04.2003).
- <http://www.europa.eu.int//com/enlargement>, (Erişim tarihi: 20.12.2001).
- http://www.mfa.gov.tr/MFA_tr/DisPolitika/AnaKonular/Turkiye_AB/ToplulukProgramlari.htm, (Erişim tarihi: 30.01.2005).
- <http://www.ikv.org.tr/arastirmalar/Arastirma-164.htm> - 75k. (Erişim tarihi: 18.12.2004)
- http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber13-14_00-14.html - 8k, (Erişim tarihi: 23.04.2003).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133177.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133062.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.deltur.cec.eu.int/abadalet.rtf>, (Erişim tarihi: 23.04.2003).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/114014.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133066b.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133044.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l_14014b.htm, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133050.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133066c.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133170.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133066.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133015.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133015b.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- <http://www.abofisi.metu.edu.tr/MetinVers/meda.htm>, (erişim tarihi: 30.01.2005).
- <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133062.htm>, (Erişim tarihi: 31.01.2005).
- http://www.europa.eu.int/eurx/en/com/availability/en_availability_number_2003_02.html, (Erişim tarihi: 30.01.2005).
- <http://www.deltur.cec.eu.int/abadalet.rtf>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).
- <http://www.kobinet.org.tr/kosgebabm/vavinlar/docs/AB-Adalet.pdf>, (Erişim tarihi: 22.3.2005)
- <http://rega.basbakanlik.gov.tr/29.12.2002>, (Erişim Tarihi: 24.03.2005).
- <http://rega.basbakanlik.gov.tr/09.01.2003>, (Erişim Tarihi: 24.03.2005).
- <http://rega.basbakanlik.gov.tr/21.02.2003>, (Erişim Tarihi: 24.03.2005).
- <http://rega.basbakanlik.gov.tr/20.03.2003>, (Erişim Tarihi: 24.03.2005).
- http://www.tbd.org.tr/sayi81_html/dosya3.html - İlk, (Erişim tarihi: 23.04.2003).
- İKV Dergisi, Ocak-Nisan, İstanbul, 2001, sayı; 148.

- İKV Dergisi. Şubat. İstanbul, 2001, sayı; 164.
- Karluk. Rıdvan. "Avrupa Birliği Programlarına Türkiye'nin Katılımı", www.eso-es.net/kurumsal/yazi.asp?2-57k, (Erişim tarihi: 18.12..2004).
- Köktaş Arif, "Avrupa Birliğine Üye Devletlerin Yeni Polis Teşkilatı. Avrupa Polis Ofisi". Polis Dergisi. Yıl: 6, Sayı: 22. Ocak-Şubat-Mart2000. s.: 61, APK Daire Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Nieto, Vicente. 'Participating of candidate countries in European Community Programmes, Agencies and Committes, European Commision, Official Journal of the European Communities (Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi), OJL/143/2004.
- Official Journal of the European Communities (Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi). 301/16, 05.12.2002.
- Official Journal of the European Communities (AB Resmi Gazetesi) No: L/34, 9.2.2000 Resmi Gazete, 06.08.2003, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).
- Soğuk. Handan ve Güngör, Hande. "Avrupa Birliği Program ve Ajanslarına Aday Ülke Statüsüyle Türkiye'nin Katılımı", <http://www.ikv.org.tr/turkiye-ab/guncel/guncel.html>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).
- Tanrıtanır. Nuray. 'European Community Programmes and Agencies' January - 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/tanritan/program.pdf37>, (Erişim tarihi: 30.01.2005).
- Tanrıtanır. Nuray. 'Avrupa Topluluğu Programları ve Ajansları', ATAUM Araştırma Dizisi. Ankara, 2002.
- Ercüment Tezcan, Avrupa Birliği Hukukunda Birey. İletişim Yayınları. İstan.. 2002. s. 362-363.
- 'The Daphne Programme 2000-2003, Preventive Measures To Fight Violence Against Children, Young People And Women\ European Commission Directorate-General Justice and Home Affa irs.
- Topluluk Programları Türkiye'ye Açılıyor', www.deltur.cec.eu.int/guncel/ghaber13-14_00-14.html - 8k. (Erişim tarihi: 31.01.2005).

İNSAN TİCARETİ SUÇU (TCK md.201/b)

Dr. Çetin ARSLAN*

GİRİŞ

“Ticaret”, en yalın anlamıyla, “maddi kazanç amacıyla her türlü malın alım satımıdır”. Dolayısıyla bir ticari etkinliğin söz konusu olabilmesi için bulunması gereken temel unsur, ekonomik değeri olan (alınıp satılabilen) bir malın, yani mülkiyete konu olabilen bir taşınır veya taşınmaz varlığın söz konusu olmasıdır.

Aklı, zekâsı, düşünme ve algılama yeteneği olması ve konuşarak anlaşabilmesi gibi özellikleri nedeniyle, diğer canlılardan farklı ve üstün olduğu kabul edilen “insan”, ekonomik değeri olan/alınıp satılabilen. mülkiyete konu olabilecek bir “mal” mıdır? Bu soruya ilk anda verilecek cevap “elbette hayır!” olacaktır. Ancak bu cevap, içinde bulunduğumuz mevcut gerçekler karşısında doğru değildir. Zira düşünme ve benzeri üstün yetenekleri olan insan, diğer tüm canlıları olduğu gibi, kendisini de, kendi çıkarları için acımasızca kullanarak, çok değerli bir mal haline getirmiştir. Gerçekten, bu yönden bakıldığında insan, paha biçilmez ticari bir varlıktır: Onun fiziki güç ve maharetleri, cinsel sömürü aracı olarak bedenleri, teknolojinin ve tıbbın gelişmesi ile birlikte organ ve dokuları ve hatta tüm bunların ötesinde, entelektüel birikim ve üretimleri, getirisini çok yüksek olan bir mal olarak talep edilmesine neden olmuştur.

Ama insan, kendi kendine yaptığı bu kötülüğün ve aşağılamanın panzehirini de kendisi üretmiş ve insanın ticari bir varlık/mal olarak kullanılmasının “insanın temel ve vazgeçilmez haklarının ihlali” olduğunu kabul etmiştir. Söz konusu kabulün doğal sonucu olarak da, bu içerikteki/nitelikteki sömürülerin, uluslararası ve bölgesel insan hakları belgeleriyle yasaklanması yanında, ulusal bazda, ceza hukuku müeyyideleri ile cezalandırılması yönünde büyük gayretler gösterilmiş ve gelişmeler sağlanmıştır.

Ülkemizde, insanın ticari bir mal olarak kullanılması sonucunu doğuracak, yukarda kısaca zikredilen nitelikteki fiillere, aşağıda değinileceği üzere değişik kanunlarda çeşitli cezai müeyyideler öngörülmüş olmakla birlikte, derli toplu bir suç olarak düzenlenmemiştir. Ancak TBMM tarafından 3.8.2002 tarihinde

* Yargıtay Cumhuriyet Savcısı.

kabul edilerek Cumhurbaşkanının onayım takiben Resmi Gazete'de¹ yayınlanan 4771 sayılı “**Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun**” ile TCK’ye 201/b maddesi eklenmiştir.

“İnsan ticareti suçu”² olarak isimlendirilen bu suçla ilgili 2003 yılının ilk dokuz ayında Cumhuriyet başsavcılıklarına, 2002 yılından devir etmiş 3 dosya ile birlikte toplam 49 dosya gelmiştir. Bu dosyalardan biri takipsizlik, biri görevsizlik, 13’ü yetkisizlik ve 23’ü ise kamu davasının açılmasıyla sonuçlandırılmış olup, 11 dosya hakkındaki hazırlık soruşturması devam etmektedir. Bu dosyalarda toplam 144 sanık, 191 mağdur mevcut olup, mağdurlarından 137’si erkek, 54’ü kadındır. Gerek kadın, gerekse erkek mağdurların 4’er adedi 18 yaşından küçüktür.³

I-İNSAN TİCARETİ SUÇU VE TCK’DE DÜZENLENDİĞİ FASIL HAKKINDA GENEL AÇIKLAMA

“İnsan ticareti suçu” 4771 sayılı Kanunun 2. maddesiyle, Türk Ceza Kanununun 201/a maddesinden sonra gelmek üzere 201/b maddesi eklenmek suretiyle düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle, Türkiye tarafından da imzalanmış bulunan “**Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol**”ün gereğinin yerine getirilmesi amaçlanmıştır.⁴

Söz konusu düzenleme şöyledir:

MADDE 201/b. - Zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi 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

¹ Bkz.RG, 9.8.2002/24841.

² “İnsan ticareti kavramı”nın neyi ifade ettiği, “göçmen kaçakçılığı” kavramı ile ortak ve farklı yönlerinin neler olduğu, insan ticaretinin oluşum nedenleri ve boyutu ile uluslararası bazı belgelerde. Anayasamızda ve diğer mevzuatımızda bu kavrama ilişkin düzenlemeler hakkında gibi.bkz. Arslan, Çetin, “İnsan Ticareti Kavramı ve Bu Konudaki Ulusal Mevzuata Genel Bir Bakış”, Türk İdare Dergisi, Yıl:76, Sa.444. Eylül 2004, s.37-62

³ Adalet Bakanlığı İstatistik Genel Müdürlüğü İstatistikleri, 01.01.2004 (yayınlanmamıştır).

⁴ Bkz. İkinci madde gerekçesi, T.B.M.M., Dönem : 2 Yasama Yılı : 4. Sıra Sayısı : 890: TCK Öntasarısı (2001) 132. Madde Gerekçesi, s.63-64(yayınlanmamıştır); Söz konusu sözleşme 4800 (Bkz. RG, 4.2.2003/ 25014), keza bu sözleşmeye ek protokol ise 4804 sayılı Kanun ile TBMM tarafından uygun bulunmuştur (Bkz. RG, 4.2.2003/ 25015).

tedarik eden, kaçırın, bir yerden başka bir yere götürün veya sevk eden, barındıran kimseye beş yıldan on yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası verilir.

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

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

Yukarıdaki fıkralarda yazılı suçlar örgütlü olarak işlendiği takdirde faillere verilecek cezalar bir kat artırılarak hükümlenir.

Bu madde bazı yazarların belirttiği gibi 201. maddeye ek bir düzenleme olmayıp,⁵ tamamen bağımsız bir hükümdür.

Bilindiği gibi TCK, üç kitaptan oluşmaktadır. Birinci kitapta (md.1-124) genel hükümler, ikinci (md. 125-525 d) ve üçüncü (md.526-592) kitaplarda ise özel hükümler düzenlenmiştir. Özel hükümlere ayrılan ikinci kitapta “cürümler”, üçüncü kitapta ise “kabahatler” düzenlenmiştir.

Kanun Koyucu, düzenlediği “İnsan ticareti suçu”nu Kanun’un 2. kitabının “Hürriyet Aleyhinde İşlenen Cürümler” başlıklı 2.babının “İş ve Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” ismini taşıyan 6. faslına “201/b” maddesi olarak dahil etmeyi uygun görmüştür. Söz konusu “bap” altı fasıldan meydana gelmekte olup, birinci fasılda “Siyasi Hürriyet Aleyhinde Cürümler” (md. 174), ikinci fasılda “Din Hürriyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 175-178), üçüncü fasılda “Şahıs Hürriyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 179-192), dördüncü fasılda “Mesken Masuniyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 193-194), beşinci fasılda “Sırrın Masuniyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 195-200) ve nihayet altıncı fasılda “İş ve Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” (md.201) (Değişik: 28/9/1971-1490/2 md.) düzenlenmiştir. 4771 sayılı Kanunla bu son fasla, 201/a maddesiyle, “göçmen kaçaklığı suçları”, 201/b maddesiyle ise inceleme konumuz olan “insan ticareti suçu” derç edilmiştir.

⁵ İlkiz’in “İnsan ticareti ve göçmen kaçaklığı yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Türk Ceza Kanunu’nda yer alan ‘İş ve çalışma hürriyeti aleyhine cürümler’ başlığı altındaki 201. maddeye eklenmiş” şeklindeki düşüncesi bu yanlış saptamaya örnektir (bkz. İlkiz, Fikret, "Gerekçeli Durum Saptaması", http://eu.ibsresearch.com/news_display.asp?upsaleid=2069, 29.09.2002).

Hukuki menfaatleri korumanın bir aracı olan Ceza Hukuku, genel esasları düzenledikten sonra, bu menfaatlerin özel olarak korunmasını sağlayan suç tiplerini de kapsamına almak ve böylece suç ve cezada kanunilik ilkesinin gereklerine uymak zorundadır.⁶ Söz konusu korumanın somut bir şekilde organize edilmesi, ceza kanunlarında suç tiplerinin gösterilmesiyle sağlanabilmektedir.⁷ Gerçekten ceza kanunlarının özel kısım, suç denilen hukuka aykırı fiillerin bir tablosu görünümünde olmakta, genel kısmında ise, söz konusu fiillere uygulanacak ortak kurallar yer almaktadır. Çok eskilere uzanmayan bu sistemleştirme yapılmadan önce, her suçta uygulanacak genel prensipler birbiri içinde/yanında düzenlenmekteydi. 17. Yüzyılda başlatılan doktrin çalışmaları sonucunda suçların gelişigüzel değil, belirli bir model içinde sistemleştirilmesi hususu baskın görüş olarak benimsenmeye başlandı. Ancak bu sistemleştirmenin hangi esasa göre yapılması gerektiği hususunda uzlaşmaya varılamamakla birlikte, “suçun hukuki konusu” kıstası büyük bir oranda kabul görerek, bu usul izlenmeye başlandı. Buna göre suçlar üst kavramdan alt kavrama doğru bir “vetire (oluşum, süreç)” izlemektedir. Bu amaçla kanunlar genellikle bap ve fasıl sistemini takip etmektedirler. TCK da bu planı benimsemiş ve suçun hukuki konusuna bir bap ayrılarak, baplar daha alt kavramlar olarak fasıllara bölünmüştür.⁸ Bununla birlikte TCK hareketin niteliği (2. Kitap, X. Bap), failin sıfatı (2. Kitap, 111.Bap) ve suçun maddi konusu (2. Kitap, VI.Bap) kriterlerine de gruplandırmalarında yer vermiştir.⁹

Cürümlerin konusunu teşkil eden hukuki varlıklar genel olarak, kişiye ait hukuki varlıklar, aileye ait hukuki varlıklar, topluma ait hukuki varlıklar, devlete ait hukuki varlıklar ve devlet topluluklarına ait hukuki varlıklar olarak sınıflandırılmaktadır.¹⁰

⁶ Manzini, Istituzioni di Diritto Penale Italiano, C.I, 9. Bası, Padova 1958, s.4 (zkr.Tümerkan, Dolandırıcılık Suçu (Karşılıksız Çek Keşide Etme Fiilleri) Kazancı Yayınları, İstanbul 1987, s. 15) ; Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15; Dönmezer, Sulhi, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler, Gözden Geçirilmiş 16.Bası, İstanbul 2001, s.3; Soyaslan, Doğan, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara 1999. s. 17 vd.

⁷ Erem, Faruk/Toroslu, Nevzat, Türk Ceza Hukuku, Özel Hükümler, Gözden Geçirilmiş 4.Basım, Ankara 1983, s. 2 vd.; Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15.

⁸ Bkz.Önder, Ayhan, Türk Ceza Hukuku Özel hükümler. Yenilenmiş ve Güncellenmiş 4. Bası, Filiz Kitabevi, Ankara 1994, s.XXI-XXIV; Dönmezer, Kişilere, s.3; Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15; Soyaslan, s. 19-23; Benzer içerikte: Tezcan, Durmuş/Erdem, Mustafa Ruhan, Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, 2. Baskı. İzmir 2002, s. I.

⁹ Bkz. Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener, Ceza Hukuku özel Hükümler, 3. Baskı. Ankara 2002, s.43.

¹⁰ Bkz. Toroslu, Nevzat. Cürümlerin Tasnifi Bakımında Suçun Hukuki Konusu, AÜHF Yayınları, No:273, Ankara 1980, s.307-369

Aşağıda açıklanacağı üzere “insan ticareti suçu”nun hukuki konusu, topluma ait “kamu düzeni” ile, özgür iradeleri çeşitli şekildeki eylemlerle ortadan kaldırılarak, zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesi sağlanmak suretiyle, vücut bütünlükleri ile şerefleri zedelenen ve şahsi hürriyetleri ihlal edilen insanların, “maddi ve manevi bütünlükleri”nin korunmasıdır. Oysa “insan ticareti Suçu”nun düzenlendiği Kanun’un 2. kitabının “Hürriyet Aleyhinde İşlenen Cürümler” başlıklı 2. babının “İş ve Çalışma Hürriyeti Aleyhindeki Cürümler” ismini taşıyan 6. faslında bulunan md. 201 ’deki “Çalışma Özgürlüğüne Karşı Suçlar ” da [çalışma özgürlüğünün tahdit veya men’i(f.l), iktisadi amaçla işi bırakmaya zorlanın (f .2) işyeri işgali (f. 3)/.¹¹ korunan hukuki yarar, “bireyin her türlü cebir ve şiddetten bağımsız olarak çalışabilmesini iş ve sanatını icra edebilmelerini sağlamak” tan ibarettir. Burada genel anlamda çalışma özgürlüğü değil, sanayi ve ticaret faaliyetinde çalışma özgürlüğü korunmaktadır. Başka bir anlatımla hükümde söz konusu olan, bir sanayi ve ticaret faaliyetinde işveren durumundaki sanayici veya tüccar ile, bu faaliyetlerde çalışan işçilerin sübjektif çalışma özgürlüğüdür. Bununla birlikte Kanunumuzda çalışma özgürlüğü aktif yönü itibariyle koruma konusu oluşturmaktadır.¹²

Zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini temin için, kendilerine tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanarak veya onlar üzerindeki nüfuz veya denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanılarak veya kandırılarak rızaları ifsat edilen ve bu şekillerde tedarik edilen, kaçırılan, bir yerden başka bir yere götürülen veya sevk edilen veya barındırılan insanların şahsi hürriyet hakları ile vücut bütünlükleri ve şerefleri zedelenmekte olup, ellerinden alınan hakları, ticaret veya sanayi faaliyetinde bulunma hakkı değildir. Gerçekten faillerin fiilleri sonucunda mağdurların “ maddi ve manevi varlığı (vücut bütünlüğü)” zarara uğramakta ve şahsi hürriyet hakları ellerinden alınmaktadır. Bu nedenle söz konusu suçun burada değil, ya şu an düzenlendiği “Hürriyet Aleyhinde İşlenen Cürümler” başlıklı 2. Babın “Şahıs Hürriyeti Aleyhinde Cürümler” (md. 179-192) alt başlıklı Üçüncü Faslında ya da “Şahıslara Karşı Cürümler” başlıklı Dokuzuncu Bap Yedinci Fasıldan sonra gelmek üzere sekizinci fasıl olarak düzenlenmeliydi.

¹¹ Bkz. Ersoy, Yüksel, Çalışma Hürriyetine Karşı Suçlar (TCK .m. 201 ve 275 sayılı kanunun ilgili hükümleri) Ankara 1973, s.82-86: Son fıkra ise her üç suç için bazı ağırlatıcı nedenlere yer vermiştir; Bkz. Tezcan/Erdem, s. 1 17-120.

¹² Ersoy, Çalışma ,s.82-86;Tezcan/Erdem, s. 117-120.

Nitekim bu hüküm, 2001 TCK Öntasarısında, “Özel Hükümler”in düzenlendiği İkinci Kitabın “Kişilere Karşı Suçlar” başlıklı Birinci Kısımının İkinci Bölümünde “Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti” alt başlığı ile düzenlenmiş ve bunun gerekçesi olarak ihlal edilen/korunan hukuki yararın niteliğinin göz önüne alınması gösterilmiştir. Tasarı bu gerekçeyle, söz konusu suçun topluma ve toplumun en büyük örgütlenmesi olan Devlete karşı değil, kişiye yönelik olduğunu kabul etmiştir.

II.İNSAN TİCARETİ SUÇUNUN KONUSU

A.HUKUKİ KONU (KORUNAN HUKUKİ MENFAAT)

Devlet, ekonomik, sosyal, kültürel veya siyasi nedenlerle ülkesinde meydana gelen hukuka aykırı olayları denetiminde tutmak/engellemek durumunda olup, bu husus onun temel varlık sebeplerinin başında gelir. Devlet, insan ticareti mağdurlarının yasadışı yollarla kullanıldığı piyasalarda (ör. fuhuş iş, sağlık vb.), bu eylemlerden kaynaklanan nedenlerle, sağlamakta yükümlü olduğu kamu düzeni ve istikrarının bozulması nedeniyle, bir yığın sorunlarla uğraşmak zorunda kalmakta, bu kişilerin işledikleri veya işleyecekleri suçları kovuşturmaya veya önlemeye çalışmakta ve bunların ötesinde, zikredilen kişilerin sebep olduğu ucuz ve/veya karşılıksız iş gücü nedeniyle vatandaşlarının iş kayıplarını telafi etmek için halka veya kamu finansmanına yük getiren önlemler almakta, keza aynı kişilerin eylemleri sonucunda oluşan veya tetiklenen bulaşıcı vs. hastalıkların tedavisini sağlamak ve yayılmasını önlemek için, vatandaşlarından onların ihtiyaçlarının görülmesi amacıyla aldığı vergi ve diğer kamu gelirlerini harcamak zorunda kalmaktadır. Görüldüğü gibi, insan ticaretine konu eylemler sonucu kamu düzeni doğrudan veya dolaylı olarak bozulmakta veya bozulma tehlikesiyle karşı karşıya gelmektedir. Bu durumda “insan ticareti suçu”nun ihdas edilmesiyle korunan hukuki menfaatin ilkinin, “kamu düzeninin korunması” olduğunu söyleyebiliriz.

Bu suçla korunan ve ön planda olan ikinci hukuki menfaat ise, zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesinin teinin için, kendilerine tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanarak veya onlar üzerindeki nüfuz veya denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanarak veya kandırılarak rızaları ifsat edilen ve bu şekillerde tedarik edilen, kaçırılan, bir yerden başka bir yere götürülen veya sevk edilen veya barındırılan insanların “şahsi hürriyet hakları” ile “vücut bütünlükleri” ve “şerefleri”&\x. Gerçekten, faillerin fiilleri sonucunda mağdurların “maddi ve manevi varlığı (vücut bütünlüğü)” ile “şahsi hürriyet haktan” ağır şekilde bozulmakta ve/veya ihlal edilmekte ve bu

nedenlerle genellikle fiziksel ve manevi (ruhsal) acılar çekmekte ve hatta bazen beden vücut bütünlükleri bakımından (ruhsal veya fiziksel) onarılamayan zararlara uğramaktadırlar. Bu nedenle suç, “birden çok hukuki menfaati koruyan/çok konulu” bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır.

B. MADDİ KONU

Suçların hukuki konusu, onların maddi konularından kaynaklanmakla beraber, farklılık arz etmektedir. Gerçekten suçun maddi konusu, “suçun cismini oluşturun insan veya şey”¹³ olduğuna göre, “insan ticareti suçu”nun maddi konusu, suç mağduru kişinin bizzat kendisi/bedenidir.

III. FAİL VE MAĞDUR

Bu suçun “faili” herhangi bir kimse olabilir. Bu nedenle söz konusu suç, sadece belirli sıfat ve niteliklere sahip kişiler tarafından işlenebilen mahsus (özel) bir suç olmayıp, herkes tarafından işlenebilecek genel bir suçtur. Bunun yanında fiilin işlenebilmesi için tek bir fail yeterli olduğundan, yani birden fazla kimselerin fail olarak bulunması zorunlu olmadığından suç tek failli bir suçtur.

Fail kamu idaresiyle arasında bir istihdam bağı bulunan bir memursa verilecek ceza diğer şartlarının da varlığı halinde TCK’nin 251 ve/veya 281. maddeleri gereğince arttırılır. Örneğin bir tapu memurunun görevi esnasında “insan ticareti suçu” işlemesi halinde TCK’nin 201/b maddesiyle tayin edilecek ceza TCK’nin 251. maddesiyle arttırılmalıdır. Bununla birlikte, örneğin ülkeye girişi ve çıkışların yapıldığı gümrük kapılarındaki bir denetim görevlisinin, insan ticareti failleriyle iştirak halinde ve görevindeki yetkileri de kötüye kullanarak mağdurların sınırdan geçişini sağlarsa, failin memur olması “insan ticareti suçu”nun unsuru veya ağırlatıcı sebebi olarak öngörülmemiş olduğundan, hem TCK’nin 201/b maddesiyle, hem de memuriyet görevinin kötüye kullanma eyleminin şekline göre oluşan suç gereğince (ör. TCK md.240) cezalandırılacaktır (TCK md.78). Doğaldır ki bu ihtimalde TCK’nin 251 ve/veya 281. maddeleri uygulanmayacaktır.

Temyiz kudretinden yoksunluk ve diğer isnadiyet halleri ile ilgili sorunlar genel ilkeler çerçevesinde çözümlenmelidir.

Tüzel kişi suçun faili olamaz. Zira tüzel kişiler suç işleyebilecek maddi bünyeye ve hareket yeteneğine sahip değildir. Bununla birlikte, tüzel kişilerin

¹³ Dönmezer /Erman, C.I, s.379; Gianniti, L’oggetto Materiale del Reato, Milano 1966, s. 170 vd (zkr.Tümerkan, Dolandırıcılık, s. 15); Demirbaş, Timur, Ceza Hukuku Temel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002. s.459.

yetkili organlarını oluşturan şahısların, yönetici veya temsilcilerinin söz konusu suçu işlemleri halinde, kendi fiillerinden suç faili olarak sorumlu tutulacakları izahtan varestedir.

Her suçta “zarar gören bir tarafın (parte lase)/mağdurun” olması zorunludur. Suç hem toplumu, yani teşkilatlanmış bir toplum olarak “devleti”, hem de “fertleri” zarara sokar. Bu zararların derecesi suça göre değişmekle birlikte, her suçta az veya çok her ikisi de bulunur. Belli bir şahsa karşı gözükmeyen suçlarda fertler, toplumun bir üyesi olarak, zarar gördükleri gibi; sadece fertlere karşı işlenmiş gibi gözükken suçlarda da. Devletin hukuk düzeni bozulduğu için toplumun zararı da mevcuttur.¹⁴ Bu nedenle bütün suçlarda olduğu gibi “insan ticareti suçu”nun da tabii ve zorunlu mağduru “Devlet”tir. Bununla birlikte bu suçun asıl mağduru, zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini temin için, kendilerine, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanarak veya üzerlerindeki nüfuz veya denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanılarak veya kandırılarak rızaları ifsat edilen ve bu şekillerde tedarik edilen, kaçırılan, bir yerden başka bir yere götürülen veya sevk edilen veya barındırılan kimselerdir.¹⁵ Burada mağdur her hangi bir kimse olabileceğinden, yani nitelikleri tanımlama suretiyle belirlenen ve belli hukuki sıfatlara sahip kişiler olması zorunlu olmadığından, bu suç “mağdur bakımından özel/mahsus suç” değildir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, mağdur 18 yaşını doldurmamış bir çocuk ise, maddenin birinci fıkrasında belirtilen maksatlarla tedarik edilmeleri, kaçırılmaları, bir yerden diğer bir yere götürülmeleri veya sevk edilmeleri yahut barındırılmaları halinde, suçu oluşturan ve “tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak, nüfuzu kötüye kullanmak, kandırmak veya kişiler üzerindeki denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanmak” şeklinde sayılan araç eylemlerden herhangi birisine başvurulmasa bile, faile birinci fıkra da belirtilen cezalar verilecektir. Kanun koyucu burada bir “mefruz cebir” hali öngörerek, onsekiz yaşını

¹⁴ Kunter, Nurullah, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku. Yenileştirilmiş ve Geliştirilmiş 8. Bası. İstanbul 1986. s.s.298 vd.

¹⁵ “Suçun mağdurunu”, “suçun konusu” ile karıştırmamak gerekir. Gerçekten suç teşkil eden harekete ilişkin hak ve yarardan zarar gören ile bu hak ve yararın sahibi aynı kişi ise. suçun konusu ile mağdurun birleştiği görülür. Örneğin müessir fiil suçlarında durum böyledir. Ancak bazı hallerde, suçun konusunu oluşturan kişi ile. ihlal edilen hak ve menfaatin sahibi farklı olabilir; örneğin küçüğün rızadan alınoulmasında veya kaçırılmasında suçun konusu alıkonulan veya kaçırılan küçük olduğu halde, mağduru velayet hakları ihlal edilen ana ve babadır (Dönmezer, Sulhi/Erman. Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım, C. 2. 8.Bası, İstanbul 1983, s.453-454).

doldurmamış çocukların birinci fıkrada belirtilen maksatlarla maddenin öngördüğü hareketlere konu kılınmalarını, araç eylemlere başvurulmaması halinde dahi, suç saymıştır. Bu hükümle Kanun koyucu, maddede öngörülecek araç eylemlere başvurulmasa bile, fiziksel ve ruhsal gelişimleri itibarıyla daha korumasız olan ve iradeleri daha kolay etki altına alınabilecek olan çocukların üst düzeyde korunmasını amaçlamıştır ki, doğru bir yaklaşımdır.

İlerde manevi unsur kısmında da değineceğimiz üzere, 1 8 yaşını doldurmuş kişilerin suç mağduru olabilmesi için, zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini temin için, tedarik edilmeleri, kaçırılmaları, bir yerden başka bir yere götürülmeleri veya sevk edilmeleri veya barındırılmaları esnasında, kendilerine, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanmalı veya üzerlerindeki nüfuz veya denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanılmalı veya kandırılarak rızaları ifsat edilmelidir. Aksi halde, fail zikredilen fiillere başvurmaksızın mağdurun rızasını elde etmişse, söz konusu rıza geçerli olduğundan suç oluşmayacaktır.

IV.MADDİ UNSUR

Bu suçun maddi unsuru, bir kişinin;

-zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek veya

-esarete veya benzeri uygulamalara tabi kılınmak yahut

-beden organlarının bazılarının verilmesine razı kılınmak maksatlarıyla;

-TEDARİK EDİLMELERİ VEYA

-KAÇIRILMALARI VEYA

-BİR YERDEN DİĞER BİR YERE GÖTÜRÜLMELERİ VEYA

-SEVK EDİLMELERİ VEYA

-BARI NDIRILMA LARIDIR.

Tedarik etmek, maddede sayılan amaçlarla suç konusu mağdurun araştırılıp bulunması, sağlanması veya elde edilmesidir.

Kaçırmak, maddede sayılan amaçlarla, suç konusu mağdurun, fail veya failin görevlendirdiği kimse tarafından, kendi hukuki alanından çıkarılarak, failin hukuki alanına sokulması ve bu şekilde mağdurun kendi cismi üzerindeki egemenliğinin fail lehine yok edilmesidir. Görüldüğü gibi, kaçırarak failinin içinde, mağdurun mutlaka bir yer değiştirmesi zorunlu olarak mevcuttur.

Bir yerden diğer bir yere götürmek, maddede sayılan amaçlarla mağdurun faille veya failin görevlendirdiği kişiyle birlikte götürülmesini ifade ettiği halde;

sevk etmek, zikredilen amaçlarla mağdurun yalnız olarak bir yerden başka bir yere gönderilmesi anlamını taşır.

Barındırmak, failin egemenlik alanına girmiş olan mağdurun, maddede sayılan amaçlarla, bir yere yerleşmesini ve yaşamasını sağlamaktır. Kuşkusuz burada failin amacı, elde etmeyi tasarladığı yararları sağlamak için, mağdura uygun koşullar sağlamak olup, yoksa mağdur yararına bir iş yapmak değildir. Barındırılan yerin açık veya kapalı olması önemli değildir.

“insan ticareti suçu” mağdurunun “tedarik edilmesi, kaçırılması, bir yerden diğer bir yere götürülmesi, sevk edilmesi veya barındırılmasında” suçun sonucunun zaman içinde devam etmesi söz konusu olduğundan “mütemadi” bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Önemle belirtelim ki, maddede öngörülen ve “tedarik edilme”, “kaçırılma”, “bir yerden diğer bir yere götürülme”, “sevk edilme” veya “barındırılma” şeklinde sayılan maddi unsurların, “belirli araç eylemlere” başvurulması suretiyle gerçekleştirilmesini, suçun oluşması bakımından gerekli koşullar olarak saptamıştır: Bu araç fi iler ise;

-tehdit veya

-baskı veya

-cebir¹⁶- şiddet uygulamak veya

-nüfuzu kötüye kullanmak veya

-kandırmak veya

-mağdurların çaresizliklerinden yararlanma yahut

-mağdurlar üzerinde sahip olunan denetim olanaklarından yararlanmaktır.

Failin zikredilen araç fiilleri kullanarak mağdurun rızasını elde etmesi suçun oluşumu için zorunlu olduğundan, “insan ticareti suçu” “bağlı hareketli” bir suçtur.

“Cebir, şiddet ve tehdit” terimleri hükümde, “tehdit... cebir ve şiddet ...” şeklinde kullanıldığından “cebir ve şiddet” “maddi cebir”¹⁷ anlamına gelmek-

¹⁶ Buradaki “cebir” tabiriyle kastedilen “maddi cebir” , yani “şiddet”tir.

¹⁷ Bkz. Levi, N., Delitti contro, la Pubblica Amministrazione, t.,II, Milano 1935, s.431,zkr. Polatcan, İsmet, Memur ve Resmi Heyetlere Karşı Hakaret ve Sövme Cürümleri, Üçdal Neşriyat. İstanbul 1983. s. 178: Majno, s.206; Ereni, Faruk, Tehdit ve Cebir Kullanma Suçu.

tedir. Cebir ve şiddete maruz kalan mağdurun şahsı, fizik bütünlüğü üzerinde yapılan hareketler neticesi, kişi halen hissedebileceği kötülük ve tecavüz icrası suretiyle, başka şekilde davranma imkânından yoksun bırakılmakta ve bu şekilde bir işi yapmaya veya yapmamaya zorlanmaktadır.¹⁸ Keza insan hareketlerini sınırlayan bir kavram olarak “tehdit” ise, maddi cebirin aksine mağdurun vücut bütünlüğü aleyhine doğrudan ve o an gerçekleşen fiziki bir hareket değil, daha ziyade, failin isteğinin yerine getirilmemesi halinde, ileride mağdura bir zarar verileceğinin bir kötülük yapılacağına bildirilmesi ve bu şekilde onun güvenlik duygusunun, iç huzurunun bozulması, endişeye sevk edilmesidir. Bu itibarla “tehdit” kavramını “manevi cebir” olarak zikredebiliriz.¹⁹

“Cebir (şiddet=zor, maddi cebir ve/veya tehdit=manevi cebir)”in doğrudan veya dolaylı olmakla beraber, mağduru etkileyecek ciddiyette olması gerekir.

“Şiddet (maddi cebir)” insan ticareti suçunu gerçekleştirmek için gereken boyutu aşmışsa, bu suçun yanında başka suçlara da vücut verebilecektir.

AD. 1952, Sa. 7, s.874; Erem, Cebir, s.94-97; Erem, /Toroslu, s.87; Erman/Özek, s.295; Gözübüyük, s.483-484,1101-1102; Artuk/Gökçen/Yenidünya, s.557; Polatcan, s. 178;Tezcan/Erdem, s.46-48: 1997 t.TCK Tasarısında 25.maddesinin başlığında “cebiri, ikrah ve tehdit” ibaresine, madde metninde ise “...maddi cebir veya muhakkak ve ağır bir ikrah veya tehdit...” ibarelerine yer verilmiştir. Özgenç (s.74-75) bu durumu “Maddede ‘maddi cebir’, ‘ikrah’ ve ‘tehdit’ kavramına ayrı ayrı yer verilmiştir. ‘Vis compulsiva (zorlayıcı kuvvet)’ karşılığı olarak cebir kavramıyla eş anlamlı olarak Türk hukukunda ‘ikrah’ kavramı da kullanılmaktadır. Bu itibarla, cebir kavramına madde metninde yer verildikten sonra ayrıca ikrah kavramının kullanılmasına gerek olmadığı düşüncesindeyiz.” şeklinde eleştirmiştir.

¹⁸ Bkz. Yar.suvat, s.467-468; Yarsuvat, Toplantı s. 197; Bayraktar, Koksall. Suç İşlemeye Tahrir Cürmü. İstanbul 1977. s.3 I; Jescheck, Hans-Heinrich, Alman Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş (Çev.Feridun Yenisey), İstanbul 1989. s.68-69; Özgenç/Şahin, s.267- 271; Ayrıca bkz. dn 25’de belirtilen yerlere; (CGK, 19.6.2001,2001/4-128/130) (Bkz.Kaban, Mater/ Aşaner, Halim/ Güven, Özcan/ Yalvaç, Gürsel, Ceza Genel Kurulu Kararları, Ankara 2001. s.362 vd. Ayrıca bkz.YKD. C. 27. Aralık 2001. Sa.12. s. 1870-1872).

¹⁹ Bkz. Erem, Tehdit ve Cebir Kullanma Suçu. s.874; Erem, Cebir, s.94-97; Yarsuvat, s.3 15, 467-468;Polatcan, s. 178; Özgenç (1996), s.226-227; Özgenç/Şahin. s. 267-271. 405-416; Tezcan/Erdem, s.46-48; Ayrıca bkz. dn.41’de belirtilen yerlere); TCK’de çok önemli bir yer işgal eden “cebiri , şiddet ve tehdit” kavramlarının tekrar mahiyetinde ve oldukça itinasız şekilde kullanılmasının nedeninin “terim birliğinin bulunmaması” ve Yasanın yürürlüğe girdiği 1926 yılında etkinliğini koruyan “Osmanlı Türkçesi”nde “aynı anlama gelen kelimelerin beraber/yan yana bulunmasının anlamı pekiştiren bir üslup özelliği olarak yaygın olarak kullanılması” olduğu tamamen haklı bir gerekçeyle zikredilmektedir. (Bkz.Gökçen, Ahmet, Halkı Kin ve Düşmanlığa Açıkça Tahrir Cürmü (TCK m. 312/2), Ankara 2001, s. 14-15).

Örneğin, fail TCK'nin 456/4. maddesi kapsamında kalan bir şiddet uygulayarak mağduru “insan ticareti fiiline razı ettiği halde”, bununla yetinmeyerek, mağdurun kendisine bağımlılığını arttırmak için ayrıca aynı yasanın 456/2. maddesinde belirtilen şekilde devam eden bir şiddet daha uygularsa, faile gerçek içtima kuralları gereğince bu hüküm gereğince de ceza tayin edilmelidir.

Nüfuzu kötüye kullanmak: Mağdurun gerek ailevi, gerek mukavelevi ve gerekse başka türlü bağlarla ilişki içinde bulunduğu kimselerce (fail tarafından) ve bu kimselerin mağdur üzerinde sahip oldukları etkiyle/manevi kuvvetle, failin fiiline rıza göstermesini sağlamaktır.²⁰

Baskı (tazyik) : Mağdurun sahip olduğu hak ve özgürlüklerin kısıtlanarak, zor altında bulundurulması durumudur.²¹ Bu durumda mağdur, kendisine uygulanan yıldırma, sindirme veya şiddet eylemleri sonucunda, bağımsız hareket etme ve karar verme yeteneğini kaybetmektedir.

Kandırma: Failin çeşitli hile, entrika ve desiselerle, mağduru suç konusu fiil konusunda aldatarak ikna etmesidir.

Mağdurların çaresizliklerinden yararlanmak: İçinde bulunduğu maddi veya manevi olumsuz durumu ortadan kaldırmak veya çözmek olanağı bulunmayan mağdurun, umarsız durumundan istifade edilerek maddede yazılı fiillere razı edilmesidir.

Mağdurlar üzerinde sahip olunan denetim olanaklarından yararlanmak:

Mağdurun bulunduğu konum veya şartlar itibariyle, doğrudan fail veya kendisi üzerinde kontrol hak ve yetkisi olan kişiler tarafından, söz konusu hak ve yetkinin sağladığı fırsatların kullanılması suretiyle, maddede yazılı fiillere razı edilmesidir.

Suç, maddi unsur olarak zikredilen fiillerin birinin yapılmasıyla oluşacağından, seçimlik hareketli bir suçtur. Ayrıca söz konusu suç yukarıda da değinildiği üzere mütemadi bir suç olduğundan, temadinin kesildiği yer ve zamanda tamamlanmış olur.

V.MANEVİ UNSUR

“İnsan ticareti suçu” kasıtlı suçlardır. Ancak fail, maddede söz edilen “kişileri tedarik etmek, kaçırmak, bir yerden başka bir yere götürmek veya sevk etmek veya barındırmak” fiillerini;

²⁰ Benzer tanım için bkz: Dönmezer, Ceza Hukuku Özel Kısım Genel Adap ve Aile Düzenine Karşı Cürümler, 5. Bası. Filiz Kitabevi. İstanbul 1983, s.380.

²¹ Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, s.225.

-zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek veya

-esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılmak veya

-vücut organlarının verilmesini sağlamak maksadıyla gerçekleştirmelidir. Bu durumda suç, genel kastın yanında “özel kastın da bulunmasıyla işlenebilen” bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu unsur, çalışmamızın “içtima” kısmında görüleceği üzere, bu suçu diğer birçok suçtan ayırmak olanağını vermektedir.

Hükümde açıkça belirtilmemiş ise de, “zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılmak, vücut organlarının verilmesini sağlamak” isteyen failin, bu fiilleri işlemesindeki amacının, “kendisine veya başkalarına, maddi veya manevi kazanç veya çıkar sağlamak” olması gerektiğini söylemek, yanlış bir yargı olmasa gerek. Gerçekten. zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılmak, vücut organlarının verilmesini sağlamak” fiillerinin içeriğinde bir “istismar/sömürü” arzusu, tabii olarak mevcuttur²²

“Zorla çalıştırmak” veya “hizmet ettirmek”, mağdurun isteği dışında, ona karşı maddi veya manevi cebir veya baskı zor kullanılarak, yani zecren, metazori olarak belli bir süre bir iş yaptırmak/gördürmektir.²³

“Zorla çalıştırma yasağı” başlıklı Anayasamızın 18/1. maddesi **“Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.”** hükmünü vazettikten sonra, aynı maddenin 2. fıkrasında, **“şekil ve şartları kanunda düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar;”²⁴ olağanüstü**

²² "Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek insan I learetının, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine. Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol" 3. maddesinde, "insan ticareti" "...kişilerin istismar amaçlı temini, bir yerden bir vere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınması anlamına... geleceği belirtmiş: “istismar” teriminin ise asgari olarak. "...başkalarının fuhşunun istismar edilmesini veya cinsel istismarın başka biçimlerini, zorla çalıştırmayı veya hizmet ettirmeyi, esareti veya esaret benzeri uygulamaları, kulluğu veya organların alınmasını... içereceği, ayrıca tasrih edilmiştir.

²³ Avrupa İnsan Hakları Divanının bu yöndeki bir kararı için bkz:Kom.K.X/Hollanda, 13,12,1976, 7602/DR 7, s. 161 (Gölcüklü/Gözübüyük, s. 217);Alpkaya, s. 131.

²⁴ İHM'ye göre, bu durumdaki kişilerin olağan biçimde çalıştırılmaları, sözleşmeye aykırılık teşkil etmemektedir. Zira amaç, onların topluma yeniden kazandırılmaları/rehabilitasyonlarıdır (bkz. DE VILDE, OOMS ve VERSYP-BELÇİKA, 18.06. 1971, 2832/66: VAN DROOGENBROECK-BELÇİKA. 24.06.1982. 7906/77) (Doğru, Osman, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi İçtihatları I. Adalet Bakanlığı Yayınları. 2. Bası. Ankara 2003. s.81. 471: Gölcüklü/Gözübüyük, s.216-217.

hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler;²⁵ **ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları**”nın,²⁶ zorla çalıştırma sayılamayacağım açıklamıştır.

Esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılmak. mağdurları kölelik,²⁷ esirlik, tutsaklık durumunda tutularak, onları söz konusu durumlarda uygulanabilen uygulamalara muhatap etmektir. Esaret veya benzeri uygulamalara tabi kılınan kişinin herhangi bir özgürlüğü ve serbest seçim hakkı ve karar verme yeteneği olmayıp, tamamen esareti altında bulunduğu gücün emir ve istekleri doğrultusunda hareket etme mecburiyeti söz konusudur. Örneğin mağdurun ödemesi mümkün olmayacak şekilde borçlandırılması, toplumdan veya yakınlarından tecrit edilmesi, pasaport veya kimlik belgesi vs. el konulması mağdurun fiziksel veya psikolojik bir tutsaklık haline tabi tutulması şekilleri ildir.

Vücut organlarının²⁸ verilmesini sağlamak, insan bedeninde bulunan, orada belirli görevler yapan ve sınırları kesin olarak belirlenmiş bölümünün, mağdur tarafından, faille veya failin istediği birine iletilmesini, bırakılmasını veya bağışlanmasını temin etmektir. Belirtelim ki, failin buradaki amacı, mağdurun organlarının verilmesini sağlayarak ona her hangi bir şekilde zarar vermek değil, onun organının başka birine naklini (transplantasyon) sağlamaktır. Kuskusuz buradaki amaç, insani, ahlaki veya yasal bir amaç değil, çoğunlukla maddi veya manevi bir çıkar veya kazanç sağlamak gayesidir.

Bu suçun taksirle işlenmesi mümkün değildir. Örneğin bir fabrika gece bekçisinin, fabrika binasında olduğunu bilmediği bir işçinin üzerine kapıyı kilitleyerek, orada uzun bir süre kalmasına neden olması durumunda, bu suçtan sorumlu tutulamaz.

²⁵ Burada istenecek hizmetler, kişisel yetenek ve olanak sınırları içinde olmalı ve normal ölçüler dışına çıkmamalıdır (Gölcüklü/Gözübüyük, s.219).

²⁶ Örneğin bazı memurların zorunlu olarak yurdun çeşitli bölgelerinde görev yapmak üzere tayin edilmeleri veya zorunlu hallerde (ör.büyük orman yangınlarında) itfaiye eri olarak çalıştırılmaları, “vatandaşlık görevlerinden” olup, zorla çalıştırma kapsamında değerlendirilemez (Ünal, s. 134).

²⁷ Kölelik, bireyin her türlü haktan yoksun biçimde, “mal” veya “meta” muamelesi görmesi, bir eşya gibi mülkiyete konu edilmesidir. Kulluk ise, bireyin borç karşılığı ya da toprak mülkiyetine bağlı olarak, kendisinin son veremeyeceği bir bağ altında hizmet vermesidir. Bu niteliği itibarıyla kulluk, köleliğin daha az yoğunundan başka bir şey değildir (Gölcüklü/Gözübüyük, s.215: aynı yönde Ünal, s. 131)

²⁸ “Doku”, organ kavramına dahil değildir (Bu konuda bkz. Akıncı, Şahin, Türk Özel Hukukunda İnsan Kökenli Biyolojik Madde (Organ-Doku) Nakli Kavramı ve Bundan Doğan Hukuki Sonuçlar, Yetkin Yayınları. Ankara 1996, s.10-13).

VI. HUKUKA AYKIRILIK UNSURU

“**Hukuka aykırılık**”, maddi ve manevi unsurları tamam ve yasadaki tanıma uygun olan eylem ile hukuk düzeni arasındaki aykırılıktır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken ayrıntı, eylemin yalnız ceza hukuku ile değil, bütün hukuk düzeni ile çatışma halinde bulunmasıdır. Kural olarak tipe uygun bir fiilin gerçekleştirilmesi ile birlikte hukuka aykırılık da gerçekleşir. Bu nedenle fiilin tipe uygunluğu, aynı zamanda hukuka aykırılığının da bir belirtisidir. Bununla birlikte bazı nedenler, tipe uygun olan fiilin cezalandırılması olanağını ortadan kaldırır ki, bu nedenlere “hukuka uygunluk nedenleri” denir. İşlenen fiilleri hukuka uygun hale getiren bu nedenler ceza kanunundan ileri gelebileceği gibi, başka kanunlardan da kaynaklanabilir.

Doktrinde hukuka aykırılık unsurunun bağımsız bir unsur olmadığını ve diğer unsurlardan birinin veya diğerinin kapsamında olduğunu, yani onun özünü oluşturduğunu ve farklı bir kimliği olmadığını kabul edenler olduğu gibi, onu ayrı ve diğer unsurlardan bağımsız bir unsur olarak kabul edenler de vardır. Bununla birlikte her iki görüş sahiplerinin de üzerinde uzlaştığı konu, suçun oluşması için fiilin hukuka aykırı olmasının zorunlu olduğu hususudur.²⁹ Bu nedenle suçun diğer tüm unsurlarının tamam olması halinde dahi, eylem herhangi bir yasa normuyla hukuka uygun hale gelmiş veya getirilmişse artık söz konusu eylemin suç olduğunu kabul edemeyiz. Önemle belirtmek gerekir ki, hukuka aykırılığı ortadan kaldıran sebepleri, başka bir ifadeyle hukuka uygunluk sebeplerini yalnızca ceza hukukunda değil, diğer tüm hukuk dallarında da aramak zorunludur (ör. 4721 sayılı MK. md. 981; 743 sayılı Eski MK md.894). Zira hukuka aykırılık bütün hukuk düzenine aykırılık olup, bu nedenle bölünmez bir bütün teşkil eder. Gerçekten, aksi durumun kabulü çeşitli hukuk dallarının birbiri ile çatışına halinde olmasının kabulü anlamına gelir ki, bu da doğrudan doğruya hukuk düzenine karşı olmak demektir.

²⁹ Bu konuda bkz. Yüce, Turhan Tufan, Ceza Hukuku Dersleri, C.I, Manisa 1982, s. 249 vd.; Yüce, Turhan Tufan, Ceza Hukukunun Temel Kavramları, Ankara 1985, s.35 vd.; Erem/ Danişman / Artuk, s. 51 vd.; Dönmezer, Sulhi/Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku.Genel Kısım. C. 2, 8. Bası, İstanbul 1983, s. 1 vd.; Alacakaptan, Uğur, Suçun Unsurları. Ankara 1970. ,81.vd.; Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Genel Hükümler, C. 2-3, İstanbul 1992. s. 132 vd.; İçel,Kayıhan/Sokulu-Akıncı, Fusun/ Özgenç, İzzet/ Sözüer, Adem/Mahmutoğlu, Selami F/Ünver, Yener, İçel Yaptırım Teorisi, 3.Kitap, Beta Yayınevi, İstanbul 2000. s.92-190; Artuk, Mehmet Emin/Gökçen, Ahmet/Yenidünya, Cener, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 2002, s.467-532; Öztürk, Bahri/ Erdem, Mustafa, R/ Özbek, Veli Ö., Ceza Hukuku Genel Hükümler ve Özel Hükümler (Kişilere ve Mala Karşı Suçlar) Temel Bilgiler, Ankara 2001, s.57 vd.; Ersoy, Yüksel, Ceza Hukuku Genel Hükümler. İmaj Yayıncılık. Ankara 2002, s.89-99.

“Mazeret nedenleri”, ya da **“suçu ortadan kaldıran objektif nedenler”** olarak da adlandırılan **“hukuka uygunluk nedenleri”**³⁰ fiilin hukuka aykırılığı (ya da hukuka aykırılık unsurunu) ortadan kaldırıp, onu hukukun meşru saydığı bir hareket haline getirirler. Başka bir ifadeyle adı geçen nedenler eylemin suç olarak vücut bulmasını engelleyici bir etkiye sahiptirler. Bir olayda hukuka uygunluk nedenlerinden birinin varlığı halinde, failin hareketleri, insanlığın ve toplumun çıkarlarıyla çatışma halinde olmadığından, ortada bir zarar da olmamaktadır. Zararın olmadığı bir yerde ise, hukuka aykırılık unsurunun varlığından söz edilemez.

“Hukuka uygunluk nedenleri” genel olarak iki gruba ayrılmaktadır: Ceza Kanununda (49. maddede) gösterilenler ve Ceza Kanununda (49. maddede) gösterilmeyenler. Bunlardan birincisi TCK’nin 49. maddesinde düzenlenen **“kanun hükmünü icra”**, **“yetkili merciin emrini ifa”** **“meşru müdafaa”**³¹ ve **“ıztırar (zaruret/çaresizlik) hali”**dir. İkincisi yani Ceza Kanununda (49. maddede) gösterilmeyenler ise **“mağdurun rızası”** ve **“hakkın veya yetkinin icrası”**dır.

Ceza Kanununda (49. maddede) yer almayan hukuka uygunluk nedenlerinden **“mağdurun rızası”** ancak, mağdurun **“mutlak surette üzerinde tasarruf etme hakkına sahip olduğu bir hakka”** yönelik saldırı olduğunda hukuka uygunluk nedeni teşkil edebilir. Hukuk düzeni (zikredilen kayıtlar) mağdurun kendisine karşı işlenen fiili onaylamasına bazı hukuki sonuçlar bağlamış olup, buna **“mağdurun rızası”** denmektedir. Açıklanan bu beyan, hukuki bir işlemde başka bir şey değildir. Belirtmek gerekir ki, söz konusu beyanın hukuki sonuç doğurabilmesi için bulunması gereken iki şart daha vardır ki, onlar da mağdurun **“fiil ehliyetine sahip olması”** ve rıza beyanının **“rızayı ifsat eden sebeplerle sakatlanmamış bulunması ile suçun işlenmesi anında veya işlenmesinden önce var olmasıdır”**.

Ceza Kanununda (49. maddede) yer almayan hukuka uygunluk nedenlerinden İkincisi ise, **“hakkın veya yetkinin icrasıdır”**. Bu hususun bir hukuka uygunluk nedeni sayılabilmesi için, söz konusu hak veya yetkinin fail tarafından doğrudan doğruya kullanılabilen, yani kullanılabilmesi için yargılama makamından veya başka bir yetkili makamdan karar alınmasına gerek bulunmayan ve hukuk düzenince kabul edilmiş olan sübjektif bir hakkın bulunması, hakkın

³⁰ Bu konuda bkz. 2 nolu dipnotta belirtilen yerlere.

³¹ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Özen, Muharrem, Türk Ceza Hukukunda Meşru Müdafaa. Seçkin Yayınevi, Ankara. 1995.

icrası ile işlenen suç arasında illiyet bağının bulunması ve bu hakkın kötüye kullanılmamış olması gerekir. Bu duruma “**mal için meşru müdafaa ve zilyetliğin korunması (TCK md. 461, BK md. 52/1, 3, 267, 4721 sayılı MK. md. 981; 743 sayılı Eski MK md. 894)**”, “**bir iş, sanat, meslek, bilim veya spor faaliyetlerinin icrası (TCK md. 198, 288, 477, 480/son, 486, CMUK md. 48, HUMK md. 245, AY md. 27, 59, 64)**” örnek gösterilmektedir.

Belirtmek gerekir ki. hukuka uygunluk nedenleri konusunda doktrinde genel olarak yukarıdaki ayırım yapılarak, keza oradaki örnekler verilmekle birlikte mahiyeti itibariyle Ceza Kanununun 49. maddesi dışındaki sebepleri sınırlandırmak mümkün değildir. Esasen yukarıda da değinildiği gibi, failin hareketleri, insanlığın ve toplumun çıkarlarıyla çatışma halinde olmadığı bir durumda, ortada bir zarar ve dolayısıyla suç da olmayacaktır. Keza, bir hakka dayanarak kurulan bir bağın veya hukuki işlemin herhangi bir nedenle ortadan kalkmasından sonra, bu bağı koruyan normun da işlerliğini yitireceği doğaldır.³² Böyle bir durumun varlığı halinde ise hukuka aykırılık unsurunun oluştuğu söylenemeyeceğinden suç da oluşmayacaktır.

Her suçta olduğu gibi, “**insan ticareti suçu**”nun da oluşabilmesi için, hukuka aykırı olması gerekir. Aksi halde, “**hukuka aykırılık unsuru**” mevcut olmadığından suç oluşmayacaktır.

Yukarıda genel batlılarıyla değinilmeye çalışılan “**hukuka aykırılık unsuru/hukuka uygunluk sebepleri**”, “insan ticareti suçu” açısından her hangi bir fonksiyona sahip midir? Kanımızca söz konusu edilen nedenlerin her biri mahiyeti elverdiği ölçüde bu suç açısından da uygulanabilecektir. Örneğin “**insan ticareti suçu**”nun mağduru, bir mahkeme kararı ile tutuklanmış veya mahkumiyetin sonucunda bir işi yapması ya da yapmamasına veya bir yere gitmemesine hükmedilip bu hüküm zorla icra edilmişse, yahut vatan hizmeti için zorla da olsa askere alınmışsa, ya da 2238 sayılı Kanunun hükümlerine uygun olarak bir organı nakledilmişse, bu kararları veren veya işlemleri icra eden kişiler, TCK’nin 49. maddesinde düzenlenen “kanun hükmünü icra”, “yetkili mercii emrini ifa” ile bu maddede düzenlenmeyen “hakkın veya yetkinin icrası”³³ şeklindeki hukuka uygunluk nedenlerinin mevcudiyeti nedeniyle, fiillerinden sorumlu tutulamayacaklardır.

³² Benzer mahiyette: Erman/Özek. s. 466.

³³ Örneğin bir futbol takımının oyuncuları belirli bir süre kampa alıp, onları amaçları doğrultusunda çalıştıran teknik direktörün eylemi bir hakkın ve yetkinin kullanılmasıdır.

Bir geminin batmasıyla sonuçlanan deniz kazasında, filikaya binerek kurtulan birkaç kişinin, yaptıkları iş bölümünün uygulanmaması durumunda, muhakkak ölüm tehlikesi içinde olacakları bir ortamda, orada bulunan bir kişiye zorla bir iş yaptırmaları örneğinde olduğu gibi, failler, TCK'nin 49. maddesinde vazedilen “ıztırar (zaruret/çaresizlik) hali” hükümleri çerçevesinde eylemlerinden sorumlu tutulamayacaklardır.

Kendisinin veya başkasının nefesine veya ırzına yönelik bir saldırının filhal defi için, örneğin bir kişiyi herhangi bir yere zorla kapatıp tehlikenin define kadar tutan kişi de, “meşru müdafaa” hakkım kullanması nedeniyle, eyleminden sorumlu tutulamayacaktır (TCK md. 49).

Konumuzla ilgili olarak, “insan ticareti suçu”nda özellik arz eden husus “mağdurun rızası”dır. Yukarıda da belirtildiği üzere bu hususun suçun oluşmasını engellemesi için öncelikle mevcut olması gereken şart, “mağdurun rıza” gösterdiği hususta mutlak olarak tasarruf yetkisinin olması gerekliliğidir. Kanunkoyucu bu suçta, mağdurların, zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini teinin için, kendilerine, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanarak veya üzerlerindeki nüfuz veya denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanılarak veya kandırılarak elde edilen rızalarını geçerli saymayarak failin fiilinin cezalandırılmasını öngörmüştür. Bu öngörünün ardında kuşkusuz, mağdurun rızasının fail tarafından kullanılan araç fiillerle ifsat edilmesinin yanında, zikredilen fiillerin sadece mağdura yönelik zararlar doğuran fiiller olmadığı, bunun ötesinde, insanlığın ortak değerlerine, insanlık onuruna yapılan bir saldırının varlığını kabul etmesi yatmaktadır.

Kanunkoyucu mağdurun 18 yaşını doldurmamış bir çocuk olması durumunda “araç eylemlere başvurulmadan elde edilmiş olsa dahi”, maddedeki eylemlere gösterdikleri rızaya değer tanımayarak, eylemi hukuka aykırı kabul etmiştir.

Bu açıklamalardan sonra şu yargıya varabiliriz: TCK'nin 201/b maddesinde sayılan “zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini temin için, kendilerine, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanarak veya üzerlerindeki nüfuz veya denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanılarak veya kandırılarak” elde edilen rıza, “hukuki sonuç doğuracak” geçerli bir “hukuki işlem” olarak kabul edilmemiştir.

VII. SUÇUN ÖZEL GÖRÜNÜŞ ŞEKİLLERİ

A. TEŞEBBÜS

Failin kastettiği eylemi gerçekleştirmek üzere icra hareketlerine başladığı halde, elinde olmayan nedenlerle neticeye ulaşamaması haline teşebbüs denmektedir (TCK md.61,62)³⁴

İnsan ticareti suçu bir zarar suçudur. Zira mağdur, zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarını vermesinin sağlanması maksadıyla, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulanmak, nüfuzu kötüye kullanılmak, kandırılmak veya kişiler üzerindeki denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanılarak rızalarının elde edilmesi suretiyle, tedarik edildiği, kaçırıldığı, bir yerden başka bir yere götürüldüğü veya sevk edildiği, barındırıldığı veya vücut organlarının verilmesi sağlandığı anda, vücut bütünlüğünden veya özgür hareket edebilme imkânından mahrum bırakılmakta ve bu şekilde bir zarara uğratılmaktadır.

Mağdurun “tedarik edilmesi, kaçırılması, bir yerden diğer bir yere götürülmesi, sevk edilmesi veya barındırılmasında”, sonucun meydana gelmesi için belli bir sürecin geçmesi söz konusu olabileceğinden, bu süreç içinde failin (kastettiği eylemi gerçekleştirmek üzere icra hareketlerine başladığı halde), elinde olmayan nedenlerle neticeye ulaşamaması ihtimali mevcuttur ki, böyle bir halde suç, hem “tam teşebbüs” hem de “eksik teşebbüs” mümkündür (TCK md.61,62).

B. İŞTİRAK

Suçta iştirakin her türü, bu suç yönünden de mümkün olup, genel kurallar uygulanır (TCK md.64-65).³⁵

C. İÇTİMA

1. Genel Olarak

Bilindiği gibi bir kişinin birden fazla suç kalıbına uyan fiili mevcut olduğunda, ya aynı hükümle ya da ayrı ayrı hükümlerle mahkûm olma ihtimali vardır. Ancak kanun bazı istisnai durumlarda, failin söz konusu fiillerini tek suç olarak nitelemiştir.³⁶

³⁴ Suça teşebbüs konusunda geniş bilgi için bkz: Soyaslan, Doğan, Teşebbüs Suçu, Kazancı Yayınları. Ankara 1994; Sözüer, Adem, Suça Teşebbüs, İstanbul 1994.

³⁵ Suça iştirak konusunda geniş bilgi için bkz: Özgenç, İzzet, Suça İştirakin Hukuki Esası ve Faillik, İstanbul 1996.

³⁶ Suçların içtimai konusunda geniş bilgi için bkz: İçel, Kayıhan, Suçların İçtimai. İÜHF yayınları. İstanbul 1972.

İnsan ticareti suçu, birlikte işlenen başka suçların unsuru ya da ağırlatıcı sebebi olmadığı takdirde, bağımsız bir suçtur ve her iki suç gerçek içtima kurallarına göre birleşir (TCK md. 78). Örneğin insan ticareti yapan failin, 6136 sayılı Kanun kapsamında yasak olarak kabul edilen bir silah taşımaması durumunda, hem yasak silah taşımamak, hem de insan ticareti suçlarından cezalandırılması gerekir.

TCK'nin 201/b maddesinde tanımlanan insan ticareti suçunda, içtima açısından özel bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenle buradaki değerlendirmelerimizi genel hükümleri göz önünde tutarak yapacağız.

2. Müteselsil Suç

Öncelikle belirtelim ki maddede tanımlanan suç seçimlik hareketli bir suç olduğundan, suç, söz konusu eylemlerin birinin icrasıyla tamamlanacaktır. Ayrıca kesinti olmaksızın zikredilen fiillerin birinin veya birkaçının icrası suçun tekliğini etkilemeyecektir. Örneğin fail, mağduru önce evinde esarete tabi tutması, bilahare zorla fahişelik yaptırması ve nihayet vücut organlarının birinin verilmesini sağlaması durumunda, failin mağdura karşı eylemi birden fazla ise de, tek bir suç vardır ve bu nedenle bir kez cezalandırılır.

Fail tek bir suç işleme kararına bağlı olarak, muhtelif zamanlarda olsa dahi, kanunun aynı hükmünü birden fazla ihlal etmesi durumunda, ortada birden fazla suç olmakla birlikte tek bir suçun varlığı kabul edilir ki, buna müteselsil suç hali denmektedir (TCK md.80).³⁷ Fail tek bir suç işleme kararına bağlı olarak aynı kişiye (bir suç tamamlandıktan sonra) veya birden çok kişiye karşı “insan ticareti suçu”nu işlerse, kanımca TCK'nin 80. maddesinde tanımlanan müteselsil suç oluşur. Yargıtay'ın konumuzla doğrudan ilgili bir kararı olmamakla birlikte, “insan ticareti suçu”nda olduğu gibi, kişiye karşı işlenen suçlardaki genel eğilimi, TCK'nin 80. maddesinin uygulanmaması yönündedir.³⁸

3. Bazı Suçlarla içtima Halleri

Zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi 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, kişilerin tedarik edilmesi, kaçırılması,

³⁷ Müteselsil suç konusunda geniş bilgi için bkz: Sancar, Türkan Yalçın, Müteselsil Suç, Seçkin Yayınevi, Ankara 1995.

³⁸ Bkz. İBK. Haziran 1929, 26/10; CGK, 27.3.1995, 8-58/86.

bir yerden başka bir yere götürülmesi veya sevk edilmesi, barındırılması fiillerinde, kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılması söz konusu olmaktadır. Bu özellikteki birçok fiil ise, gerek TCK'de, gerekse ceza normu ihtiva eden değişik kanunlarda mevcuttur. Bu durum söz konusu suçlarla insan ticareti suçunun içtimaî gündeme getirebilir. Tespit edebildiğimiz kadarıyla, zikredilen niteliklere sahip ve önemli gördüğümüz bazı suçlar konusunda aşağıda şekilde bir özet yapabiliriz:

a) Hürriyeti tahdit suçu:³⁹ Hürriyeti tahdit suçunun basit şeklinde (TCK md. 179/1) genel kasıt arandığı halde, insan ticareti suçunda “zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini temin” özel kastı aranır ki, bu durumda sanığın kastı ile özel hükmün⁴⁰ önceliği kuralı gereğince, TCK'nin 201/b maddesi uygulanmalıdır. Buna karşılık aynı suçun ağırlaştırılmış halindeki unsurlar (ör.askerlikte kullanılmak üzere yabancı bir ülkeye teslim), insan ticaretinde olduğu gibi özel kastı gerektirdiğinden, bu husus göz önünde tutularak sonuca gitmek uygun olacaktır. Örneğin mağdur, organlarından birinin verilmesini temin için kaçırılmışsa TCK md.201/b; askerlikte kullanılmak üzere yabancı bir ülkeye teslim için kaçırılmışsa ise TCK'nin 179/2. maddesi gereğince cezalandırılmalıdır.

b) Çalışma hürriyetini bozma suçu: Mağdurun ticari rakibi tarafından çalışma hürriyetinden mahrum edilmek üzere kaçırılması örneğinde olduğu gibi, failin özel kastı “zorla çalıştırılmak veya hizmet ettirilmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılınmak veya vücut organlarının verilmesini temin” etmek olmadığından, bu durumda hakkında TCK'nin 201. maddesi uygulama alanı bulur.

c) İhkak-ı hak suçu: Failin iddia ettiği bir hakkı almak için kaçırmayı, bir yerden başka bir yere götürmesi veya sevk etmesi durumunda, “iddia ettiği bir hakkı almak” özel kastı mevcut olduğundan, TCK ind.308. maddesi gereğince sorumlu olur. Ancak amaç hakkını almanın ötesinde, mağdurun hürriyetinin tahdit amacına da yönelikse duruma göre başka suçların oluşması da muhtemeldir.⁴¹

³⁹ Bu suç konusunda geniş bilgi için bkz: Gülşen, Recep, Hürriyeti Tahdit Suçları (TCK m. 179- 187). Adalet Yayınevi, Ankara 2002.

⁴⁰ Belirtelim ki. bir suç diğerine nazaran ayırıcı/ilave bir unsur daha ihtiva ediyorsa, özel niteliktedir.

⁴¹ "...Olay; sanığın 510 bin lira alacağını tahsil ve güvene bağlamak ve kendine göre mağdur Z. yönetimindeki araç üzerinde hukuki bir işleme veya zorlamaya gidebilmek için mağdur Z.'ye

d) Adam kaldırma suçu: Bu suçtaki özel kast “para, eşya yahut hukukça hükmü haiz bir senet almak olduğundan”, bu amaçlarla yapılan hürriyeti tahdit fiilinde TCK’nin 499. maddesiyle uygulama yapmak gereklidir.

e) Irza geçme (TCK md. 414, 416), ırza tasaddi (TCK md.415): Bu fiillerde hürriyetten mahrumiyet, suçun işlenmesi için zorunlu olarak ortaya çıkan bir durum olduğundan, fail sadece TCK’nin 414, 416 veya 415. maddeler gereğince cezalandırılır. Ancak fiillerin işlenmesi için gereken nitelikteki eylemlerin ötesinde bir fiil/ hürriyeti tahdit söz konusu ise, diğer unsurlarında oluşması koşuluyla eylem TCK’nin 201/b maddesindeki suçu oluşturabilir.

f) Kaçırma ve alıkoyma suçları: Kaçırma ve alıkoyma suçlarında özel kast “şehvet veya evlenme maksadı” olduğundan, bu yönüyle “insan ticareti suçu”na göre özel hükümdür; dolayısıyla böyle bir durumda fail, fiilin niteliğine göre, TCK’nin 429-434. maddelerine göre cezalandırılır.

g) Fuhuş için aracılık ve kadın ticareti suçları: Fuhuş için aracılık etmek ve kadın ticareti suçlarını düzenleyen TCK’nin 436. maddesi;

“Her kim fuhuş zımında rızasile olsa bile henüz yirmi bir yaşını bitirmeden bir bakiri veya bir kadını yahut cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrası yahut hile ile yirmi bir yaşını bitiren bir bakir veya kadını başkası için işgal veya tedarik veyahut sevk veya bir yerden diğer yere naklederse bir seneden üç seneye kadar hapis ve elli liradan beş yüz liraya kadar ağır para cezasile cezalandırılır.

Bu fiil yirmi bir yaşını doldurmamış bakir veya kadın hakkında işgal veya cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrası’le yahut kardeş veya usul veya sihri usulden yahut

karşı silah kullanarak onu aracı ile birlikte Bozkır İlçesi’nden İstanbul’a götürmeyi sağlamaktır. Savunmaya, mağdur Z. ve olay içerisinde bulunan A.’nin özellikle C. Savcılığındaki ayrıntılı ve diğer aşamalarda çelişmeyen anlatımlarına göre; Sanıkla mağdur arasında ödenmesi gecikmiş veya savsatılmış bir alacak ilişkisinin bulunduğu anlaşılmaktadır. Böyle bir alacağı sağlamak için sanığın seçtiği zorlama yolu ve yöntemi TCK.nun 308/2. maddesinde yazılı suçu oluşturur. Olayda TCK.’nin 179. maddesinde yazılı suçun varlığı için sanığın özgürlüğü daraltmaya yönelik planlı ve yoğunlaşmış özel bir kastının bulunması gerekir. Yani sanık alacağını tahsil için mağdurun doğrudan özgürlüğünü daraltmaya yönelik ve bu suç türünden yararlanma amacını gösteren düşünülmüş kasıt’ın varlığını açıklayan bir kanıtın bulunması gerekir. Dosyadaki bilgilere göre böyle bir kanıtlama yoktur.

İstanbul’dan Bozkır’a gelen alacaklı sanık, buradaki beklentisinden ve başvurularından bir sonuç alamayınca, değiştirdiği bir davranış türü ile yarattığı eylem yukarıda da değinildiği gibi TCK.nun 308/2. maddesinde yazılı suça uygundur...” (8.CD. 29.01.1982, 1981/6026. 1982/300).

koca veya veli veya vasi veya muallim veya mürebbi veya hizmetkârları yahut nezaretleri altına verilen sair kimseler tarafından yapılsa iki seneden beş seneye kadar hapsolunur.

Bu fasla giren suçların ihzari hareketlerini işleyenler asıl suç için yazılı cezanın altıda biri ile cezalandırılır.”

şeklindedir.

Görüldüğü üzere maddede, başkalarının “şehvi arzularını tatmin etmek amacıyla” kadın veya kızı veya kız çocuklarını iffal veya tedarik veyahut sevk veya bir yerden diğer yere nakledenler cezalandırılacaktır. İnsan ticareti suçunda zikredilen “zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılmak” fiilleri, mağduru başkalarının şehvi arzularına sunmak şeklinde gerçekleşebilir. Bu durumda fail işlediği fiille kanunun 201/b ve 436. maddelerini ihlal ettiğinden TCK'nin 79. maddesi gereğince daha ağır cezaya sahip 201/b maddesi gereğince cezalandırılmalıdır.⁴²

ğ) Çıkar amaçlı örgütlenme suçu:⁴³ 4422 SK md. 1 'e göre;

“Doğrudan veya dolaylı biçimde bir kurumun, kuruluşun veya teşebbüsün yönetim ve denetimini ele geçirmek, kamu hizmetlerinde, basın ve yayın kuruluşları üzerinde, ihale, imtiyaz ve ruhsat işlemlerinde nüfuz ve denetim elde etmek, ekonomik faaliyetlerde kartel ve tröst yaratmak, madde ve eşyanın azalmasını ve darlığını, fiyatların düşmesini veya artmasını temin etmek, kendilerine veya başkalarına haksız çıkar sağlamak, seçimlerde oy elde etmek veya seçimleri engellemek maksadıyla "tehdit, baskı, cebir veya şiddet"⁴⁴ uygulamak⁴⁵ suretiyle yıldırma veya korkutma veya sindirme gücünü kullanarak suç işlemek için örgüt kuranlara veya örgütü yönetenlere veya örgüt adına faaliyette bulunanlara veya bilerek hizmet yüklenenlere sadece bu nedenle üç yıldan altı yıla kadar; örgüte üye olanlara iki yıldan dört yıla kadar ağır hapis cezası verilir....”

⁴² Belirtelim ki, maddenin I. fıkrasında, 21 yaşını doldurmamış kız veya kadın, araç eylemlere başvurulmadan fuhşa razı edilmişse fail yine de cezalandırılacaktır. Bu durumda 18 yaşını doldurmuş, 21 yaşını doldurmamış bir mağdur varsa, TCK' nin 201/b maddesindeki suç değil. 436/1. maddesindeki suç oluşur.

⁴³ Bu suç hakkında bkz.Ceylan, Ümit, Organize Suçluluk ve Çıkar Amaçlı Örgüt Suçu. Turhan Kitabevi, Ankara 2003.

⁴⁴ "zor veya tehdit" (değişen ibare)

⁴⁵ "veya kişileri kendilerine tabi kılmaya zorlamak veya mensupları arasında her ne suretle olursa olsun açık veya gizli işbirliği yapmak" ibaresi 6.12.2001 tarih ve 4723 sayılı kanunun 3. maddesi hükmü gereğince yürürlükten kaldırılmıştır.

Maddede “...suç işlemek için örgüt kuranlara veya örgütü yönetenlere veya örgüt adına faaliyette bulunanlara veya bilerek hizmet yüklenenlere sadece bu nedenle ceza verileceği öngörülmüş olması nedeniyle, hem maddede tanımlanan fiilden, hem de “insan ticareti suçu”ndan cezalandırılması gerektiği söylenebilir. Ancak “insan ticareti Suçu”nun düzenlendiği TCK' nin 201/b-son maddesinde suçun örgütlü olarak işlenmesi ağırlaştırıcı sebep olarak öngörüldüğünden, TCK' nin 78. maddesi gereği fail, sadece TCK'nin 201/b maddesinde suçun ağırlaştırılmış şekliyle cezalandırılacaktır.⁴⁶ Zira bu durumda ağırlaştırıcı neden durumunda olan suç bağımsızlığını kaybeder.

Önemle belirtmek gerekir ki, söz konusu örgüt sadece insan ticareti amacıyla örgütlenmiş, ancak bu suçu işlememişse, failere, 4422 SK md.l gereğince ceza verilecektir.⁴⁷

h) 2238 sayılı “Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanun”un 15. Maddesinde düzenlenen suç: İnsan ticareti suçu, mağdurun vücut organlarını vermesini teminen işlenmesi durumunda, 2238 sayılı “Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanun”un 15. Maddesinde düzenlenen suç ile içtimai sorunu akla gelebilir. Ancak bu konuda doğru bir sonuca ulaşabilmek için öncelikle söz konusu suçun ana hatlarıyla/kısaca incelenmesinde yarar vardır.

Tedavi, teşhis ve bilimsel amaçlarla organ ve doku alınması, saklanması, aşılması ve nakli 2238 sayılı “Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkında Kanun”⁴⁸ hükümlerine tabi olup (2238 SK md.l), buna göre “bir bedel veya başkaca çıkar karşılığı, organ ve doku⁴⁹ alınması ve satılması yasaktır” (2238 SK md.3)⁵⁰. Bunun yanında “Onsekiz yaşını doldurmamış ve

⁴⁶ Sancar, Türkan Yalçın, Çok Faili Suçlar, Seçkin Yayınevi, Ankara 1998; s. 161; Evik, Vesile Sonay, Çıkar Amaçlı Örgütlenme Suçu, Beta Yayınevi, İstanbul 2004. s. 329-334.

⁴⁷ Evik, s. 130.

⁴⁸ Bkz.RG, 3.6.1979/16655.

⁴⁹ Kanunda zikredilen "organ" ve "doku" deyimini, insan organizmasını oluşturan her türlü organ ve dokuyu kapsamakta olup; oto-greller (kişinin kendisinden alınan ve nakledilen organ veya doku), saç ve deri alınması, aşılması ve nakli ile kan transfüzyonu 2238 SK hükümlerine değil, yürürlükte bulunan sağlık yasaları, tüzükleri, yönetmelikleri ve tıbbi deontoloji kurallarına tabidir (2238 SK md.2). Bununla birlikte. “...insan vücudundaki bir parçanın uzuv (organ) sayılıp sayılmaması, salt tıbbi ve dolayısıyla bilirkişi tarafından çözülecek bilimsel uzmanlık bir sorundur... 'Y4.CD, 20.4.1992, 2772/2857).

⁵⁰ Belirtelim ki “bilimsel, istatistiki ve haber niteliğindeki bilgi dağıtım halleri ayrık olmak üzere, organ ve doku alınması ve verilmesine ilişkin her türlü reklam” da aynı yasayla yasaklanmıştır (2238 SK md.4). Ayrıca organ ve doku alacak hekimler, “bedel veya başkaca çıkar karşılığı veya insancıl amaca uymayan bir düşünce ile verilmek istenen organ ve dokuların alınmasını reddetmek ” zorundadır (2238 SK md.7/e).

mümeyyiz olmayan kişilerden” (2238 SK md.5), organ ve doku alınamayacağı gibi, “ ver içinin yaşamını mutlak surette sona erdirecek veya tehlikeye sokacak olan organ ve dokuların” alınması da yasaktır (2238 SK md.8). Onsekiz yaşını doldurmuş ve mümeyyiz olan bir kişiden organ ve doku alınabilmesi için ise “vericinin en az iki tanık huzurunda açık, bilinçli ve tesirden uzak olarak önceden verilmiş yazılı ve imzalı veya en az iki tanık önünde sözlü olarak beyan edip imzaladığı tutanağın bir hekim tarafından onaylanması” (2238 SK md.6)⁵¹ zorunlu olduğu gibi, “organ ve dokunun alınması, aşılması ve naklinden önce verici ve alıcının yaşamı ve sağlığı için söz konusu olabilecek tehlikeleri azaltmak amacıyla, gerekli tıbbi inceleme ve tahlillerin yapılması ve sonucunun bir olurluluk raporu ile saptanması da zorunludur” (2238 SK md.9).⁵²

Organ ve dokunun alınması sırasında, söz konusu organ ve dokuyu alacak hekim veya hekimler;

- Vericiye, uygun bir biçimde ve ayrıntıda organ ve doku alınmasının yaratabileceği tehlikeler ile, bunun tıbbi, psikolojik, ailevi ve sosyal sonuçları hakkında bilgi vermek,

- Organ ve doku verenin, alıcıya sağlayacağı yararlar hakkında vericiyi aydınlatmak,

- Akli ve ruhi durumu itibariyle kendiliğinden karar verebilecek durumda olmayan kişilerin vermek istedikleri organ ve dokuları almayı reddetmek,

- Vericinin evli olması halinde birlikte yaşadığı eşinin, vericinin organ ve doku verme kararından haberi olup olmadığını araştırıp öğrenmek ve öğrendiğini bir tutanakla tespit etmek.

- Bedel veya başkaca çıkar karşılığı veya insancıl amaca uymayan bir düşünce ile verilmek istenen organ ve dokuların alınmasını reddetmek,

- Kan veya sihri hısımlık veya yakın kişisel ilişkilerin mevcut olduğu durumlar ayırık olmak üzere, alıcının ve vericinin isimlerini açıklamamak, yükümlülüklerine tabidir (2238 SK md.7).⁵³

⁵¹ Belirtelim ki. organ ve doku almaya, saklamaya, aşılama ve nakline her türlü sağlık kurumu veya herhangi bir hekim değil “bu işler için gerekli uzman personele, araç ve gerece sahip sağlık kurumlarıdır”(2238 SK md.10).

⁵² Organ ve doku nakli ve tıbbi müdahalen ceza hukuku açısından gösterdiği özellikler için bkz:Taşkın, Ahmet, Organ ve Doku Nakillerinde Hekimim Cezai Sorumluluğu, Adil Yayınevi, Ankara 1997; Çakmut (Yenerer), Özlem, Tıbbi Müdahaleye Rızanın Ceza Hukuku Açısından İncelenmesi, Legal Yayınları, İstanbul 2003.

⁵³ Önemle belirtili ki. konuyla ilgili buraya kadar yaptığımız açıklama, ölü olmayan kişilerden organ ve doku alınmasına ilişkin olup, ölülerden organ ve doku alınması daha esnek olmak

Kanuna aykırı olarak organ ve doku alınması, saklanması, aşılması, nakledilmesi, bunların alınıp satılması ile alım ve satım fiillerine aracılık edilmesi veya bunun komisyonculuğunun yapılması 15. maddede suç sayılmış olup, söz konusu hüküm şöyledir:

Madde 15 - Bu Kanuna aykırı şekilde organ ve doku alan, saklayan, aşıl原因 ve nakledenlerle bunların alım ve satımını yapanlar, alım ve satımına aracılık edenler veya bunun komisyonculuğunu yapanlar hakkında, fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde iki yıldan dört yıla kadar hapis ve 50.000 liradan 100.000 liraya kadar ağır para cezasına hükmolunur.

Görüldüğü üzere maddede;

Bir kişinin organ veya dokusunu yukarıda kısaca açıklanan kurallara aykırı şekilde;

- alan veya
- saklayan veya
- aşıl原因 veya
- nakleden veya
- bunları satın alan veya satan veya
- alım ve satımına aracılık eden veya
- bunun komisyonculuğunu yapanlar hakkında;

fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde iki yıldan dört yıla kadar hapis ve 50.000 liradan 100.000 liraya kadar ağır para cezasına⁵⁴ hükmolunur.

Burada dikkat edilmesi gereken ve konumuzu ilgilendiren husus, zikredilen ve suç sayılan hususların “**daha ağır bir cezayı gerektirmemesi**” koşuludur. Bu koşul nedeniyle sanığın eylemleri TCK’de veya başka bir yasada suç sayılmış ve söz konusu suç 15. maddede belirtilen cezadan daha fazla ceza öngörmüş ise, fail 2238 SK’nin 15. maddesine göre değil, söz konusu norma göre cezalandırılacaktır. İnsan ticareti suçunu düzenleyen TCK’ nin 201/b maddesi

üzere farklı bir prosedüre tabidir (bkz.2238 SK md.4). Kanuna göre ölüm hali “bilimin ülkede ulaştığı düzeydeki kuralları ve yöntemleri uygulanmak suretiyle, biri kardiyolog, biri nörolog, biri nöroşirürjiyen ve biri de anesteziyoloji ve reanimasyon uzmanından oluşan 4 kişilik hekimler kurulunca oy birliği ile saptanır” (2238 SK md.1 1). Ancak söz konusu hekimler kurulunda “alıcının müdavi hekimi He organ ve doku alınması, saklanması, aşılması ve naklini gerçekleştirecek olan hekimlerin, ölüm halini saptayacak olan hekimler kurulunda yer almaları yasaktır” (2238 SK md. 11).

⁵⁴ Para cezalarındaki artışa dikkat edilmelidir.

zikrettiğimiz maddede öngörülen suçtan daha ağır ceza öngördüğünden, failerin eylemi TCK md.201/b maddesiyle cezalandırılmalıdır. Ancak hemen ilave edelim ki, failin/faillerin eylemi herhangi bir sebeple TCK md.201/b'deki suç oluşturmadığı takdirde, koşullarının oluşması durumunda 2238 SK md,15'e göre ceza tayin edilebilecektir.

VIII. SUÇA ETKİ EDEN SEBEPLER

A. AĞIRLATICI SEBEPLER

“İnsan ticareti suçu”, genellikle örgütlü gruplar tarafından ve organize yöntemlerle işlenmekte ve çoğunlukla tek bir ülkenin sınırları içinde kalmamakta, çeşitli ülkeleri kapsamına alarak sınıraşan boyutlar kazanabilmektedir. Bu realiteyi gören kanun koyucu suçla mücadeleyi etkinleştirmek vs. nedenlerle maddenin son fıkrasında, **“Yukarıdaki fıkralarda yazılı suçlar örgütlü olarak işlendiği takdirde failere verilecek cezalar bir kat artırılarak hükmolunur.”** şeklindeki düzenlemeyle, suçun örgütlü olarak işlenmesini ağırlaştırıcı sebep olarak öngörmüştür.

Örgütlü suçlarla ilgili TCK' deki en genel düzenleme 313. maddedir. Diğer örgütlü suçların ayırıcı özelliklerini taşımayan filler, yani özel hüküm ile düzenlenmemiş olan ve suç işlemeyi amaçlayan teşekküller, TCK' nin 313⁵⁵ maddesi kapsamındadır. Eğer örgüt uyuşturucu madde ticareti için örgütlen-

⁵⁵ MADDE 313 - (Değişik: 3756 - 6.6.1991) Her ne suretle olursa olsun cürüm işlemek için teşekkül oluşturanlara veya bu teşekküllere katılanlara bir yıldan iki yıla kadar ağır hapis cezası verilir.

Bu teşekkül halk arasında korku, endişe veya panik yaratmak veya siyasi veya sosyal bir görüşten kaynaklanan amaçla veya âmmenin selameti aleyhine cürümlerle kasten adam öldürmek veya yağma ve yol kesmek ve adam kaldırmak cürümlerini işlemek için meydana getirilmişse, verilecek ceza bir yıldan üç yıla kadar ağır haptistir.

Teşekkül mensupları dağlarda ve kırlarda veya genel yollarda veya meskûn yerlerde içlerinden iki veya daha fazlası silahlı olarak dolaşır veya buluşma yerlerinde veya emin bir yerde silah saklarsa; birinci fıkradaki halde bir yıldan üç yıla, ikinci fıkradaki halde iki yıldan dört yıla kadar ağır hapis cezası verilir.

Teşekkülün yöneticileri hakkında yukarıdaki fıkralar uyarınca hükmedilecek ceza üçte birden yarıya kadar artırılır.

Teşekkül mensuplarının teşekkülün amacına yönelik cürüm işlemleri halinde, verilecek cezaların toplamı en ağır cezayı gerektiren fiilin cezasının azamî haddini geçemez.

Bu maddede yazılı teşekkül, iki veya daha fazla kimsenin birlikte cürüm işlemek amacı etrafında birleşmesi ile oluşur.

Bu Kanun ve diğer kanunlarda yeralan özel hükümler saklıdır.

mişse uygulanacak hüküm TCK md. 403/10,11⁵⁶, kaçakçılık amaçlı örgütlenmişse 4926 SK md.2/c⁵⁷, ülke bütünlüğüne, ulusal birliğe ve anayasal düzene karşı silahlı çete oluşturmak veya gizli ittifak şeklinde oluşturulmuşsa duruma göre TCK' nin 168⁵⁸ veya 171.⁵⁹ maddesi, terör amaçlı örgütlenme söz konusu ise 3713 SK md.1,⁶⁰ çıkar amaçlı suç işlemek için örgütlenmişse ise 4422 SK md.1⁶¹ uygulama alanı bulacaktır.

⁵⁶ 10. Yukarıdaki fıkralarda yazılı suçları işlemek maksadı ile teşekkül oluşturanlar ile bunları idare edenlere veya bunlara dahil olanlara beş yıldan on yıla kadar ağır hapis cezası verilir.11. Birden ziyade kimsenin bu suçları işlemek için önceden anlaşmaları teşekkül sayılır.

⁵⁷ "c)Teşekkül: Kaçakçılık ile iştigal etmek amacıyla iki veya daha fazla kimsenin önceden anlaşarak birleşmelerini..." ifade eder.

⁵⁸ MADDE 168 - (Değişik: 2787 - 21.1.1983) Her kim. 125, 131, 146, 147, 149 ve 156 ncı maddelerde yazılı cürümleri işlemek için silahlı cemiyet ve çete teşkil eder yahut böyle bir cemiyet ve çetede amirliği ve kumandayı ve hususi bir vazifeyi haiz olursa onbeş seneden aşağı olmamak üzere ağır hapis cezasına mahkûm olur.

Cemiyet ve çetenin sair efradı on yıldan onbeş yıla kadar ağır hapisle cezalandırılır.

⁵⁹ MADDE 171 - (Değişik: 3036 - 11.6.1936) 125, 131, 133, 146, 147, 149 ve 156 ncı maddelerde yazılı cürümlerden birini veya bazılarını hususi vasıtalarla işlemek üzere bir kaç kişi aralarında gizlice ittifak ederlerse bunlardan her biri aşağıda yazılı cezalan görür.

1 - Yukarıdaki fıkra yazılı ittifak 125, 131, 133, ve 156 ncı maddelerde yazılı cürümlerin yapılmasına dair ise sekiz seneden on beş seneye kadar ağır hapis cezasına hükmolunur.

2 - Bu ittifak 146 ve 147 ncı maddelerde gösterilen cürümlerin icrasına müteallik ise dört seneden on iki seneye ve 149 uncu maddede gösterilen cürümlerin icrasına aid ise üç seneden yedi seneye kadar ağır hapis cezası verilir.

Cürmün icrasına ve kanuni takibata başlanmazdan evvel bu ittifaktan çekilenler ceza görmezler.

⁶⁰ Madde 1/f. 2- 3 - (Değişik: 15.07.2003-4928/20)...

İki veya daha fazla kimsenin birinci fıkra yazılı terör suçunu işlemek amacıyla birleşmesi halinde bu Kanunda yazılı olan örgüt meydana gelmiş sayılır.

Örgüt terimi, Türk Ceza Kanunu ile ceza hükümlerini içeren özel kanunlarda geçen teşekkül, cemiyet, silahlı cemiyet, çete veya silahlı çeteyi de kapsar.

⁶¹ MADDE 1 (Değişik: 4723 - 6.12.2001 / m.3) - Doğrudan veya dolaylı biçimde bir kurumun, kuruluşun veya teşebbüsün yönetim ve denetimini ele geçirmek, kamu hizmetlerinde, basın ve yayın vuruluşları üzerinde, ihale, imtiyaz ve ruhsat işlemlerinde nüfuz ve denetim elde etmek, ekonomik faaliyetlerde kartel ve tröst yaratmak, madde ve eşyanın azalmasını ve darlığını, fiyatların düşmesini veya artmasını temin etmek, kendilerine veya başkalarına haksız çıkar sağlamak, seçimlerde oy elde etmek veya seçimleri engellemek maksadıyla "tehdit, baskı, cebir veya şiddet"⁶¹ uygulamak⁶¹ suretiyle yıldırma veya korkutma veya sindirme gücünü kullanarak suç işlemek için örgüt kuranlara veya örgütü yönetenlere veya örgüt adına faaliyette bulunanlara veya bilerek hizmet yüklenenlere sadece bu nedenle üç yıldan altı yıla kadar: örgüte üye olanlara iki yıldan dört yıla kadar ağır hapis cezası verilir.

Örgüt silahlı ise, yukarıda yazılı hallerde verilecek ceza üçte birden yarıya kadar artırılır. Henüz hiç bir silahlı eyleme teşebbüs edilmemiş olsa bile, silahlar veya patlayıcı maddeler örgütün amaçları doğrultusunda hazırlanmış veya elde bulundurulmuş ise, örgüt silahlı sayılır.

TCK' nin 201/b maddesinde ağırlatıcı neden olarak örgütün tanımı yapılmadığı gibi, şekli, üyelerin sayısı, kullandıkları yöntem vs. hakkında bir herhangi bir kural da vazedilmemiştir. Bununla birlikte maddenin gerekçesinde de zikredildiği üzere, insan ticareti suçu, bu suçlarla daha etkin mücadele etmek için imzalanan, 4800 sayılı⁶² Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi", ile bu sözleşmeye ek 4804⁶³ sayılı İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokolün gerekleri yerine getirilmek üzere vazedilmiştir. Söz konusu Sözleşme Anayasanın 90/son maddesi gereğince kanun hükmünde olduğundan, buradaki hükümlerin TCK'nin 201/b maddesinde suç açısından uygulama kabiliyeti olacaktır. Söz konusu sözleşmenin 2/a maddesi "örgütü ", "örgütlü suç grubu, doğrudan veya dolaylı olarak mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek amacıyla belli bir süreden beri varolan ve bu Sözleşmede belirtilen bir veya daha fazla ağır suç veya yasadışı eylemi gerçekleştirmek amacıyla birlikte hareket eden, üç veya daha fazla kişiden oluşan yapılmış bir grup..." şeklinde tanımlandıktan sonra, "ağır suçu", "...üst sınırı dört yıl veya daha fazla hürriyetten mahrumiyeti veya daha ağır bir cezayı gerektiren...s uç..." , "yapılanmış grubu" ise, "...belirli bir suç derhal işlemek için tesadüfi olarak"⁶⁴

Suç faili, memur veya kamu hizmetiyle görevli kimse ise yukarıdaki fıkralara göre verilecek ceza, yarından bir katına kadar artırılır.

Suçun işlenmesine ayrılan veya suçun işlenmesinde kullanılan veya suçtan doğan değer veya ürünlerin veya bunlar yerine geçen şeylerin ve müsadereyi gereken her türlü eşyanın gelirlerinin veya suçtan doğan her türlü yararın Devlete intikaline hükmolunur.

Bu madde hükümleri, nasıl adlandırılırsa adlandırılın, amaçları yukarıda tanımlanan örgütle aynı olan ve yıldırma veya korkutma veya sindirme gücünü kullanan açık veya gizli örgütlere de uygulanır.

Örgüt mensuplarınca veya örgüt adına örgüt üyesi olmayanlar tarafından birinci fıkra da gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere işlenen suçların ve 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 296 ncı maddesinde öngörülen cürmün cezalan üçte birden yarıya kadar artırılır.

Bu Kanunda öngörülen suçları işleyen veya örgütlerin eylemlerini, amaçlarını, hedeflerini, bu kişi veya örgütlere haksız çıkar sağlamak veya örgütün korkutma, sindirme, yıldırma gücünü artırmak amacıyla yazılı, sesli veya görsel yayın araçlarıyla yayımlanan veya her ne suretle olursa olsun propagandasını yapan hakkında iki yıldan dört yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan beş milyar liraya kadar ağır para cezasına hükmolunur. Ayrıca yayın organının faaliyetlerinin bir günden üç güne kadar durdurulmasına karar verilir.

⁶² Türk, Hikmet Sami, "Adalet Bakanı Prof Dr. Hikmet Sami Türk'ün 24 Aralık 2001 Günü 13. Hukuk ihtisas Semineri'nde Yaptığı Açış Konuşması", www.adalet.gov.tr. 12.12.2002.

⁶³ RG, 04.02.2003/25014.

⁶⁴ RG, 04.02.2003/25015.

oluşturulmamış ve üyelerinin rollerinin şeklen belirlenmesi şartı olmayan, üyeliğinin devamlılığı veya gelişmiş bir yapısı olması gerekmeyen... grup” şeklinde tarif etmiştir.

Açıklanan hükümler karşısında TCK’ nin 201/son maddesinde örgüt şu özelliklere sahip olmalıdır:

-Doğrudan veya dolaylı olarak mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek amacıyla oluşturulmuş olmalıdır.

-Belli bir süreden beri var olmalıdır.

-Üyeliğinin devamlılığı, gelişmiş bir yapısı veya üyelerinin rolleri şeklen belirlenmiş olması şart olmayan, ancak, belirli bir suçu derhal işlemek için tesadüfi olarak oluşturulmamış olan ve en az üç kişiden oluşan bir yapılanma söz konusu olmalıdır.

Yargıtay son bir kararının tespitlerimiz doğrultusunda olduğunu görüyoruz:

“...Çıkar amaçlı suç örgütü kurmak, bu örgüte yardım etmek, silahla işyerlerine ateş etmek ve bu suça azmettirmek, 6136 sayılı Kanuna aykırılıktan sanıklar R. ve İ.’nin yapılan yargılanmaları sonunda; hükümlülüklerine ve zoralışına dair (Ankara Bir Nolu Devlet Güvenlik Mahkemesinden verilen 17.12.2002 gün ve 131 esas, 190 karar sayılı hükmün süresi içinde Yargıtay’ca CMUK.nun 318. maddesi gereğince sanıklar vekili tarafından duruşmalı inceleme isteğinde bulunulan dava evrakı C. Başsavcılığının 12.3.2003 günlü bozma istekli tebliğnamesiyle dairemize gönderilmiş ve duruşma günü tayin edilerek incelenip gereği düşünöldü:

Sanık İ.’nin, müdahillere ait işyerlerini kurşunlamak suretiyle çıkar amaçlı suç örgütünün amaçları doğrultusunda faaliyette bulunduğu kabul edildiğı halde, hakkında 4422 sayılı Yasanın 1/1. madde ve fıkrasının 1. cümlesi yerine 2. cümlesinin uygulanması karşı temyiz bulunmadığından bozma nedeni sayılmamıştır.

Yerinde görölmeyen sair itirazların reddine; ancak,

1- 4800 sayılı Yasayla kabul edilip. Bakanlar Kurulu’nun 2003/5329 sayılı kararıyla da 18.3.2003 tarih ve 25052 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve tüm çeteler ve bölgesel örgütler için de uygulanabilirliği olan Sınırötesi Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nin 2/a maddesinde örgütlü suç grubu tanımlanırken, üç veya daha fazla kişiden oluşan yapılanmış bir gruptan söz edilmesi karşısında, iki kişiden ibaret olan sanıkların çıkar amaçlı suç örgütü kapsamında değeriendirilemeyeceğinin gözetilmesi zorunluluğu... bozmayı gerektirmiştir...” (8.CD, 02.06.2003, 2495/1779).

Tüm bunların yanında TCK'nin 29. maddesindeki esaslar çerçevesinde, failin niteliğinden kaynaklanan arttırıcı nedenler de (ör.TCK md. 251, 281) uygulanacaktır.

B. HAFİFLETİCİ SEBEPLER

Yasa özel bir hafifletici sebep öngörmemekle birlikte, genci hafifletici sebeplerin uygulanmasını engelleyen bir hüküm de vazetmemiştir. Bu nedenle ilke olarak genel hafifletici nedenlerin, şartlarının varlığı halinde uygulanabileceğini söyleyebiliriz. Ayrıca kanımızca bu suç tipinde mağdurun sanığa karşı ağır ve haksız bir tahrikte bulunarak, onun bu nedenle gazap ve elem duymasına sebep olabilmesi olası görünmediğinden genel haksız tahrik hükümleri uygulanamaz.

IX. MÜEYYİDE VE USUL HÜKÜMLERİ

A. MÜEYYİDE

Maddenin birinci fıkrası insan ticareti suçlarının faillerine verilecek cezaı da tanımlamaktadır: Buna göre suçların faillerine, “...beş yıldan on yıla kadar ağır hapis ve bir milyar liradan az olmamak üzere ağır para cezası verilir.”

Maddedeki “ağır para cezası”nın üst sınırı gösterilmediği için miktarı, 2002 yılı için 54.526.024.000 TL, 2003 yılı için 86.696.398.000 TL ve 2004 yılı için ise 1 1 1.404.845.000 TL’dir. Alt sınır ise 4421 s. Kanun uyarınca yapılan artırımlar nazara alındığında, 2003 yılı için 1.590.000.000 TL ve 2004 yılı için ise 2.043.150.000 TL’dir.⁶⁵

Sanığın mahkûm olması halinde, cürüm veya kabahatte kullanılan veya kullanılmak üzere hazırlanan veya fiilin irtikâbından husule gelen eşya fiilde methali olmayan kimselere ait olmamak şartıyla mahkemece zabıt ve müsadere olunur (TCK md.36/1).⁶⁶

⁶⁵ Zikredilen bu para cezalarının (alt ve üst sınırların) 4421 s. Kanun uyarınca her yıl “yeniden değerlendirilme oranına” göre atırılacağı gözden kaçırılmamalıdır.

⁶⁶ TCK'nin 36/1. maddesindeki fer'i ceza olan müsadereye hükmedebilmek için;

1- Müsadereye konu olacak bir eşya bulunmalı ve bu eşya; a-Kasten işlenen bir cürüm veya kabahatte kullanılmalı veya

b- Bu cürüm veya kabahatte kullanılmak üzere hazırlanmalı veya c-Fiilin işlenmesinden meydana gelmeli ve ayrıca,

2- Faile ait olmalı veya

3- Başkasına aitse söz konusu kişinin rızası bulunmalı ve nihayet,

4- Fail asıl suçtan mahkûm olmalıdır (bkz. Öztürk/ Erdem/ Özbek, s. 136); (Müsadere konusunda geniş bilgi için bkz: Gedik, Doğan, Türk Ceza Hukukunda Müsadere, Adil Yayinevi. Ankara 2001).

Suçun ağırlaştırılmış halindeki örgüt, 4422 SK'nin 1. maddesinde tanımlanan bir örgüt ise, **“suçun işlenmesine ayrılan veya kullanılan veya suçtan husule gelen değer veya ürünlerin veya bunlar yerine geçen şeylerin ve müsaderesi gereken her türlü eşyanın gelirlerin ve suçtan doğan her türlü yararın devlete intikaline hükmolunur.”** (4422 SK md. 1/4).

B. USUL HÜKÜMLERİ

1. Görevli Mahkeme

Maddede öngörülen hürriyeti bağlayıcı ceza **“ağır hapis”** olduğundan, görevli mahkeme **“ağır ceza mahkemesi”**dir (bkz.CMUK md.421; 469 s.K.rnd.4/1; 825 s.K.md.27/1). Ancak suç görevi nedeniyle bir memur tarafından işlenmişse 4483 s. Kanun md. 12 ve 13 göre belirlenecek mahkemelerdir.

Söz konusu suç çıkar amaçlı suç örgütü tarafından ÇASÖMK'nin 1. maddesinde tanımlanan şekillerle işlenmişse (ör. çıkar amaçlı suç örgütünün kendilerine veya başkalarına haksız menfaat teinini için, tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak suretiyle yıldırma veya korkutma veya sindirme gücünü kullanarak insan ticareti yapması durumunda) görevli mahkeme DGM' mi yoksa ağır ceza mahkemesi mi olacaktır?

Konu **“insan ticareti suçu”** açısından olmasa da gündeme gelmiş ve Yargıtay 5. CD, 14.06.2001 tarihli ve E. 2001/4093, K.2001/4234 sayılı kararıyla, DGM'lerin yargılama yaparak hüküm vereceği suçların 2845 sayılı DGM Yasası'nın 9. maddesinde sınırlı olarak sayıldığını belirtmiş ve bağlantı veya usul ekonomisi gibi nedenlerle bu görevin genişletilmesinin mümkün olmadığına hükmetmiştir. Ayrıca aynı Daire çıkar amaçlı suç örgütlerinin amaçlarına ulaşmak için insanları yıldırma veya korkutma yahut sindirme gücünü kullanarak işledikleri suçların da, ÇASÖMK'nin gerekçesine göre bu kanun hükümlerine tabi olacağını, dolayısıyla sanıklara yüklenen gasp, tehdit, özgürlüğü kısıtlama, müessir fiil suçlarının da DGM'lerin yetki alanı içinde olduğuna karar vermiştir.⁶⁷

⁶⁷ İncelenen dosya içeriğine, sanıkların üzerine atılan suçların niteliğine iddianamede olayın anlatılış biçimine, sevk maddelerine, 4422 sayılı Kanunun 11. maddesinin “Bu kanun kapsamına giren suçlardan dolayı yargılama görevi Yetkili Devlet Güvenlik Mahkemesince yerine getirilir” şeklindeki açık hükmüne, belirtilen kanunun genel gerekçesi ile E inci ve 11 'inci maddelerinin gerekçesindeki belirlemelere göre çıkar amaçlı suç örgütlerinin hedefine ulaşmak için insanları yıldırma veya korkutma yahut sindirme gücünü kullanarak işledikleri suçların da bu kanun hükümlerine tabi olacağının kabul edilmesine ve 1. Ağır Ceza mahkemesi kararındaki gerekçeye nazaran yerinde görülmeyen Ankara I Nolu Devlet Güvenlik Mahkemesinin... GÖREVSİZLİK kararının kaldırılmasına....(5. CD. 22.06.2001,

ÇASÖMK'nin çıkar amaçlı suç örgütünü tanımlayan 1. maddesinin gerekçesinde, **“...örneğin çek-senet tahsil etmek, şantaj, yağma, yol kesme gibi örgüt tarafından yıldırma veya korkutma yahut sindirme gücünü kullanarak işlendiğinde bu Kanun hükümlerine tabi olacağı gibi, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun öngördüğü şikâyeteye tabi suçlar da bu anlamda bir örgüt tarafından yukarıda belirtilen şekilde işlendiğinde yine bu kanun hükümlerine göre soruşturma ve kovuşturmaya tabi tutulacaktır”**⁶⁸ şeklinde açıklandığı üzere, çıkar amaçlı suç örgütlerinin amaçlarına ulaşmak için insanları, yıldırma veya korkutma yahut sindirme gücünü kullanarak işledikleri suçların da, ÇASÖMK hükümlerine tabi olacağı, dolayısıyla açıklanan şekilde işlenen insan ticareti suçu ile ilgili davanın, çıkar amaçlı örgütlenme suçuyla beraber DGM'de görülmesi gerektiğini düşünüyoruz.

2. Yetkili Mahkeme

Suçun işlendiği yer mahkemesidir (CMUK md.8). Suçun işlendiği yerden maksat, hareketin gerçekleştirildiği veya neticenin ortaya çıktığı yerdir.

Suçun işlendiği yer mahkemesi belli değilse sanığın yakalandığı yer, yakalanmamışsa ikametgahı mahkemesi yetkilidir (CMUK md.9/1). Sanık Türkiye’de ikamet etmiyorsa sanığın Türkiye’deki en son ikametgahı mahkemesi (CMUK md.9/2), bu şekilde dahi görevli mahkeme tayin edilemiyorsa, muhakeme usulüne ait ilk usulü muamelenin yapıldığı yer mahkemesi yetkilidir (CMUK md.9/son).

3. Kovuşturma

Şikayete veya şahsi davaya tabii değildir. Re’sen takip edilir.

Suç görevi nedeniyle bir memur veya soruşturması özel hükümlere tabi olan bir kamu görevlisi tarafından işlenmişse ilgili kanun veya 4483 s. Kanun’un uygulanması söz konusu olabilir. Ancak söz konusu suç çıkar amaçlı suç örgütü tarafından ÇASÖMK’nin 1. maddesinde tanımlanan şekillerle işlenmişse soruşturma 4422 SK ve 2845 SK hükümlerine göre yapılmalıdır.

2000/4251. 2001/4434); Yargıtay’ın bu uygulaması doktrinde taraftar bulmuştur: Keskin, Serap, "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Organize Suçlardaki Yetkilerinin İrdelenmesi ve Değerlendirilmesi", Avrupa Birliğine Uyum Süreci Bağlamında Organize Suçlulukla Mücadele, İstanbul 2002. s. 129-130 (zkr. Erik, s.344); Erik, s.344-345; Mıhçak, s.39.

⁶⁸ Bkz. Erik, s.344.

4. Tanığın ve Mağdurun Korunması ⁶⁹

“İnsan ticareti suçu”nın “çıkart amaçlı suç örgütleri” veya “terör örgütleri” tarafından işlenmesi halinde 4422 SK' nin 7. maddesi⁷⁰ ve bu

⁶⁹ AY'nın 90/son... maddesi gereğince kanun gücüne sahip olan 4804 SK ile onaylanan protokolün 6 maddesi “insan ticareti mağdurları”na yönelik aşağıdaki yardım ve koruma olanaklarının temin edilmesini öngörmektedir:

1. Uygun hallerde ve kendi iç hukukunun elverdiği ölçüde, her Taraf Devlet, diğer önlemlerin yanı sıra, insan ticaretine ilişkin yargılama işlemlerini gizli yürütürerek insan ticareti mağdurlarının özel hayatlarını ve kimliklerini koruyacaktır.

2. Her Taraf Devlet, uygun hallerde, kendi iç hukukî veya İdarî sisteminin insan ticareti mağdurları lehine aşağıdaki olanakları içermesini sağlayacaktır:

a) İlgili yargısal ve idari işlemler hakkında bilgi.

b) Ceza yargılamasının uygun aşamalarında mağdurun görüş ve endişelerinin, sanıkların savunma haklarına engel olmayacak şekilde ileri sürülebilmesine ve bunların göz önüne alınmasına yardım.

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) Tıbbî, psikolojik ve maddî 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 süreçte, insan ticareti mağdurlarının fiziksel güvenliğini sağlamak için çaba gösterecektir.

6. Her Taraf Devlet, kendi iç hukuk sisteminin insan ticareti mağdurlarına gördükleri zararlar için tazminat alma olanağını veren önlemleri içermesini temin edecektir.

⁷⁰ MADDE 7 - Tanığın kimliğinin veya meskeninin veya ikametgâhının veya işyerinin bilinmesi, kendisi veya başkaları için ciddi bir tehlike ihtimalini ortaya çıkarırsa;

a) Tanık için her türlü tebligatın yapılacağı ayrı bir adres tespit edilebilir ve tanığın kimliği soruşturmanın her aşamasında gizli tutulabilir.

b) Tanığın verdiği bilgilerden hareketle diğer delillerin tespitinin mümkün olması halinde, kimliği soruşturmanın hiç bir aşamasında açıklanmaz.

Tanığın dinlenmek suretiyle kimliğinin açıklanması gerektiğinde, tanık hakkında 12.4.1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 20 nci maddesindeki hükümlerin uygulanmasına karar verilebilir.

Yukarıdaki fıkralarda yer alan hükümler, muhbirler ve bu Kanunun kapsamına giren suçlara ait istihbaratta veya soruşturulmasında görev alan kolluk amir ve memurları hakkında da uygulanır, kimlik bilgileri ile görevine ve özel hayatına ilişkin bilgiler hiçbir şekilde açıklanamaz.

Kimlik, görev ve özel hayata ilişkin bilgileri açıklayanlara veya açıklanmasına yardımcı olanlara bir yıldan iki yıla kadar hapis cezası verilir.

maddenin atfı yaptığı 3713 SK'nin 20.⁷¹ maddesindeki koruma önlemleri alınabilecektir. Tanık için uygulanabilecek bu koruma önlemleri, 4800 SK ile onaylanan sözleşmenin 24/4. maddesi gereğince,⁷² tanık olarak dinlenmiş olmaları koşuluyla, suç mağdurlarına da uygulanabilecektir (bkz.4800 SK ile onaylanan sözleşme md. 24/d; AY md.90/son).

⁷¹ Madde 20 - Terör ve anarşi ile mücadelede görev veren veya bu görevi ifa eden adli, istihbari, idari ve askeri görevliler, zabıta amir ve memurları, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcıları, terör suçlularının muhafaza edildiği ceza ve tutukevlerinin savcıları ve müdürleri. Devlet Güvenlik Mahkemeleri hakim ve savcıları ile bu görevlerinden ayrılmış olanlar ve terör örgütlerinin açık hedefi haline gelen veya getirilenler ile suçların aydınlatılmasında yardımcı olan tanık ve ihbarcılar hakkında gerekli koruma tedbirleri Devlet tarafından alınır.

(Değişik: 10/3/1993-3871/1 md.) Bu koruma tedbirleri; talep halinde estetik cerrahi yoluyla fizyolojik görünümün değiştirilmesi dahil, nüfus kaydı, ehliyet, evlenme cüzdanı, diploma ve benzeri belgelerin değiştirilmesi, askerlik işleminin düzenlenmesi, menkul ve gayrimenkul mal varlıklarıyla ilgili hakları, sosyal güvenlik ve diğer hakların korunması gibi hususlarda düzenleme yapı lir. Korumaya alınmış emekli personelden, meskende korunmaları mutlak surette zorunlu bulunanlar; görev yaptıkları Bakanlık veya Kamu Kurum ve Kuruluşlarına ait konutlardan Maliye ve Gümrük Bakanlığınca rayiç kiralara dikkate alınarak tespit olunacak kira bedeli ile kiralama esaslarına göre yararlandırılır.

Bu tedbirlerin uygulanmasında. İçişleri Bakanlığı ile ilgili diğer kurum ve kuruluşlar gerekli her türlü gizlilik kurallarına uymak zorundadırlar.

Koruma tedbirleriyle ilgili esas ve usuller Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelik ile belirlenir.

Yukarıda sayılanlardan kamu görevlileri, görevlerinden ayrılmış olsalar dahi terör suçları tarafından kendilerine veya eş ve çocuklarının canına vuku bulan bir taarruzu savmak için silah kullanmaya yetkilidirler.

⁷² Madde 24 Tanıkların Korunması

1. Her Taraf Devlet, ceza davalarında bu Sözleşmede belirtilen suçlara ilişkin ifade veren tanıklara, gerektiğinde, akrabalarına ve onların yakınları olan diğer kişilere yönelik olabilecek öç alma veya sindirmelere karşı etkin koruma sağlamak için imkanları dahilindeki gerekli önlemleri alacaktır.

2. Bu maddenin 1. fıkrasında öngörülen önlemler, yargılama usulünden kaynaklanan haklar dahil sanığın haklarına hâle getirmeksizin, aşağıdakileri içerebilir:

(a) Bu tür kişileri fiziksel olarak korumak için, ihtiyaca göre ve mümkün olduğu ölçüde onları başka yerlere yerleştirmek ve gerektiğinde, tanık tür kişilerin kimlikleri ve bulundukları yerlere ilişkin bilgilerin açıklanmaması veya bu bilgilerin açıklanmasına sınırlama getirilmesi gibi usuller tesis etmek;

(b) Tanığın beyanlarının video bağlantısı veya diğer uygun araçlar dahil, iletişim teknolojisinden yararlanılarak alınması gibi tanıklığın, tanık güvenliğini garanti eden bir biçimde yapılmasına cevaz veren ispat kuralları tesis etmek.

3. Taraf Devletler, bu maddenin 1. fıkrasında söz edilen kişilerin başka yerlere yerleştirilmesi için, diğer Devletlerle anlaşmalar veya düzenlemeler yapmayı göz önünde bulunduracaklardır.

4. Bu madde hükümleri, tanıklık yapmaları halinde, mağdurlara da uygulanacaktır.

Yukarda değinenlerin dışında mevzuatımızda suç mağdurunun korunmasına⁷³, hizmet edebilecek bazı hükümler şöyledir:

-CMUK'nin 373. maddesine göre, “genel ahlakın ve kamu düzeninin gerektirdiği hallerde” duruşmanın gizli yapılabilmesi mümkündür. Ancak 15 yaşını bitirmemiş olan çocuk sanıklar hakkındaki duruşmalar mutlaka gizli olarak yapılır (CMUK md.375; 2253 SK md.25). Gizli yapılan duruşmalar ile, aleni yapılmış olmakla birlikte, milli güvenliğe, genel ahlaka veya kişilerin şeref ve haysiyet haklarına dokunacak veya suç işlemeyi kışkırtacak mahiyetteki fiillerin/suçların yargılamasının, kısmen veya tamamen yayınlanması mahkemece yasaklanabilir (CMUK md. 377). Bu hükümlerle 4804 SK ile onaylanan protokolün 6 maddesinde “uygun hallerde ve kendi iç hukukunun elverdiği ölçüde, her Taraf Devlet, diğer önlemlerin yanı sıra, insan ticaretine ilişkin yargılama işlemlerini gizli yürüterek, insan ticareti mağdurlarının özel hayatlarını ve kimliklerini koruyacaktır.” şeklinde tanımlanan yükümlülük yerine getirilebilecektir.

-Mağdur duruşmalara iştirak etmese dahi, kamu davasına katılarak, savcı ile birlikte iddia makamını işgal edebilir, son kararı temyiz edebilir ve suç nedeniyle oluşan zararlarının giderilmesini ve şahsi haklarını (CMUK md.365-372) (ör. maddi ve manevi tazminat) (TCK md.37-38, 39/2, 93 110, 120, 424) isteyebilir. Bu hükümle aynı protokolün 6/f.2-a, b ve f. 6 maddelerinde;

“2. Her Taraf Devlet, uygun hallerde, kendi iç hukukî veya İdarî sisteminin insan ticareti mağdurları lehine aşağıdaki olanakları içermesini sağlayacaktır:

a) İlgili yargısal ve İdarî işlemler hakkında bilgi,

b) Ceza yargılamasının uygun aşamalarında mağdurun görüş ve endişelerinin, sanıkların savunma haklarına engel olmayacak şekilde ileri sürülebilmesine ve bunların göz önüne alınmasına yardım.

6. Her Taraf Devlet, kendi iç hukuk sisteminin insan ticareti mağdurlarına gördükleri zararlar için tazminat alma olanağını veren önlemleri içermesini temin edecektir. ”

şeklinde tanımlanan yükümlülük yerine getirilebilecektir.⁷⁴

⁷³ Ceza hukukunda mağdurun korunmasına ilişkin geniş bilgi için bkz:Özbek, Veli Özer, Ceza Hukukunda Suçtan Doğan Mağduriyetin Giderilmesi, Seçkin Yayınevi, Ankara (tarihsiz).

⁷⁴ TCK'nin 93 ve 647 SK'nin 19. maddelerinde, cezaların tecilinin şahsi hakların ödenmesi şartına bağlanması. 647 SK'nin 4. maddesindeki bazı hürriyeti bağlayıcı cezaların aynen iade ve tazmine çevrilebilmesi ve keza CMUK'un 417. maddesinde yasak hakların geri verilmesi koşulları arasında şahsi hakların ödenmiş olması şartının varlığı, insan ticareti mağdurunun korunmasına yönelik 4804 SK ile onaylanan Sözleşmenin 6/6.maddesinde öngörülen yükümlülüğü karşılayan diğer normlardır.

5. Özel Soruşturma Yöntemleri Uygulanması

“insan ticareti suçu”nın “çıkar amaçlı suç örgütleri” veya “terör örgütleri” tarafından işlenmesi halinde, 4422 SK’nin 2-10. maddelerindeki özel soruşturma tedbirleri ile diğer hükümler uygulama alanı bulur (4422 SK md. 16).⁷⁵

6. Şahsi Haklar

Mağdur suçtan doğrudan zarar gördüğünden davaya müdahil olabilir (CMUK md.365-372), maddi ve manevi tazminat isteyebilir (TCK md. 37, 38). Mahkeme CMUK’nin 358. maddesi gereğince bu talep hakkında karar verir.

⁷⁵ MADDE 16 - Bu Kanunun 2 ila 10 uncu maddeleri. Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlarla. 21.7.1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 10.7.1953 tarihli ve 6136 sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun ve Türk Ceza Kanununun 403, 404 ve 406 ncı maddelerinde yer alan suçlar teşekkül halinde işlendiğinde de uygulanır.

SUÇLULARIN GERİ VERİLMESİNİN TERÖRİZMLE MÜCADELEDEKİ ROLÜ*

Talha ÖVET
Jandarma Yüzbaşı

GİRİŞ

Gelişen dünya ekseninde, suç çeşitlerinde ve yöntemlerinde bir değişiklik söz konusudur. Bilgisayar suçları, insanlığa ve barışa karşı suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, teknoloji hırsızlığı, kara para aklama ve terörizm gibi kavramlar 20. yüzyılda bu gelişim ve değişimin hukuk dünyasına kattığı en önemli suç çeşitlerindendir. Çağımızda ulaşım araçlarının hızla artması nedeniyle bir ülkede suç işleyen kişilerin başka bir ülkeye kaçabilmesi gerçeğini de eklersek karşımıza önceki yıllardan çok farklı bir durum çıkmaktadır. Yukarıda bahsi geçen suçları özellikle terör suçunu örnek olarak aldığımızda artık suç denen olgunun yerel bazda bir tehdit olmaktan çıkıp küresel anlamda dünya kamu düzenini etkileyen bir boyuta ulaştığını görmekteyiz.

Gelişen dünyada bu şekilde ortaya çıkan suç olgusu, devletlerin ister istemez suçla ve suçluyla mücadele konusunda bir işbirliği yapmalarını gerektirmektedir.

Son zamanların özellikle yurtdışına kaçan terör suçlularının ülkemize getirilmesi yönündeki çabalar ve bu konuda karşılaşılan güçlükler ülke gündemini sıklıkla meşgul etmeye başlamış, onların terör suçlusu değil siyasi suçlu olarak kabul görmeleri ve uluslararası hukuk ve diplomasi açısından oldukça hassas olan bu konu bazı çevrelerce siyasi alana taşınmış ve böylece sorunun hukuki boyutu bir yana bırakılıp tamamıyla siyasi boyutu üzerinde durulmuştur. Kamuoyunda bu konuda da büyük bir bilgi eksikliği olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Globalleşen dünyada tüm ulusların tek bir dünya toplumu oluşturduğu ve dünyanın herhangi bir yerinde işlenen bir suçun bu topluluğa bir bütün olarak zarar verebileceği yolundaki düşüncü hızla gelişmesine rağmen, hukuki yaptırım gücünün münhasır devletlerin tekelinde ve

* İçişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve AB Koordinatör Bşk.'lığı.

sınırları içinde hapsedilmesi başka bir ülkede bulunan sanığın yargılanmasını, bulunduğu ülkenin takdirine bırakmaktadır. Ayrıca bu durum, devletlere keyfi davranma fırsatı vermekte ve sadece bulundukları ülkeler için değil tüm dünya için tehlike arz eden teröristlere serbest kalma imkânı vermektedir. Bunun bir örneğine A.Ö. olayı dolayısı ile tanık olunmuştur. İtalya devleti uluslararası hukuğu çiğneyerek Türkiye Cumhuriyetimin iade talebini ve uluslararası örf ve adet hukukunun yerleşmiş prensiplerinden iade et ya da yargıla prensibini ihlal ederek Öf m İtalya'dan kaçmasına izin vermiştir.

Uluslararası terörizm suçlarını siyasal suç saymak, bu suçları işleyenlere siyasal sığınma hakkı vermek, onları iade etmemek, uluslararası terörizmle mücadeleyi büyük ölçüde baltalamaktadır. Asıl sorun terör tanımında yer alan siyasilik unsurunun nispi bir kavram olmasıdır. Sorun devletlerin “siyasilik unsuru”nun tayininde çifte standart uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle A devletinin terör olarak nitelendirdiği bir eylem, B devleti tarafından terör eylemi olarak nitelendirilmeyebilmektedir. Terörizmle mücadele amacıyla, anlaşmalara konulan terörist eylemlerin siyasi suç istisnasından yararlanamayacağı yönündeki belirlemelere rağmen hala bazı ülkelerin teröristleri siyasi suçlu sayıp geri vermediklerini görmekteyiz.

Devletlerin imzaladıkları ikili anlaşmalar, çok taraflı anlaşmalar, uluslararası örf ve adet hukuku ve ülkelerin mahkemelerinin vermiş oldukları kararlar bu kurumları incelerken bakmamız gereken kaynaklardır.

I. TERÖRİZM : KAVRAM, TANIM

A. Terör-Terörizm Kavramı

Türk öğretisinde “terör”, “terörizm” kavramı ile birlikte, “tedhiş”, tedhişçilik”¹ gibi sözcükler de kullanılmaktadır. Bu çalışmada, uluslararası doktrinle paralelliği sağlamak açısından “terör” ve “terörizm” kavramlarının kullanılması tercih edilmiştir.

Türkçe’de “yıldırma”, “korkutma” anlamına gelen terörün,² günümüzde çokça kullanılan bir tanım olmasına rağmen kabul görmüş bütanımı yoktur.

¹ Sulhi Dönmezer; “Milletlerarası Tedhişçilik”, İ.Ü.M.F.D.. 1980, C XLIV, sy. 1-4, s.55; Fahir Taner; “Tedhişçilik ve 16 İkinciteşrin 1937 Cenevre Mukavelenameleri”, Cemil Birselle Armağan, İHFM, 1939, s. 461

² Şemsettin Sami; Kamus-i Türki”, C. III, İstanbul, 1986. s. 1325. Türk Dil Kurumu "tedhiş sözcüğünü "yıldı" olarak kabul etmektedir. “Terör” ve "tedhiş" kelimeleri aynı anlama gelmektedir.

Terör deyimi, genel anlamıyla, uzun süreli psöik korku ya da dehşet durumunu anlatır. Terör ve terörizm kelimeleri, korkudan titreme ya da titremeye neden olma anlamına gelen Latince bir sözcük olan “terrere” sözcüğünden türemiştir.³

Oxford sözlüğü, terörü büyük korku, dehşet, dehşet uyandıran, korkutan şey ya da kişı olarak tanımlamıştır.⁴ Temel Britannica’da ise, terörizm, “bireylerin, grupların ya da devletin siyasal bir amaçla başka kişı ve gruplara karşı giriştiğı, savaş dışı sistemli şiddet eylemleri” olarak yer almıştır.⁵ Temel Britannica terörizmi, bu kadar geniş ele alırken. Büyük Larousse Ansiklopedisi terörizmi: “Bir hükümet tarafından ihdas edilen şiddet rejimi”⁶ şeklinde, daha dar kapsamda ve sadece devlet terörizmini karşılayacak şekilde tanımlamıştır. Keza Encyclopedia of Social Sciences’a göre de terörizm : “Örgütlü bir grubun ya da tarafın istediğı sonucu, sistemli şiddet kullanımı suretiyle sağlamak için başvurduğu yöntem”⁷ olarak tanımlamaktadır.

Gerek doktrinde gerek günlük hayatta birbirlerinin yerlerine kullanılan terör ve terörizm kelimeleri arasındaki farka da değinmek istiyorum.

Terör ve terörizm bazı ortak unsurları olsa da, aralarında fark vardır. Terör çok kez gayri iradi olarak meydana gelebilir. Birçok savaş, terör ve kitle terörünün veya ihtilal maksadıyla ayaklanmanın kontrol edilemediğı bilinmektedir. Diğer taraftan terörizm, siyasal maksatlarla iradi olarak terör yaratmadır, terörü sistematik ve hesaplı kullanmadır, ne kadar ham olursa olsun bir felsefe, teori ve ideolojiye dayanır.⁸

Doğru Ergil; “Terör dehşet demektir. Terörizm, dehşet salmak için girişilen seçilmiş ve planlı eylem ve/veya eylem tehdididir.”⁹ diyerek planlı eylemi terörizm olarak değerlendirmiştir.

Terörizmi diğer şiddet olaylarından ayıran en belirgin yönü, eylemci bireylerin eylem, kendilerine özgü meşruiyet anlayışlarının evrensel bir

³ Paul Wilkinson; “Political Terrorism”, London, 1974, s.9.

⁴ Oxford; “Ansiklopedik Sözlük (İngilizce-Türkçe)”. Sabah Armağanı. 1990. C. IV, s. 1728

⁵ Temel Britannica, C. XVII., 1992, s. 159.

⁶ Büyük Larousse Ansiklopedisi, C. X, 1968, s. 261.

⁷ Enciclopedia Italiana. Vol. XXXII Sup-topi, s. 562.

⁸ Yılmaz Altuğ; “Terörün Anatomisi”, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul. 1995, s. 18.

⁹ Doğru Ergil: “Terörizmin Mantığı ve Hedefi”, AÜSBFD, Prof. Dr. Muammer Aksoy’a Armağan, C. XLVI. Ocak-Haziran 1991, s. 171.

genel geçerlilik taşıdığı iddialarını katmasıdır.¹⁰ Kanaatimizce terörizm, insan gruplarını bir anda dehşete düşürme stratejisinden ibaret olan terör eylemlerinin belirli bir plan dahilinde sistematik olarak uygulanmasını ve dolayısıyla terör eylemlerinin bütününe ifade eden ve siyasi içeriği olan bir kavramdır.¹¹

Kriminolog, sosyolog ve hukukçuların da terörizmin tanımı konusunda görüş birliği içinde oldukları söylenemez. Terörün genel kabul gören bir tanımına ulaşılamamıştır.¹² Bu uzlaşmazlıkta, terör suçlarıyla siyasi suç kavramını birbirinden ayırmadaki güçlük de rol oynamaktadır.¹³ Bu çerçevede, terörizmin nisbiliği ve ex post facto tabiatından dolayı tanımının yapılamadığı ileri sürülmüştür. Nitekim yapılan araştırmalarda, 1936 yılı ile 1981 yılları arasında, terörizmi anlatmak için, uluslararası akademik çevrelerde 109 ayrı tanımlamanın yapıldığı belirtilmiştir.¹⁴ Terörizmin halen çözüm bekleyen mevcut konumu hakkındaki nedensellik bağına ait değerlendirmelerde, %83.5'inin cebir ve şiddet, %65'inin siyasi, %51'inin korku, %47'inin tehdit, %41.5'inin psikolojik etkileşim ve planlı reaksiyon. %37.5'inin mağdurlar ve hedefler arasındaki anlaşmazlık, %32'sinin planlı organize ve amaca dayalı olduğu, %30.5'nin ise muharebe metodolojisi, taktik ve stratejisi olarak tanımlandığı gözlenmiştir.¹⁵

Terörizmin tam karşılığını verecek bir tanımın mevcut olmadığını, her birinin bir yönden eksik kaldığını, bu kadar çok tanımın mevcudiyetinden çıkartabiliyoruz. Ancak, bu verilen tanımlamaların incelenmesi halinde, hepsinde ortak 2 unsurun varlığını görüyoruz. Bu unsurların birinin yokluğu halinde, artık o hareket terörizm olarak kabul edilemez. Bunlar:

(i) Araç Unsuru: Tanımların hepsinde “şiddet” in araç olduğu çok açık bir şekilde görülmektedir. Terörde şiddet unsuru mutlaka vardır. Terörizmde kullanılan şiddet bizzat kullanılabileceği gibi, tehdit şeklinde de olabilir. Şiddetsiz terör olmaz. Ama terörsüz

¹⁰ Galip İsen: “Terörizm: “İzm” Çıkarılınca Geriye Kalanlar Üzerine”, Avrasya Dosyası, sy. II. Aliş Basımevi. Ankara. 1996, s. 96.

¹¹ Aynı yöndeki görüş için bkz. Altuğ; a.g.e., s. 18, Hamide Zafer; “Ceza Hukukunda Terörizm”. Beta Yayınları. İstanbul. 1999, s. II.

¹² Alexander Yonah; “International Terrorism, National, Regional and Global Perspectives”, Preager Publishers, New York, 1976, s. xi.

¹³ Dönmezer, a.g.m., s. 55.

¹⁴ Alex P. Schmid, Aibert I. Jongman; “Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature”. Amsterdam, 1988, s. 5.

¹⁵ idem.

şiddet tabii ki olabilir. Yani canlı ya da cansız varlığa şiddet yoluyla zarar verebileceği gibi, şiddet kullanacağı tehdidinin bulunması da terörizm için yeterlidir. Bu anlamda şiddet tehdidine, psikolojik şiddet adı da verilir.¹⁶

Terör hareketlerinde araç olarak şiddet kullanılmaktadır. Çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilen bu şiddet hareketleri, adam öldürme, yağma, soygun, adam kaçıрма, patlayıcı maddelerin kullanılması veya tahrip edilmesi, suların zehirlenmesi gibi toplumda korku yaratacak nitelikte olmalıdır. Bu açıdan araç ögesi olan hareketler, toplumda genel bir tehlike yaratıcı özelliğe sahiptirler.¹⁷

(ii) Amaç Unsuru: Bayraktar; terörizm hareketlerinin amaç ögesini de ikiye ayırmaktadır: Birincisi; toplumda büyük bir korku, güvensizlik, tedirginlik, yılgınlık, büyük bir tehlike altında bulunma duygusu yaratmaktadır. İkinci amaç ise, toplumda belirli bir hakimiyet ve üstünlük kurmaktır. Bu üstünlük, korkutulan insanlarda terörü yaratacak ve durduracak olan üstün bir güce inanma duygusu yaratma şeklinde olmaktadır.¹⁸ Terörizmin genel amacı; ırki, dinsel, etnik, sosyal bir nedenden dolayı kaynaklanabileceği gibi, belirli bir siyasi iktidarı ele geçirmek ya da belirli bir siyasal amaca ulaşmak şeklinde de kendini gösterebilir.

Terörizmin nihai amacı gerçekleştirilmesi için “şiddet” i kullandığı ve bu yolda bir takım terör eylemlerine giriştiği kabul edilen bir gerçektir. Ancak terör eylemlerindeki amaç, genel amaca ulaşmaya doğru atılan bir adımdır. Terör grupları, genel amaçlarına ulaşabilmek için şiddeti içeren terör eylemlerine girişirler. Bununla bir yandan toplumda korku, huzursuzluk, güvensizlik ortamı yaratmaya çalışırken, diğer yandan da, örgütün finansmanı ve dayanışması için fidye, haraç, tutuklu arkadaşlarının serbest bırakılması gibi taleplerde bulunurlar. Terörizm “hesaplı” bir şiddettir. Amacı olabildiğince çok insan öldürmek değil, kitlelerin eylemlerinden etkilenmesini sağlamaktır.¹⁹

¹⁶ Galip İsen; "Terörizm: İzm Çıkarılınca Geriye Kalanlar Üzerine", Avrasya Dosyası, Alıç Basımevi, sy. II, Ankara. 1996. s. 197.

¹⁷ Koksall Bayraktar; "Siyasal Suç". Fakülteler Matbaası. İstanbul. 1982 . s. 164.

¹⁸ İdem.

¹⁹ A. Taner Kışlalı, "Siyasal Çatışma ve Uzlaşma". 2. Baskı, Ankara. 1993; s. 39.

Terörü tanımlamak sanıldığı kadar zor değildir. Bu zorluk kısmen bugün terörizmin siyasi olmayan her şiddet eylemini kapsayacak şekilde çok değişik kullanılması, kısmen de tüm terör şekillerini kapsayan bir- tanım vermeye çalışmaktan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, terörün bütün şekillerini kapsayan bir tanım vermek yerine bütün terör şekillerinde ortak olan unsurları içeren ve olmazsa olmaz olan araç ve amaç unsurlarını kapsayan bir tanım vermek yeterlidir. Bu çerçevede, kendi tanımımızı şu şekilde vereceğiz: “Terörizm; devlet, kişi veya bir organizasyon kaynaklı, siyasi bir düşüncenin kabulü yolunda araç olarak kullanılan, insanları ve hükümetleri bir dizi şiddet eylemi veya tehdidi sonucu yaratılan dehşetin etkisiyle sindirme ve belirli doğrultuda hareket etmeye veya etmemeye zorlayan, insan hayatı ile malvarlığına yönelik her türlü bilinçli ve planlı bir biçimde şiddet kullanılması veya şiddet kullanma tehdidinde bulunulmasıdır.”

B. Son Yıllarda Terör Hareketi

1990’ 11 yıllarda eylemlerin biçimlerinde, eylemlerin sayısında ve tahribat gücünde bazı değişiklikler yaşanmış ve hem nitelik hem nicelik açısından bazı yeni özellikler ortaya çıkmıştır. Niceliksel olarak söylenebilecek temel fark, terörist eylem sayısının her geçen gün azaldığı ve 1990’larla beraber sürekli düşüş gösteren eylem sayısının 1989’da 528’den 1992’de bölücü örgütün faaliyetleri hariç son 17 yılın en düşük düzeyi olan 361’e indiği²⁰ 1996’da ise bu rakamın 296’ya düştüğüdür. Ancak sayısal açıdan ortaya çıkan bu olumlu gelişmelere karşın, kayıplar açısından konuya bakıldığında girilen saldırıların tahribat gücünün olağanüstü artmış olmasıdır.²¹

21. yüzyıla girerken kitle imha silahlarının terörist örgütler tarafından kullanılabilir duruma gelmesinin en önemli sonucu, terörist faaliyetlerin yöntem ve hedef konusundaki yaklaşımlarının değişikliğe uğraması olmuştur. Adam ya da uçak kaçırma, banka soygunları, bombalama gibi basit eylemlerin yerini, daha fazla yıkım yaratacak ve dolayısıyla daha fazla toplumsal reaksiyon doğuracak sofistike faaliyetler almıştır. Eldeki

²⁰ Timothy E. Wirth; “Meeting The Challenge of International terrorism ”, Dispatch, July 19, 1993, s. 2; Aktaran Kaynak: Deniz Ülke Arıboğan; “Uluslararası Terörizmin Yeni Yüzü”, Faruk Sönmezoglu (der.), Uluslararası Politikada Yeni Alanlar, Bakışlar. Der Yayınları, İstanbul, 1998.s. 453-454.

²¹ Patterns of Global Terrorism, United States Department of State, April 1997, s. 67; Aktaran Kaynak, a.g.e., s. 454.

silahların daha etkin ve kitlesel kıyım yaratacak şekilde kullanımına yönelik girişimin ilk örnekleri de 1990' 11 yıllarda gündeme gelmeye başlamış, yalnızca Oklahoma bombalanmasında yaklaşık 2 ton TNT kullanılmıştır. Bunun yanı sıra kimyasal, biyolojik ve nükleer kitle imha silahlarının gündeme girmesiyle uluslararası toplum yeni bir tehlike ile daha tanışmış ve soğuk savaşın bitmesinin yarattığı iyimser ortam, yerini herkesin savunmasızken yakalanılabileceği bir terörizm tehlikesine bırakmıştır. Bunun en açık örneklerinden birisi Anın Shrinkyo tarikatının Japonya'da 20 Mart 1995'te Tokyo metrosunda giriştiği saldırı olmuş, 12 kişinin ölümü ve 4000' den fazla yaralı ile sonuçlanan saldırı sonrası, bu tür silahların terörist örgütlerin ellerinde ne denli tehlikeli hale gelebileceği gözler önüne serilmiştir.²²

Son 10 yılda terörün ideolojik boyutlarında da değişimler meydana gelmiştir. 1960'lar ve 70'ler boyunca terör örgütleri çoğunlukla aşırı solcu ve aşırı sağcı kanatlarda yer almasına rağmen 1990'lıda din, terörün özellikle de ideolojik boyutunda ön plana çıkan bir olgu olmaktadır. Orta Doğu kökenli İslamcı hareketlerin yanı sıra Japonya'daki Anın tarikatı gibi oluşumlar da dine dayalı terör yapan örgütler olarak ortaya çıkmaktadır. 1968'de hiç dini terörist grup yokken 1995'te 26 tane dinci terör örgütü bulunduğu görülmektedir.²³

XXI. yüzyıla tek süper güç statüsü ile başlayan ABD, 11 Eylül 2001 sabahının erken saatlerinde, medeniyet tarihinin en sistematik, acımasız, planlı ve ani kitlesel terörist baskınına maruz kalmıştır. New York'daki Dünya Ticaret Merkezi nin kulelerine, Washington'da Pentagon binasına Japon Kamikazi taktiklerinin farklı bir çeşidi olarak, sivil yolcu uçakları ile düzenlenen teknoloji ve insanın canlı bomba olarak kullanıldığı havacılık tarihinin bu en dramatik intihar saldırıları, Dışişleri Bakanlığı önündeki bomba yüklü bir aracın patlamasını kapsamına alan bir dizi eylem sonucunda onbinlerce masum insan hayatını kaybetmiştir. Uluslararası sistemde, siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel çok önemli tektonik değişiklikler yaşanmasına neden olacak bu hazin olay, aynı zamanda uluslararası güvenlik kavramını da dünya gündeminin birinci sırasına oturtmuştur. 11 Eylül 2001 sabahının erken saatlerinde gerçekleştirilen saldırı ise, sadece ABD tarihinde değil aynı zamanda küresel anlamda,

²² ibid., s. 455.

²³ Serhat Erkmen; "11 Eylül 2001: Terörizmin Yeni Miladı", Stratejik Analiz, ASAM, sy. XVIII. Ekim 2001, s. 6.

uluslararası terörizme karşı topyekün mücadelesini gündeme getiren yeni bir sürecin başlangıcını teşkil etmiştir.²⁴

1 1 Eylül 2001 günü İkiz Kuleler e çarpan uçaklar bir anlamda ABD'ye ve onun hegemon olduğu uluslararası sisteme de çarptı. Olaydan sonra süper gücün ve dünyanın terör anlayışından, devletlerarası ilişkilere kadar çok şey değişti. Saldırıları ABD'ye ve dünyaya eski türden bir düşmanla karşı karşıya olunmadığını, aksine tanımlanması güç yeni bir tür rakiple karşılaşıldığını gösterdi. Terör eyleminin ilk etkisi ABD'nin ve Batının terörün ne kadar güçlü olduğunu ve kendilerinin de terörün hedefleri arasında olduğunu anlamalarını sağlaması oldu. İkinci olarak ABD bu yeni terörle mücadele için Müslüman ülkelerin, Rusya'nın ve Çin'in de siyasi yardımına ihtiyacı olduğunu anladı.²⁵

Bununla birlikte, dünyanın tek bir süper güç tarafından, yönlendirilen göreceli olarak daha güvenli bir yer olduğu varsayımına ciddi bir karşı çıkış noktası vardı. Bazı yaklaşımlara göre Soğuk Savaş ta güvenlik yoktu, ama istikrar vardı. 1990'larda ise güvenlik vardı, fakat bu sefer de istikrar yoktu. Bu denklem 1 1 Eylül 2001'den sonra "güvenlik yok, istikrar da yok" durumuna geldi. Özellikle, yeni dönemin güvensizlik ortamını yaratan faktörlerin istikrarsızlık bölgelerinden türediği ve daha önce istikrarsız bölgeler ile sınırlı kalan güvensizlik sorununun artık terörizm yoluyla tüm dünyaya yayıldığı olgusu, bu konudaki algılamaları değiştirmek için önemli bir alt yapı hazırlayacaktır.²⁶

Terörün uluslararası politikanın bir aracı olduğu ve hemen bütün büyük veya küçük devletler tarafından örtülü savaş konsepti çerçevesinde uygulandığı gözönünde tutulur ve güçsüz devletlerin ya da toplulukların haklarını diplomasi yolu ile alamadığı ortamın devam edeceği dikkate alınır ise terör de insanlık tarihiyle beraber evrim geçirip devam edecektir.

II. SUÇLULARIN GERİ VERİLMESİ

Suçluların iadesi kavramı yanlış bir ifadedir. Zira suçlu, suçu mahkeme kararıyla sabit olan kişidir. Oysa suçluların iadesi müessesesi suçu mahkeme kararıyla sabit olan kişileri değil, suç işlediği iddia edilen

²⁴ Micheal Elliot, "America Will Never Be The Same", Time, 12 Eylül 2001, www.time.com

²⁵ Sedat Laçiner; "11 Eylül Olayları (Yeni Terörizm) ve Ermeni Sorunu", Stratejik Analiz, ASAM Yayınları, sayı: 19, Kasım 2001. s. 39.

²⁶ Serhat Erkmen; "11 Eylül 2001: Terörizmin Yeni Miladı", Stratejik Analiz, ASAM Yayınları, sayı: 18, Ekim 2001, s. 14.

zanlıları da içerir.²⁷ Ancak, bu çalışmada, doktrinde kullanılan “suçluların geri verilmesi” kavramı kullanılacaktır.

Suçluların uluslararası bir nitelik ve biçim alınıp olması, devletlerin ülkeleri içinde ceza yasasını ve mevzuatını uygularken işbirliğini yapmalarını gerektirmektedir. Gerçekten çağdaş ulaştırma araçlarının eriştiği büyük gelişme, suçluların bir ülkeden diğerine çok kolaylıkla geçebilmelerini sağlamış ve böylece bu alanda en eski işbirliği yolu olan suçluların geri verilmesi kurumu doğmuştur. Yabancı ülkelere kaçan suçluları ve özellikle uluslararası suçluları yakalamak uluslararası alanda bir işbirliğini zorunlu kılar.²⁸

Suçluların iadesi, devletlerarası bir işlem olduğundan ceza hukuku ile birlikte devletler hukukunu da pek yakından ilgilendirir.²⁹ Gerçekten müessese, ülkesinde suç işlenen devletle (talep eden devlet), mahkûm ya da sanığın topraklarında bulunduğu devlet (talep edilen devlet) arasında diplomatik bir ilişkiyi zorunlu kılmaktadır.³⁰ Günümüzde hangi suçlar bakımından ve ne gibi koşullarla suçluların geri verileceği konusunda devletler arasında ikili ve çok taraflı milletlerarası antlaşmalar bulunmaktadır.

Netice olarak denilebilir ki, suçluların iadesi kurumu, suçlunun iadesi devletin hâkimiyet hakkına dayanan muamelelerden olması dolayısıyla kamu hukukunu, hem ceza adaletini gerçekleştirmeye yöneldiğinden ceza hukukunu, hem de bu amaca milletlerarası kurallar çerçevesinde ulaşmaya çalıştığından devletler hukukunu ilgilendirmekte ve böylece karma bir nitelik taşımaktadır.

Kavram ve Tanım

“Suçluların geri verilmesi” kurumu uzun zamandan beri devletlerarası ilişkileri etkilemiştir. Bu kurumun terimsel kökeniyle işe başlamak yerinde olacaktır. Suçluların geri verilmesi terimi latince iki kelimenin bir araya getirilmesiyle ortaya çıkan “extradere” sözcüğünden gelmekte ve “kişinin

²⁷ Süheyl Donay; "Suçluların İadesinde Gelişmeler", İ.Ü.H.F.M., C. L, sy. I-IV, 1984, s. 239.

²⁸ Sulhi Dönmezer-Sahir Erman; “Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım”, C. III, Yeniden Gözden Geçirilmiş Onikinci Bası; Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul. Ekim 1997, s. 391.

²⁹ Kayıhan İçel. "Suçluların Geri Verilmesi Üzerinde Bir İnceleme", İ.Ü.H.F.M., C. XXX, sy. III-IV, İstanbul, s. 692.

³⁰ F. Selami Mahmutoglu; “Suçluların Geri Verilmesi”, “ Ceza Hukuku Günleri. 70. Yılında Türk Ceza Kanunu. Genel Hükümler”, İstanbul, 1998, s. 56.

kendisine egemen olana zorla geri getirilmesi” anlamını taşımaktadır.³¹ “Extradition” tabiri, ex: dışarı, tradition: teslim, kelimelerinden yapılmıştır.³²

Suçluların geri verilmesi, bir ülkede suç işledikten sonra diğer bir ülkeye kaçan suçlunun, suçun işlendiği Devletin talebi veya bulunduğu ülkenin müracaatı üzerine, ceza kovuşturmasının gerçekleştirilebilmesi veya mahkûmiyet halinde, cezanın infaz edilebilmesi için, suçlunun geri verilmesi ile ilgili kural ve kaideler bu hukuku oluşturur.³³

İade, bir mahkeme kararına dayanarak, ilgili devletler arasında bir anlaşma yapılması suretiyle, bir şalışın isteyen devlete, daha önce işlenmiş bulunan bir suçtan dolayı kovuşturma yapılması veya hükmedilmiş bulunan bir hürriyeti bağlayıcı ceza veya emniyet tedbirinin yerine getirilmesi için geri verilmesidir.³⁴

III. TERÖR SUÇLARINDA İADE

Terör ister ulusal ve isterse uluslararası nitelikte olsun daima bir suçtur. Bu yönüyle Ceza Hukuku ve Kriminolojiyi ilgilendirir. Terör aynı zamanda bir savaştır, bu yüzden teröre karşı bir savaş stratejisi uygulanmalıdır. Öte yandan terörizm bir ideolojidir, bu bakımdan siyasi bir yaklaşımı gerektirir. Bu çalışmada terörizmin suç oluşu yönüne ağırlık verilmiştir, zira her suç gibi terör suçları da kovuşturmayı ve cezalandırmayı zorunlu kılar. Uluslararası boyutlara bürünen terör ile mücadele ise ülkeler arasında uluslararası yardımlaşmayı gerektirir.

Terör suçlarında siyasi suç istisnası hukuki bir olgudan çok siyasi bir olgudur. Temel problem, terörizm eylemlerinde siyasi sığınma hakkının kısıtlanıp kısıtlanmayacağı konusunda uluslararası bir sözleşme olmamasıdır; hatta terörizmin önlenmesi konusunda bile devletler arasında tam anlamda bir sözleşme bulunmamaktadır. Uygulamada bir taraftan teröristlerin işledikleri suçları suç saymayan devletler, diğer tarafta ise siyasi saiklerine bakmaksızın terör suçlarını cezalandıran ülkeler bulunmak-

³¹ Abdullah P. Gözü büyük; “Devletlerarası Ceza Hukuku”, Ankara, 1958, s. 90

³² ibid., Dipnot I.

³³ Ayhan Önder; “Ceza Hukuku Dersleri”. Filiz Kitabevi. İstanbul. 1992, s. 125; Geoff Gilbert; “Aspects of Extradition Law”, Dordrecht, 1991, s. 3-4.

³⁴ Feridun Yenisey; “Milletlerarası Ceza Hukuku Ceza Yargılamasının Milletlerarası Değeri ve Mevzuatı”. İstanbul, 1998. s. 52

tadır.³⁵ Adli yardımlaşmanın uygulamada etkinliğini sağlayabilmek için belli kavramlar konusunda anlam birliği sağlamak ve ayrıca üye ülkelerin terör suçlarına ilişkin düzenlemelerini yeknesaklaştırmak veya en azından uyumunu sağlamak gerekir. Mesela Türk, İtalyan ve Alman Hukukunda bir kişinin suç örgütüne dahil olduğunu açıklaması dahi bir suçtur. Buna karşılık, aynı eylem Fransız mevzuatında herhangi bir suç sayılmamaktadır. Bu yüzden terör suçları konusunda ülkeler arasında yardımlaşma güçleşmektedir. Zira kendisinden yardım talebinde bulunulan ülke, talep konusu suçun kendi ülke mevzuatında cezalandırılabilir bir eylem olma şartını aramaktadır.³⁶

Özellikle terör suçlarının siyasi suç istisnasından yararlanıp serbestçe dolaşmalarının önüne geçilmek istenmiş ve bunun için bazı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan en önemlisi Terörizmin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi (TÖDAS)'dır. Bu sözleşme ile o güne kadar belirli tür terör eylemlerini konu alan sözleşmeler birleştirilerek tek bir metin oluşturulmuştur. Bu nedenle bu bölümde bu sözleşmenin incelenmesi uygun olacaktır.

Terörizmin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi

27 Ocak 1977 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üye olan 19 ülkeden 17'si³⁷ tarafından Strasbourg'da imzalanan Sözleşme nin geçmişi, Avrupa Konseyi İstişari Kurulu'nun 1973 tarih ve 703 sayılı tavsiye kararına ve Bakanlar Komitesi nin 24 Ocak 1974 tarih ve 74(3) sayılı kararına dayanmaktadır.³⁸ Bu kararda komite, üye devletlerin, terör eylemleri nedeni ile mahkûm olan veya bu eylem ile itham edilen kişilerin iadesinin talep edilmesi halinde bazı ilkelerin uygulanmasını istedi.³⁹

³⁵ Christine V Wijngaert.; "The Political Offence Exception To Extradition ", Kluwer, 1980, s. 148.

³⁶ Tezcan; "Uluslararası Terör Suçlarında Uluslararası Yardımlaşma", Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi; C. I, Ocak-Haziran 1988, sy. I, s. 26

³⁷ Belçika. Kıbrıs Rum Kesimi, Danimarka, Fransa, Yunanistan. Federal Almanya. İzlanda; Avusturya, İtalya, Lüksemburg, Hollanda. Norveç. Portekiz. İsveç. İsviçre. Büyük Britanya Krallığı ve Türkiye. Sadece Malta ve İrlanda sözleşmeyi imzalamamıştır. Torsten Stein: Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus" ZaÖRV, 1977, Bd. 37, s. 668 ; Aktaran Kaynak, Zafer; "Ceza Hukukunda..." , s. 258, dipnot. 145.

³⁸ Stein; a.g.e., s. 668; Aktaran Kaynak, Zafer; "Ceza Hukukunda..." , s. 258.

³⁹ Süheyl Donay; "Tedhişçiliğin Cezalandırılması Hakkında Avrupa Sözleşmesi" İ.Ü.H.F.M., C. XLIII, sy. I-IV. Ord. Prof. Dr. Charles Crozat'a Armağan Özel sayı; İstanbul. 1979. s. 417-418.

22 Mayıs 1975 tarihinde Fransa'nın Obernai kentinde toplanan Avrupa Konseyine üye olan Devletlerin Adalet Bakanları, bu konuda enerjik bir biçimde davranılmasının zorunlu bulunduğuna işaret ettiler.⁴⁰

Bu faaliyetlerden sonra, Suç Problemlerine İlişkin Avrupa Komitesi (CEPC) 24. toplantısında ve Mayıs 1975'de Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden hükümetlerarası bir bilim komitesi meydana getirmek suretiyle, şiddet suçlarının yeni görünüm biçimlerinin ortaya koyduğu sorunların tetkik ettirilmesini talep etti. Bu teklif 1975 Haziranında Bakanlar Komitesi tarafından kabul edildi.⁴¹ CEPC Mayıs 1976'da çalışma sonuçlarını Bakanlar Komitesi nin tasdikine sundu. Kasım 1976 tarihinde Bakanlar Komitesi Sözleşme projesini olumlu bulduğunu açıkladı ve sözleşmeyi üye devletlerin imzasına açtı.⁴² Sözleşme 27.01.1977 tarihinde Avrupa Konseyi'ne üye 19 devletten 17'si tarafından imzalanmıştır. Sözleşme 3 devlet tarafından onaylanır onaylanmaz⁴³yürürlüğe girmiştir.⁴⁴

1. Sözleşmenin Amacı

Sözleşmenin esas amacı, Avrupa Konseyine üye devletler arasındaki aktedilen 13 Aralık 1957 tarihli Avrupa İade Sözleşmesini 20 Nisan 1959 tarihli Cezaî Alanda Adli Yardımlaşma Sözleşmesini ve imzacı devletler arasında aktedilen iadeye ilişkin iki taraflı sözleşme hükümlerini tamamlamak ve bu suretle terör eylemi faillerinin siyasi suçlu sayılması nedeniyle bunların iadesinde çıkabilecek engelleri bertaraf etmektir.⁴⁵ Bu suretle, uluslararası nitelik taşıyan terör suçlarının bastırılması ve iadesi

⁴⁰ idem

⁴¹ idem

⁴² ibid., s. 419.

⁴³ Sözleşme 01.01.2003 tarihine kadar 43 devlet tarafından imzalanmış bunlardan. Andorra, Ermenistan, Azerbaycan ve Makedonya dışında 39 devlet tarafından onaylanmıştır. Sözleşme Türkiye tarafından 27.01.1977 tarihinde imzalanmış, 19.05.1981 tarihinde onaylanıp

20.08.1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Metin için bkz. R.G. 26.03.1981. sy. 17291.

Sözleşmenin tarafları için bkz. <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>

⁴⁴ Zafer; "Ceza Hukukunda...", s. 259.

⁴⁵ Sözleşmenin 3. ve 4. maddelerinde bu amaç açıkça ortaya konulmuştur. 3. maddede sözleşmeye taraf olan devletler arasında halen yürürlükte olan suçluların iadesine dair iki taraflı ve çok taraflı sözleşmelerin bu sözleşme ile bağdaşmadıkları ölçüde değiştirilmiş olduğu hükme bağlanmıştır. Sözleşmenin 4. maddesi ile de 1. ve 2. maddelerde öngörülen suçlar. Avrupa Terörizm Sözleşmesine taraf olan devletler arasında imzalanmış olan iade sözleşme ve sözleşmelerine otomatik olarak eklenmiştir. Zafer; "Ceza Hukukunda...", s. 259.

sağlanmışır. İade konusu terörizm suçlarında etkin bir mücadele aracıdır.⁴⁶ Bu nedenle sözleşme iadeye ilişkin kurallara ağırlık vermiş⁴⁷ve sanığın bulunduğu devlete yargılama yetkisi tanınması gibi terörizmle etkili mücadeleyi amaçlayan diğer tedbirleri ikinci sıraya itmiştir.⁴⁸

Halen yürürlükte bulunan uluslararası sözleşmelerde terör suçlarından hüküm giyen veya bu suç işlemekle itham edilen kişilerin iadesi konusunda boşluk bulunmaktadır. TÖDAS, bu boşluğu doldurmak amacını taşımaktadır.⁴⁹ Ancak bu sözleşmenin bir iade sözleşmesi olmadığını belirtmekte faydalı olacaktır.

2. Sözleşmeye Göre Terör Eylemleri

TÖDAS, kendinden önceki sözleşmeler gibi “siyasi suç” ve “terör suçu” konusunda herhangi bir tanımlamaya gitmemiştir. Sözleşmenin 1. maddesinde suçluların geri verilmesi bakımından siyasi suç, siyasi suça murtabit suç veya siyasi saiklerle işlenen terör eylemleri sayma yöntemi ile tek tek belirlenmiştir. Sözleşmenin 1. maddesine göre bu fiiller:

“a. Uçakların Kanun Dışı Yollarla Ele Geçirilmesinin Önlenmesine Dair La Haye Sözleşmesi kapsamına giren suçlar⁵⁰

b. Sivil Havacılığın Güvenliğine Karşı Kanun Dışı Eylemlerin Önlenmesine İlişkin Montreal Sözleşmesi kapsamına giren suçlar⁵¹

⁴⁶ Donay: op.cit., s. 420.

⁴⁷ Robert Linke; “Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus von 27 Janner 1977”, ÖJZ, bil. 32, 9/1977. s. 232-238; Aktaran Kaynak; Zafer; “Ceza Hukukunda.. s. 260.

⁴⁸ Stein; op.cit.. s. 668; Aktaran Kaynak; Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 260.

⁴⁹ Donay; op.cit., s. 420.

⁵⁰ Adı geçen sözleşmenin ilk maddesinde; “Kanun dışı olarak zorla veya herhangi bir korkutma yolu ile uçuş halindeki bir uçağa el koymanın veya uçağın kontrolünü ele geçirmenin veya böyle bir harekete teşebbüs etmenin veya; Böyle bir hareketi yapan veya buna teşebbüs eden bir şahısla suç ortağı olmanın suç olduğu” belirtilmiştir.

⁵¹ Adı geçen sözleşmenin 1’inci maddesindeki suçlar şunlardır: Uçuş halindeki bir uçakta bulunan bir şahsa karşı uçağın emniyetini tehlikeye düşürmesi muhtemel bir şekilde hareketle bulunma, servisteki bir uçağı tahrip veya böyle bir uçağı uçamayacak hale getirecek şekilde veya uçuş halinde emniyetini sabotaj, hava seyrüsefer kolaylıklarını tahrip, yanlış bilgiler vererek uçuş halindeki uçağın emniyetini tehlikeye sokmak. Aynı maddenin 2. paragrafında da, bu maddenin 1. paragrafında belirtilen suçlardan herhangi birini işlemeye teşebbüs etmenin veya bu suçlardan birini işleyen veya işlemeye teşebbüs eden şahsın suç ortağı olmanın suç olduğu belirtilmiştir.

c. Diplomatik ajanlar dahil olmak üzere uluslararası bir himayeye tabi olan şahısların hayat, fiziki bütünlüğü veya hürriyetine bir saldırıyı kapsayan vahim suçlar,⁵²

d. Adam kaçırma, rehin alma veya kanunsuz hürriyeti tahdit eden suçlar,

e. Şahısların hayatı için tehlike teşkil ettiği ölçüde bomba, el bombası, roket, otomatik ateşli silah veya bombalı mektup veya koli kullanmak suretiyle işlenen suçlar ve

f Yukarıda sayılan suçlardan birini işlemeye teşebbüs veya böyle bir suçü işleyen veya işlemeye teşebbüs eden bir şahsın eylemine suç ortağı olarak katılmaya ilişkin suçların hiçbirisinin siyasi suç, siyasi suçı murtabit suç veya siyasi nedenle işlenmiş suç niteliğinde sayılamayacağı terör eylemleri” olduğı belirtilmiştir.

1. madde ile TÖDAS iade konusundaki sözleşmeleri ve iki taraflı sözleşmeleri değıştirmiş olmaktadır. Bununla beraber sözleşme Devlet için iade zorunluluğı getirmemektedir. Başka bir deyişle iade koşullarının tayininde yine iade sözleşmeleri geçerli olacaktır.⁵³

1. maddede belirtilen fiillerin terör eylemi olarak kabul edilmesinin dışında terörün doğrudan veya dolaylı olarak insanı hedef alması hesaba katılarak 2. maddesinde bazı fiiller eklenmiştir. Bu fiiller:

"a. Üye devletler arasında iadenin amaçları bakımından, bir Akid Devlet bir şahsın hayatı, fiziki bütünlüğü veya hürriyeti aleyhine işlenip, 1. maddenin kapsamına giren herhangi bir suçtan başka şiddet eylemini içeren vahim bir suçü, siyasi suçı murtabit suç veya siyasi nedenle işlenmiş suç saymamaya karar verebilir.

b. Birinci maddede zikredilenlerin dışında şahıslar için toplu tehlike teşkil ettiği takdirde mülkiyet aleyhine bir fiil içeren vahim bir suçı da aynı kaide uygulanacaktır”.

⁵² BM Diplomatik Temsilcilikler de Dahil Olmak Üzere, Uluslararası Korunmaya Sahip Kişilere Karşı İşlenen Suçların Önlenmesi ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşme.(New York Sözleşmesi) 2EE1988 gün ve 2324 sayılı Kanunla onaylanmış, metni 1.5.1981 gün ve 17327 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Sözleşme nin kapsamına giren suçlar bakımından 8 inci maddesi suçluların iadesini, 9 uncu maddesi ise. cezai konularda adli yardımlaşma hususlarını düzenlemektedir.

⁵³ Donay; op.cit., s. 422.

Bu hükümle 2. maddede belirtilen suçlardan dolayı kendi hukukunda iade yasağı olan devletler için bu fiilin terör karakterini dikkate alarak iade mümkün kılınmak istenmiştir.⁵⁴ Fakat 2. madde ile iade talebi üzerine üç şekilde davranış mümkündür:⁵⁵

- Kendisinden iade talep edilen devlet suçu “siyasi” olarak kabul etmeyebilir ve ilgili kişiyi iade edebilir.
- Suçu, 2. madde anlamında “siyasi” olarak kabul etmeyebilir, bununla beraber siyasi olma nedeninin dışında başka bir nedenle iade talebini reddedebilir.
- Suçu “siyasi” olarak nitelendirebilir ve fakat iadeyi reddedebilir.

3. Sözleşmeye Göre Terör Eylemlerinin Siyasi Suç Sayılmaması ve İade

TÖDAS'ın 1. ve 2. maddelerinde kapsamları çok geniş suçlar belirtilmekte ve bu suçların “iade maksadıyla siyasi suç, siyasi suça murtabıt suç veya siyasi nedenle işlenmiş suç niteliğinde sayılmayacakları” belirtilmektedir. Dolayısıyla Sözleşmede yer alan terör eylemleri birer adi suç mudur? Yoksa bu fiillerin siyasal nitelikleri devam etmesine rağmen, sadece iade yönünden bir istisna mı getirilmiştir?

Akit Devletler, Sözleşmenin 1. maddesinde belirtilen fiilleri siyasi suç, siyasi suçla bağlantılı suç veya siyasi saikle işlenen suç olarak nitelendirmemek mecburiyetindedirler.⁵⁶ Sözleşmede Avrupa İade Sözleşmesinde kullanılan siyasi suç, “siyasi suça murtabıt suç” ifadeleri aynen alınmış ve “siyasi saikle işlenen suç” ibaresi eklenmiştir. Böylece terör eylemlerinin yeni şekilleri de Sözleşme kapsamına dahil edilmiştir.⁵⁷ Siyasi suç kavramı sübjektif teori esas alınarak en geniş şekliyle Sözleşmeye esas alınmıştır. Sözleşmenin 1. maddesinde sayılan bu fiillere ilişkin olarak yapılan tespit hem iade hukuku açısından hem de adli yardımlaşma hukuku açısından geçerlidir.⁵⁸ İade hukuku açısından başka bir engel yoksa kendisinden iade talep edilen devlet 1. maddede sayılan suçlardan dolayı

⁵⁴ Linke; op.cit., s. 234; Aktaran Kaynak, Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 261.

⁵⁵ Donay; op.cit., s. 424.

⁵⁶ Hans-Jürgen Bartsch; “Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus”, NJW, 1977, s. 1986; Aktaran Kaynak; Zafer; “Cez.a Hukukunda...”, s. 262, Bayraktar; a.g.e., s. 145.

⁵⁷ Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 262.

⁵⁸ idem

sanığı iade etmek mecburiyetindedir. Oysa 2. maddeye göre, sözleşmeye taraf devletler, hayat, vücut bütünlüğü ya da kişi özgürlüğü aleyhine işlenmiş olup da 1. maddenin dışında kalan ve şiddet unsuru içeren diğer vahim suçlar ve şahıslara karşı toplu bir tehlike teşkil etmek şartıyla mala karşı işlenen suçlar veya bu tür suçlara teşebbüs veya iştirak hallerini içerik ve amaç bakımından siyasi olmalarına rağmen iade açısından siyasi suç. siyasi suça bağlı suç veya siyasi saikle işlenen suç saymaya karar verebilirler. 2. madde kapsamına giren suçları siyasi suç, siyasi suça bağlı suç veya siyasi saikle işlenen suç sayıp saymama ve buna bağlı olarak iade edip etmeme konusunda taraf devletlere takdir hakkı tanınmıştır. Kendisinden iade talep edilen bu tür suçları siyasi suç, siyasi suça bağlantılı suç veya siyasi saikle işlenmiş suç olarak kabul edebilir. 1. maddede sayılan suçlarda olduğu gibi siyasi suç olarak kabul etmeme zorunluluğu yoktur. Kendisinden iade talep edilen devlet, 2. maddede belirtilen suçları siyasi suç, siyasi suça murtabit suç veya siyasi saikli suç olarak nitelerse. Suçluların Geri Verilmesine Dair Avrupa Sözleşmesi gereğince sanığı iade etmeyebilecektir.⁵⁹

Sözleşmenin 5 inci maddesinde ise. Akit Devletin, bu sözleşmede öngörülen suçlar için yapılan iade talebinin bir kişiyi ırk, din, milliyet, siyasi kanaatleri dolayısıyla kovuşturma veya cezalandırma amacıyla yapıldığına veya bu şalışın durumunun bu sebeplerden biriyle ağırlaşılabileceğine dair ciddi sebepler mevcut olduğuna kanaat getirdiği takdirde bu sözleşmenin hiçbir hükmünün suçluların iadesi konusunda yükümlülük yüklemeyecek şekilde yorumlanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla böyle bir durumda sözleşen devletin iade yükümlülüğü bulunmayacaktır. Yani iadeyi reddeden devlet iadeyi isteyen devleti demokratik bulmadığı anlamına gelmektedir.⁶⁰ Kanaatimizce 5. madde 1. maddede sayılan suçların siyasi suç sayılmayacağına dair hükmün etkinliğini ortadan kaldırmaktadır. Devletlere kötü niyetle kullanmaya açık inisiyatif ve takdir hakkı tanımaktadır.

Kanaatimizce sözleşmenin etkinliğini azaltan diğer bir madde de 13. maddedir. Bu maddeye göre Akit Devlet, 1. maddede belirtilen herhangi bir suça ilişkin iade talebini suçun; kişilerin hayatı, fiziki bütünlüğü veya özgürlükleri için toplu bir tehlike yaratması veya; suçun, işlendiği saikle ilgisi bulunmayan kişileri etkilemesi veya; suçun işlenmesinde zalimane

⁵⁹ ibid., s. 263, Donay; op.cit., s. 424.

⁶⁰ Wijngaert; op.cit., s. 153.

veya hırcın yöntemlerin kullanılmış olması durumları hariç olmak üzere, reddetme hakkını saklı tuttuğuna dair çekince koyabilir.⁶¹ Bu çekince ile, terör eylemlerinin siyasi karakterini tanımama şeklinde ifade edebileceğimiz prensibe önemli sınırlama getirilmiştir.⁶² Bu çekince, terörle mücadelede milletlerarası işbirliğini iç hukukun inisiyatifine bırakmaktadır. Çekince koyan devlet, kendi hukuk düzenine göre iadenin mümkün olup olmadığına karar verecektir. Böylece iade yükümlülüğü kolaylıkla dolanabilir veya siyasi amaca uygun düşüncelere tabi kılınabilir.⁶³

Sözleşmenin diğer önemli bir maddesi aut dedere aut judicare (iade et veya yargıla) ilkesinin bir görünümü olan 6. maddedir. 6. maddede 1. madde öngörülen suçlara ilişkin davalara bakmak amacı ile yetkilerini kullanmak zorunluluğu getirmektedir. Bu yetki aşağıdaki şu hallerde kullanılabilir:

- Suç işlediğinden şüphe edilen kişi kendisinden iade talep edilen Devletin topraklarında bulunması gerekir.
- İade talebini reddeden devletin kendi hukukuna göre sözkonusu suç u yargılamakta milli yetkiye⁶⁴ sahip olması gerekmektedir.

⁶¹ Konulan çekinceler ve açıklamalar için Bkz. <http://conventions.coe.int/treaty/DeclareList.asp?NT=090&CM=1&DF>

⁶² Bartsch; op.cit., s. 1987; Aktaran Kaynak. Zafer; "Ceza Hukukunda...", s. 264.

⁶³ idem

⁶⁴ Türkiye ile Belçika arasında sorun yaratan S. Suikasti sanıklarından F. E.'nin Belçika'da yargılanması üzerindeki tartışmalar devam ederken, Belçika Adalet Bakanlığının İstanbul 1 Numaralı D.G.M.'ye gönderdiği yazıda 1. ve 2. madde kapsamında yargılamaya sorununa şu şekilde açıklama getirmiştir: "TÖDAS'ın 6. maddesi zorunluluğu temelinde, Belçika, taraf bir devlet tarafından bir iade talebi sunulduğu ve sanığın iade edilmediği zaman Belçika Mahkemelerinin sözleşmenin 1. maddesinde işaret olunan suçlara ilişkin olarak yetkili oldukları 2 Eylül 1985 tarihli kanunun 2. maddesine göre anlaşılmıştır.

Ancak TÖDAS'ın 2. maddesindeki suçlarla ilgili olarak, Belçika mahkemelerinin yetkisi veya Belçika Ceza Kanununun uygulanması düzenlenmemiştir. Belçika'da kamu davası açılmasına ilişkin Ceza Usul Kanununun 6 ila 12 bis maddeleri Krallık toprakları dışında işlenmiş kabahat ve suçlara ilişkindir, bunlar yurt dışında işlenmiş suçlar hakkında adli makamların yetkileri He ilgili genel kuralları içerirler.

Mevcut halde F.E. 'ye atılı suçlar 2. maddede yazılı suçlar kategorisine girmektedir, bunun anlamı ise 1985 tarihli kanunun 2. maddesinin uygulanabilir olmadığıdır. Esasen Belçika hukukuna göre, Türk vatandaşları tarafından Türk vatandaşlarına karşı Türkiye'de (yabancı yabancılara yabancı ülkede işlediği suç denmek isteniyor) işlenmiş suçlarla ilgili Belçika da kamu davasını açmaya izin veren ülkesel yetki kriteri mevcut değildir.

Bu incelemeden Belçika yargısının İstanbul'da 1996 Ocak ayında işlenmiş suçlar hakkında kovuşturma yaptırma konusunda yetkili olmadığı ortaya çıkmaktadır " Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz. Timuçin Köprülü; Siyasi Suçun Tanımı", Radikal Gazetesi. 24 Kasım 2000. s. 9, Köprülü; "Suçluların Geri Verilmesi", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), A.Ü.H.F 2001, S.147

Yargılama mecburiyeti. Sözleşmenin i. maddesinde sayılan fiiller için öngörülmüşken, 2. madde kapsamına giren eşlemler için böyle bir mecburiyet söz konusu değildir. Bu durumda tara) devletler 2. maddede belirtilen fiili kovuşturmakta kendi takdir haklarını kullanıp karar vereceklerdir.⁶⁵

TÖDAS'ı S. olayına uyarladığımızda konumuzla sınırlı olarak Belçika Devletinin 1-e ve 2. maddeyi F.E.'yi iade etmeme gerekçesi olarak gösterdiğini görüyoruz. ⁶⁶ Yani burada F.E. TÖDAS'ın 1-e maddesindeki sayılı olan suçlardan olan otomatik silah kullanmadığı mağduru yarı otomatik olan tabanca ile öldürdüğü için Belçika'da terörist olarak değerlendirilmemektedir. Bu da sayma yönteminin sakıncalarını gösteren bir örnektir.

Gerek TODAS gerekse bu sözleşmenin 1. maddesinde belirtilen sözleşmeler suçluları iade etmeyen veya cezalandırmayan devletlere karşı herhangi bir yaptırımı öngörmediklerinden⁶⁷ gerektiği kadar etkili olamamaktadırlar.⁶⁸

İtalyan emekli büyükelçi Biancherri bakın İtalya'nın A.Ö.'nin iadesi karşısında gösterdiği tutum için ne diyor: “terörizm konusundaki La Hay e'den Strasbourg'a kadar bütün konvansiyonlarda temel bir ilke vardır. Her kim terörizm sanığı ise, onu arayan ülkeye iade edilmelidir. Ya da onu tutan ülkede yargılanmalıdır; her ne olursa olsun serbest bırakılmamalıdır. Ancak şimdi terörizm bizi vurmuyor, ama Anadolu 'da, İsrail'de, Cezayir'de başkalarını vuruyor. Türklerin. İsrailililerin. Cezayirlilerin korunması bizim için daha az önemli. “Suçluyu İade etmek ya da yargılamak " ilkesi, O. meselesinde yankılar uyandıran biçimde ihlal edildi. Eğer, nüfuzu onlarca önerildiği gibi, Türkiye'yi yükümlülüklerini ihlal ettiği gerekçesiyle Avrupa Konseyinden dışarı almamız gerekseydi, öncelikle kendimizi dışarı atmakla işe başlamamız gerekirdi. Olay şu ki, tehdidin sona ermesiyle, kendimizi terörizmden koruma zorunluluğu da sona erdi. Yapılmaması gereken şey ise, terörizm bizi vurduğunda mücadele etmek ve başkalarını vurduğunda hoşgörülü davranmayı iste-

⁶⁵ Zaler: “Ceza Hukukunda...”, s. 267.

⁶⁶ Köprülü; op.cit., s. 2.

⁶⁷ Hasan Koni; "Uçaklara Karşı Girişilen Eylemlerin Uluslararası Hukukta Doğurduğu Sorunlar ", Ankara, 1977, s. 150.

⁶⁸ Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 266.

mektir. ⁶⁹Kanaatimizce, bu makalede “başkasının teröristine” nasıl bakıldığı çok güzel biçimde vurgulanmıştır. Artık terörizmin uluslararası boyut kazandığı günümüzde başkasının teröristi herkesin teröristi olabilmektedir. Bunun en güzel örneğini 11 Eylül de A.B.D.'ye yapılan saldırıda gördük.

IV. ÇÖZÜM YOLLARI

Terör eylemlerinde siyasi suç istisnası ve suçluların iadesi sözleşmelerinin yarattığı problemler çeşitli yollarla giderilebilir.

Ortak Bir Ceza Hukukunun Yaratılması

Terör eylemlerinin ülkelerin sınırını aşarak milletlerarası bir görünüm alması, birçok hukuki sorunu da beraberinde getirmektedir. Milletlerarası niteliğe sahip terör eylemlerinde, suçluların iadesi, bu suçları takibe yetkili merci, adli yardım bakımından önemli sorunlar yaşanmaktadır. Bu nedenle terörizm, Uluslararası Ceza Hukukunun da önemli meseleleri arasına girmiştir. Terörün devletlerarası ilişkileri olumsuz etkilemesi ve hatta barışı tehdit tehlikesi yaratması Devletleri bu alanda işbirliğine zorlamıştır.⁷⁰Bu işbirliği çerçevesinde, terörle mücadele amacına yönelik eylemlerde milletlerarası ortak sistemlerin yaratılmasına çalışılmış ve hala çalışılmaktadır.⁷¹

Milletlerarası alanda terör eylemlerinin faillerinin takibi ve cezalandırılması konusunda çeşitli engellerle karşılaşmaktadır.⁷² Bu engellerden birincisi; şüpheli teröristin bulunduğu devletin, o sanık üzerinde yargı yetkisinin bulunmamasıdır.⁷³ İkinci engel; milli ceza kanunlarının bazı terör eylemlerini içermemesi ve bu nedenle cezai takibat yükümlülüğünün bulunmamasıdır. Tüm Avrupa ülkelerinde aynı ölçüde geçerli tek bir Avrupa Ceza Hukuku bulunmamaktadır. Her devletin kendi hukuk sistemi mevcuttur. Birçok suç, birçok ülkede aynı isimle anılmakta ise de suç kalıbı olarak bu suçlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Devletler arasındaki ilişkilerin gittikçe yoğunlaştığı günü-

⁶⁹ Boris Biancherri; Terörizm ve Yeniden Gözden Geçirilecek Sözleşmeler”, Aksiyon, sy. 223, 13 Mart 1999, s. 74; bu makale 2 Mart 1999 da liberal La Stampa gazetesine başmakale olarak yayınlanmıştır.

⁷⁰ Taner; “Tedhişçilik ve...”, s. 461.

⁷¹ Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 254. idem

⁷² idem;

⁷³ idem; Dönmezer-Erman; a.g.e., s. 344.

müzde bazı eylemlerin her bir ülkede farklı şekilde değerlendirildiği endişe ile gözlenmektedir.⁷⁴

Milletlerarası Ceza Hukukunun yaratılması, jenosit, savaş suçları, sivil havacılığın güvenliğine yönelik saldırılar, esir alma, işkence ve terörizm gibi mücadelede devletlerin ortak menfaatlerinin bulunduğu belirli suçlarla sınırlı kalmıştır ve kalacaktır da. Hemen şunu belirtmeliyiz ki, terörizm birçok fiili bir araya toplayan torba bir kavram olduğu için bu alanda maddi ceza hukukları arasında tam bir yeknesaklığın varlığından bahsetmek hatalı olur. Sadece uçaklara yönelik eylemler ve esir almalar gibi bir zamanlar teröristlerin sıkça başvurduğu suçlarda, sadece bu suçları kapsayan milletlerarası sözleşmelerde kısmen bir birlik sağlanabilmiştir.⁷⁵

Diğer bir engel ise bazı devletlerin terör eylemlerini siyasi suç olarak niteleyerek iadeden kaçınmalarıdır.⁷⁶ Uluslararası terörle etkili bir mücadele bu üç sorunun çözümünü zorunlu kılmaktadır.

Uluslararası hukukta sadece ceza hukukunda değil herhangi bir konu üzerinde tüm devletlerin bağlayıcı ortak hükümlerle yükümlülük altına girmeleri uzun yıllar almakta, hatta bazı sözleşmeler çoğu kez hazırlık devresi sonrası askıda kalabilmektedir. Ancak son yıllarda artan terör olaylarını ortadan kaldıracı ve tüm devletleri ortak bir bilinç altında terörle mücadele konusunda işbirliğine davet etmek amacıyla Uluslararası Ceza Kanunu fikri de birçok hukuk uzmanı tarafından ileri sürülmektedir. BM 1949 yılında hem esas hem de usul maddeleri içeren bir uluslararası ceza kanunu çıkarmayı denemiş fakat bu deneme politik sebeplerden dolayı başarısız olmuştur. Son zamanlarda ünlü hukukçu Profesör Bassiouni etkili ve geniş kapsamlı bir tasarı hazırlamıştır. Bu tasarı, terörizmle mücadelede iki yönden etkili olabilir. Zira tasarıda terörist eylem içeren tüm suçlar tek tek sayılmış ayrıca detaylı bir şekilde siyasi suç istisnasının uygulamasından çıkan problemleri ortadan kaldırmak için suçluların iadesine ilişkin madde net bir şekilde hükme bağlanmıştır. Fakat maalesef bu tasarı da BM tasarısı gibi hukuki bir geçerlilik kazanamamıştır.⁷⁷ Devletlerin artık bu politik nedenlerini bir kenara bırakıp ortak

⁷⁴ Zafer; “Ceza Hukukunda..s. 256.

⁷⁵ idem

⁷⁶ idem

⁷⁷ Mehmet Kömürcü-Yusuf Çalışkan; “Suçluların İadesinin Uluslararası Hukukta Düzenlenişi ve Siyasi Suç İstisnasının Terörizmle Mücadeledeki Rolü”, Ankara Barosu Dergisi, 1999/1, C.LVE s. 92.

bir ceza hukuku üzerine sözleşmeleri gerekmektedir. Bu BM nezdinde olmasa da AB veya Avrupa Konseyi çerçevesinde bir ortak ceza yasası oluşturulabilir.

2. Uluslararası Ceza Mahkemesi

Terör eylemi sanığının milletlerarası alanda yargılanması dendiğinde akla üç alternatif gelebilir:⁷⁸

- Her devlete o suçluyu yargılama yetkisi tanınması
- Üçüncü bir devletin yargılama yetkisinin kabul edilmesi
- Milletlerarası bir ceza mahkemesinde yargılama

İlk iki öneri, terörizmin tanımının yapılamamasından veya devletlerin ortak bir tanımda uzlaşmak istememelerinden dolayı olumlu sonuç vermeyecektir. Devletler bu tür eylemleri siyasi suç zeminine oturtarak yargılamadan kaçınabilecek veya görünürde bir yargılama yaparak non bis in idem⁷⁹ kuralı gereğince kendisinden başka devletler tarafından yargılama yapılmasını engelleyebilecektir. Yargılamayı yapacak olan devletlerin ağır ceza takdir etmeleri, o devletin ileride teröristlerin sempatanları tarafından tehdit edilmesine yol açabilir. Bu nedenle, terör eylemlerini yargılamakla görevli, sabit, istikrarlı, görev ve yetkisi önceden belirlenmiş merkezi bir milletlerarası mahkeme kurulması fikri daha makul gözükmektedir.⁸⁰

Son yıllarda artan uluslararası suçları önleme ve cezalandırma amacıyla kurulmuş olan Uluslararası Ceza Mahkemesi çözüm yolu olarak düşünülebilir.⁸¹ Fakat şu anki mevcut sözleşmenin hükümlerine göre terör suçlarını açıkça bu mahkemede yargılamak sorun yaratabilir. Özellikle sözleşme metninin son şeklini almasından önce yapılan hazırlık çalışması komitelerinde birtakım sözleşmelerle düzenlenen hususlar bu mahkemenin yargılama yetkisi kapsamı dışına çıkarılmıştır. İşkence ve terörle ilgili çok taraflı sözleşmeler maalesef mahkemenin konu itibarıyla yargılama yetkisi

⁷⁸ Zafer; "Ceza Hukukunda...", s. 247.

⁷⁹ "Bir suç nedeniyle birden fazla yargılama yapılamaz" kuralı ceza hukukunun evrensel kurallarındandır.

⁸⁰ "Zafer; "Ceza Hukukunda...", s. 247; Dönmezer-Erman; a.g.e., s. 556.

⁸¹ Uluslararası Ceza Mahkemesi Sözleşmesi'ni 10 Nisan 2003 tarihine kadar 139 Devlet imzalamış bunlardan 87'si onaylamıştır. Türkiye Cumhuriyeti terör suçlarını kapsamına almadığından dolayı bu sözleşmeyi imzalamamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www.iccnw.org/countryinfo/worldsignsandratications.html>

kapsamına açıkça alınamamışlardır. Fakat bu sözleşmenin 5 inci maddesindeki insanlık suçu kavramı içeresine terör suçlarının da girip girmeyeceği yoruma açık bir problemdir.⁸² Kanımızca Uluslararası Ceza Mahkemesi Sözleşmesinin şimdiye kadar yapılmış çok taraflı terörizm sözleşmelerini de açıkça belirterek mahkemenin yetki alanı içine alması, terörle mücadelede engel oluşturan siyasi suç istisnası ve suçluların iadesi yolunda çıkan problemleri önleyebilir.

3. Aut Dedere-Aut Judicare

Üçüncü olarak önerilebilecek çözüm yolu ise; uluslararası suçları düzenleyen birçok sözleşmeye göre taraf devletler uluslararası suçluları iade etmek veya yargılamak yükümlülüğü altındadır; fakat çeşitli politik sebeplerden dolayı bu ilke bazen uygulanmamaktadır. Her ne kadar sözleşmedeki yükümlülüklerden kaynaklansa da aut dedere- aut judicare ilkesini uluslararası örf ve adet hukuku açısından temel bir prensip olarak devletlerin kabul etmeleri yerinde olacaktır.

SONUÇ

Her ne kadar bugüne değin ne terörizmle mücadeleyi amaçlayan sözleşmelerin ve sözleşme taslaklarının tartışılıp görüşüldüğü toplantılarda, ne devletler düzeyinde gerçekleştirilen konferanslarda, ne de ulusal veya uluslararası sempozyumlarda ortak terörizm tanımına ulaşılamadığı belirtilse ve bundan şikayet edilse de aslında mevcut bir siyasi yapıyı değiştirmek veya ortadan kaldırmak için sistematik olarak şiddet uygulanmasından ibaret olan terörizmin tanımında uzlaşmaya varmak sorun değildir. Terörizm bir “siyasi mücadele şekli”, siyaset aracı olarak kabul edilmektedir.⁸³ Asıl sorun terör tanımında yer alan siyasilik unsurunun nisbi bir kavram olmasıdır. Bu nedenle ülke içi politikalarda sahip olunan siyasi görüşe göre şiddet eylemleri değerlendirilmektedir. Terörizm özellikle uluslararası ilişkilerde sıcak savaşın yerine uygulanan etkili bir araçtır ve çok sayıda devlet tarafından kendi politikalarını yaşama geçirme yöntemi olarak yaygın bir kullanım alanı vardır.⁸⁴ A ülkesi B ülkesindeki ideolojiyi benimsediği veya çeşitli sebeplerle o ülkeyi kontrol altında tutmak istediğinde o ülkedeki siyasi yapıya yönelik saldırılar terör eylemi olarak değerlendirilmemektedir. İlgili ülkedeki siyasi yapıyı ve uygulamaları

⁸² Kömürcü-Çalışkan; op. Cit., s. 91.

⁸³ Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 276.

⁸⁴ Nezih Tavlâş; “Terörü Tanımlamak”, Strateji, 1995/2, s. 126.

adeta terör eylemlerinin meşru müdafaa sebebi olarak değerlendirmektedir. Sorun devletlerin “siyasilik unsurunun” tayininde çitte standart uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle A devletinin terör olarak nitelendirdiği bir eylem, B devleti tarafından terör eylemi olarak nitelendirilmeyebilmektedir. Terör eylemlerinin, güdülen siyasi maksada göre haklı veya haksız ayırımına tabi tutulması halinde terörü ne tanımlamak ne de milletlerarası arenada onunla mücadele etmek mümkün olabilecektir.⁸⁵

Uluslararası terörizmin boyutlarının iyice genişlediği günümüzde terörizmle etkin bir şekilde mücadele edebilmek için tedbirlerin uluslararası boyutta düşünülmesi ve devletler arasında her konuda işbirliği zorunludur. Ancak bu işbirliğini sağlayabilmek için, teröristlerin, siyasi düşüncelerinden veya belirli bir kimliğe sahip olmalarından dolayı değil kanuna göre suç işlediklerinden dolayı kovuşturuldukları dünya kamuoyuna anlatılmalıdır. Milletlerarası Ceza ve Devletler Hukukundaki ve özellikle de İade Hukukundaki boşluklar ve eksiklikler devletlerarası işbirliğini zorlaştırmaktadır. Dünya çapında tatmin edici bir hukuk ağı kuran bir sözleşmeye bugüne kadar ulaşılammıştır.⁸⁶ Çalışmada ele alınan ve bugüne kadar yapılan uluslararası sözleşmeler, ancak ve ancak teröre karşı oluşturulacak belirli bir siyasi kararlılığı desteklemek amacıyla kullanılırsa etkili olabilirler. Bu sözleşmelerin etkili olabilmesi, hükümetlerin bu sözleşmelere uymasıyla ve uygulamasıyla doğru orantılıdır.

Suçların geri verilmesi kurumu devletlerin mevzuatlarına ve uygulamada verilen kararlara bakıldığında da farklılıklar olduğu görülmektedir. Bu farklılıklar suçla mücadeleyi engelleyebilmekte ve devletlerarası ilişkileri de sekteye uğratabilmektedir. İşlenen suçun siyasi vasıf taşımasının suçların geri verilmesinin önünde bir engel teşkil etmektedir. Siyasi suç istisnasına göre, talep edilen ülke, suçun siyasi nitelik taşıdığı kanaatinde ise iadesi istenen kimseyi geri vermeyebilir. Bununla birlikte uluslararası alanda ne tür eylemlerin siyasi suç oluşturduğu konusunda bir mutabakatta yoktur. Sadece bazı sözleşmelerde sayma veya değilleme yöntemi ile nelerin siyasi suç oluşturmayacağı belirtilmiştir. Fakat uygulama değişik olmaktadır. Böylece insanların siyasi düşünce faaliyetlerinden dolayı haksız yere kovuşturulmalarını önlemek amacıyla ortaya çıkan müessese, terör suçları işleyenler için yargılamadan ve

⁸⁵ Zafer; “Ceza Hukukunda...”, s. 277

⁸⁶ ibid., s. 281-282.

cezalandırılmadan kaçmalarına imkan verecek bir sığınak haline gelmiştir. Yargı kararlarına baktığımızda da bir tekdüzelik görememekteyiz. Suçluların iadesi çalışmamızda belirttiğimiz gibi diplomatik yolla başlamaktadır. Daha sonra bu istem yargısal denetim yoluyla yargı organı tarafından karara bağlanmaktadır. Ancak bu karar kesinlik arz etmemekte ve yürütme organının takdiri ve nihai kararı sonucunda suçlunun iadesi istemi sonuçlanmaktadır. Başka bir deyişle her devletin suçluların iadesi konusunda değişik usul hukuku uygulamalarına rağmen yürütme organı nihai yetkili bir organ olduğundan suçluların iadesi kararı hukuksal niteliğinden çok siyasi nitelik taşımaktadır. Adli karar hükümleri olumlu da olsa olumsuz da olsa hükümetleri bağlamalı, idare mahkemenin verdiği karara uymalıdır. Siyasi bazı kaygılarla, geri verilmemesi gereken bir kişinin verilmesi veya geri verilebilecek bir kişinin verilmemesi, kurumun prensipleriyle çelişmektedir.

Siyasi amaçla işlenen fiil, toplum nezdinde kabul edilebilir bir fiil ise, fail devlete karşı temel hak ve hürriyetlerini savunuyor, saldırı devletin siyasi organizasyonuna karşı girişiliyor, siyasi çatışma dışında kalan masum insanlara karşı girişilmiyorsa ve ihlal edilen diğer değerle karşılaştırıldığında daha üstün kabul edilebiliyorsa yani suçtaki siyasi menfaat daha üstünse suç siyasi sayılmalıdır, aksi halde suç siyasi değildir. İhlal edilen değerler arasında tercih yapılmalıdır. Ancak insanlık tarihinin en büyük kazananlarından biri olan insan yaşamının kutsallığının ve korunmasının kabulü karşısında hangi amaçla olursa olsun işlenen eylemlerin, insan yaşamına ağır zarar verdiği hatta ortadan kaldırdığı durumlarda siyasi suç istisnası kabul edilemez bir kavramdır. Yani terör eylemleri insan hayatına zarar veriyorsa bu suçları siyasi saymamak gerektiği düşünülmektedir.

O... sebebiyle İtalya-Türkiye arasında geri verme konusunda yaşanan sıkıntı hala hafızalardadır. Ancak bu konuda o dönemde kamuoyu eksik bilgilendirilmiş ve İtalyan Anayasası'nın 27. maddesinde yer alan “yeterli garanti” şartıyla, İtalya'nın “Suçluların Geri Verilmesine Dair Avrupa Sözleşmesi”ne koyduğu “mevzuatında ölüm cezası bulunan devlete, failin, bu cezayla yargılanması halinde geri verilmeyeceği” yönündeki ihtirazi kayıt gözardı edilmiştir.⁸⁷ Fakat İtalya yine mevzuatında ölüm cezası olan A.B.D.'ne suçlu iade edebilmektedir. İtalya bu durumda uluslararası

⁸⁷ Köprülü; op.cit., s. 239.

hukuku çiğneyerek uluslararası hukukun yerleşmiş prensiplerinden aut dedere-aut judicare prensibini ihlal ederek Öcalan'ın İtalya'dan kaçmasına izin vermiştir. Bize dokunmayan yılan bin yaşasın düşüncesi çok yanlış bir düşüncedir ve unutmamak gerekir ki “terörün haklısı haksız olmaz, ancak terörün kanlısı” vardır, zira artık karşımızda geçmişin şanlı özgürlük savaşçıları değil, insan hayatını hiçe sayan terörist yapılanmalar bulunmaktadır. Bu olay da göstermektedir ki uluslararası uygulamada birliği sağlayacak ve keyfi uygulamaları en aza indirecek düzenlemelere şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır.

Terör suçlarının yargılanmasının “Uluslararası Ceza Mahkemesi” nin yargılama yetkisi içine alınması gerekmektedir. Çözüm yolu olarak da terör suçlarının “insanlık suçu” kavramı içinde değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Kanımızca, bu Mahkeme şimdiye kadar yapılmış terörle mücadele ile ilgili sözleşmeleri de açıkça belirterek mahkemenin yargılama yetkisi içine alabilir. Böylece terör suçlarının iadesi yönündeki problemler önenebilir.

KAYNAKÇA

- ALTUĞ Yılmaz; “**Terörün Anatomisi**”, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995.
- ARIBOGAN Deniz Ülke; “**Uluslararası Terörizmin Yeni Yüzü**”, Faruk Sönmezoğlu (der.), Uluslararası Politikada Yeni Alanlar, Bakışlar, Der Yayınları, İstanbul, 1998.
- Büyük Larousse Ansiklopedisi**. C. X, 1968.
- DONAY Süheyl; “Suçluların İadesinde Gelişmeler”, **İ.Ü.H.F.M.**, C. L, sy. I-1V, 1984.
- DONAY Süheyl; “Tedhişçiliğin Cezalandırılması Hakkında Avrupa Sözleşmesi” **İ.Ü.H.F.M.**, C. XL1IL, sy. I-IV, Ord. Prof. Dr. Charles Crozat'a Armağan Özel sayı; İstanbul, 1979.
- DÖNMEZER, S.; “Milletlerarası Tedhişçilik”, **İ.Ü.H.F.D.**, 1978, C. XLIV, sy. 1-4, s. 55-70.
- DÖNMEZER Sulhi Dönmezer-ERMAN Sahir; “**Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım**”, C. III, Yeniden Gözden Geçirilmiş Onikinci Bası; Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.. İstanbul, Ekim 1997.
- ELLIOT Micheal, “America Will Never Be The Same”, **Time**, 12 Eylül 2001, www.time.com
- Enciclopedia Italiana**, Vol. XXXII Sup-topi.
- ERGİL Doğu; “Terörizmin Mantığı ve Hedefi”, **AUSBFD**, Prof Dr. Muammer Aksoy'a Armağan, C. XLVI, Ocak-Haziran 1991.
- ERKMEN Serhat; “II Eylül 2001: Terörizmin Yeni Miladı”, **Stratejik Analiz**, ASAM, sy. XVIII, Ekim 2001.
- GİLBERT Geoff; “**Aspects of Extradition Law**”, Dordrecht, 1991.
- GÖZÜBÜYÜK Abdullah P.; “**Devletlerarası Ceza Hukuku**”, Ankara, 1958.
- İÇEL Kayıhan. “Suçluların Geri Verilmesi Üzerinde Bir İnceleme”, **İ.Ü.H.F.M.**, C. XXX, sy. III-IV, İstanbul.

- İSEN** Galip; "Terörizm: "İzm" Çıkarılınca Geriye Kalanlar Üzerine", **Avrasya Dosyası**, sy. II Alıç Basımevi, Ankara, 1996.
- KIŞLALI**, A. Taner, "**Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**", 2. Baskı, Ankara. 1993.
- KÖMÜRCÜ**, Mehmet-ÇALIŞKAN, Yusuf; "Suçluların İadesinin Uluslararası Hukukta Düzenlenişi ve Siyasi Suç İstisnasının Terörizmle Mücadeledeki Rolü ". **Ankara Barosu Dergisi**, 1999/1, C.LVI.
- KÖNİ** Hasan; "**Uçaklara Karşı Girişilen Eylemlerin Uluslararası Hukukta Doğurduğu Sorunlar**", Ankara, 1977.
- LAÇİNER** Sedat; "11 Eylül Olayları (Yeni Terörizm) ve Ermeni Sorunu". **Stratejik Analiz**, ASAM yayınları, sayı: 19. Kasım 2001.
- MAHMUTOĞLU** F. Selami; "Suçluların Geri Verilmesi", " Ceza Hukuku Günleri. 70. yılında Türk Ceza Kanunu, Genel Hükümler", İstanbul, 1998.
- Oxford**; "Ansiklopedik Sözlük (İngilizce-Türkçe)", Sabah Armağanı. 1990, C. IV.
- ÖNDER** Ayhan; "**Ceza Hukuku Dersleri**", Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- SCHMID** Alex P.-JONGMAN Albert E; "Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature", Amsterdam, 1988.
- TAVLAŞ**, Nezi; "Terörü Tanımlamak ", **Strateji**, 1995/2.
- Temel Britannica**, C. XVII., 1992.
- TEZCAN**; "Uluslararası Terör Suçlarında Uluslararası Yardımlaşma", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**; C. I, Ocak-Haziran 1988, sy. 1.
- WIJNGAERT**, Christine V.; "The Political Offence Exception To Extradition", Kluwer, 1980.
- WILKINSON, P.**; "**Political Terrorism**", London, 1974.
- YENİSEY** Feridun, "**Milletlerarası Ceza Hukuku Ceza Yargılamasının Milletlerarası Değeri ve Mevzuatı**", İstanbul, 1998.
- YONAH** Alexander; "**International Terrorism, National, Regional and Global Perspectives**", Preager Publishers, New York, 1976.
- ZAFER** Hamide Zafer; "**Ceza Hukukunda Terörizm**", Beta Yayınları, İstanbul, 1999.
- <http://conventions.coe.int/treaty/DeclareList.asp?NT=090&CM=I&DE>
- <http://www.iccnw.org/countryinfo/worldsiesandratifications.html>
- <http://conventions.coe.int/trcatv/EN/cadrcorineipal.htm>

KÜRESEL YÖNETİŞİM EKSENİNDE ULUSLARARASI SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİ (İktidar İlişkileri Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)

Ferhat AKBEY*
Özgür SARAÇ

GİRİŞ

1980 sonrası kapitalizmin geçirdiği dönüşüm; iktisadi, politik ve sosyokültürel yapı ve süreçlerde yadsınması imkânsız değişimlere yol açmıştır. Yaşanan dönüşümün temelinde ise, bilgi teknolojisindeki ilerlemeler ön plana çıkarılmış ve teknolojik gelişmelere determinist bir özellik atfedilmiştir. Ancak, determinist bir özellik taşımamakla birlikte, bilgi teknolojisindeki ilerlemeler birikim sürecini ve bu sürecin dinamiklerini ulus devlet düzleminden bağımsızlaştırmıştır. Ayrıca, birikim süreci kendisini yeniden üretecek aktörleri farklı biçimlerle tanımlayarak bu aktörler arasındaki iktidar ilişkilerini de mevcut hukuki ve politik çerçeveyi zorlayacak biçimde dönüşüme uğratmış ve bu dönüşüm, küreselleşme olgusunun bir bileşeni olarak ifadesini bulmuştur.

Küreselleşme sürecinde iktidar ilişkilerinde yaşanan dönüşüm, bir karar alma yöntemi olarak yönetişimin ön plana çıkmasını zorunlu kılınmıştır. Çünkü, yeniden tanımlanan aktörler arasına çokuluslu şirketler ve uluslararası sivil toplum örgütleri de katılmıştır. Dolayısıyla, eski karar alma yöntemleri ile yeni aktörlerin karar alma süreçlerine dahil edilmesi imkânsız olduğundan yeni bir nosyona ihtiyaç duyulmuştur: küresel yönetişim. Bu açıdan bakıldığında; süreç, iktidar ilişkileri ve aktörler arasında karşılıklı olarak birbirini tanımlama ve yeniden üretme biçiminde görülen ilişkiler ağının giderek karmaşıklaştığı görülmektedir. Çalışmanın amacı da bu karmaşık ilişkiler bütününe açıklık getirmektir.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi.

* Dokuz Eylül Üniversitesi. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. Maliye Bölümü

Araştırma Görevlisi.

Bu kapsamda çalışma üç bölümden oluşmaktadır;

Birinci bölümde amaç, yönetim kavramının kökeninin ve yönetimden farklı olarak içeriğinin tespiti. Bu kapsamda, “birikim-küreselleşme-yönetişim” ilişkisi analiz edilmekte ve hiyerarşik akıl yürütme şeklinin hakim olduğu yönetimden, katılımcı anlayışın yüceltildiği yönetime doğru olan sürecin unsurları ele alınmaktadır.

İkinci bölümün amacı, küresel yönetim sürecinde yer alan aktörlerin ve bu aktörlerden biri olan uluslararası sivil toplum örgütlerinin konumunun sorgulanmasıdır. Özellikle bu örgütlerin süreçteki diğer aktörlerle -ulus devletler, uluslararası kuruluşlar, çokuluslu şirketler- ile olan ilişkileri yapı sökülüne uğratılmaktadır. Bu sayede, ileri sürülecek eleştirel yaklaşımın kuramsal arka planı oluşturulmaktadır.

Çalışmanın asıl vurgusunu oluşturan üçüncü bölümde ise, uluslararası sivil toplum örgütlerinin iktidar ilişkilerinde meydana getirdiği dönüşüm incelenmekte ve bu bağlamda siyasetin başat aktörleri arasındaki iktidar dağılımının yönü ortaya konmaya çalışılmaktadır. Böylelikle, demokrasi, yönetim, katılım, çoğulculuk gibi kavramların ortak paydası olarak sivil toplum algısı ve kuramlarının beyinlere yüklediği pozitif içeriğin etkisiyle yaratılan pluralist ve teknik illüzyona dikkat çekilmektedir.

I. Küresel Yönetişimin Ekonomi Politikası

Her iktisadi zorunluluk siyasal, idari ve sosyal alandaki izdüşümleri ile çıkış yolu arar. Diğer bir ifadeyle, siyasal ve sosyal dönüşümlerin arkasındaki temel güdüleyici unsur, iktisadi çıkmazdır. Kapitalizm özelinde ise bu durum, “kâr hadlerinde daralma” olarak yansımaları bulur. Gerçekten de hem 1930 sonrası Keynesyen bürokratik korporatizmin, hem de 1980 sonrası neo-liberal teknokratik plüralizmin* ardındaki temel güdüleyici motif kâr hadlerindeki daralmadır. Aynı şekilde bu motif, gerek taylorist üretim biçiminden fordist üretim biçimine ve ardından gelen esnek üretim modeline (post fordist modele) geçişte, gerekse Weber’in öngördüğü bürokratik Keynesyen izinin hiyerarşik “yönetim”inden neo-liberalizmin teknokratik ve enformasyon temelli “yönetişim”ine doğru olan evrimde temel belirleyicidir. Çünkü her ne kadar birbirle-

* Kanaatimizce 1970’lerde görülen iki petrol krizi, 1980 sonrası dönüşümü açıklamakta yetersizdir. Çünkü bu krizlerin kendilerini OPEC ülkelerinin sığ ve kısa erimli hesaplarına bağlamak, zamanın mevcut iktidar ilişkileri bütünü iyi bir şekilde tahlil edildiğinde olanaksızdır.

rine etkide bulunsalar da; politik düzlem, üretim modeli ve idari yapıda görülen bu değişimler tarihsel olarak senkronizedir ve birbirlerini yarattıklarını iddia etmek bu bakımdan çok zordur. Bu saptama, basit bir altyapı-üstyapı analizi veya iktisadi determinizmin ötesinde ileriki sayfalarda gösterileceği gibi tarihsel gerçekler arasında bir nedensellik ilişkisinin kurulması sonucu ortaya atılmıştır. Aksi bir durumun iddia edilmesi bizleri ancak rölativist bir rastlantısallığa götürür -ki bu da, bilimsel akıl yürütmenin sınırları dışındadır. Kısacası, yönetişimin tahlilinden evvel bu olguyu yaratan tarihsel ve iktisadi arka planın ve bunun etkilediği politik düzlemdeki dönüşümün incelenmesi elzemdir. Bu bakımdan küreselleşme olarak tanımlanan ve kapitalist birikim sürecinde Keynezyenizmden neo-liberalizme, politik düzlemde ise (iktidar ve hükümranlılık ilişkileri çerçevesinde) korporatizm ile plüralizmin birlikteliğini ifade eden sürecin tarihsel konumuna göz atmak gerekmektedir.

A. Küreselleşmenin Arka Planı: Birikim Sürecinde Tıkanma ve iktisadi Dönüşüm

Yukarıda da belirtildiği gibi kapitalist sistemdeki iktisadi ve sosyal dönüşümlerin arkasındaki temel dinamik kâr hadlerindeki oynamalardır. İktisadi sistemdeki kârlılık durumunun belirli dönemsellikler itibarıyla azalıp arttığı tarihsel bir gerçekliktir. Marx, bu durumu şu şekilde ifade etmiştir: "[Ç] eş iti i sermayeler arasında, bir sermaye sahibinin bir başkası tarafından tutulmuş bulunan işi onun elinden koparmak için her türlü çabayı gösterdiği bir rekabettir başlar. Ama çoğu kez daha iyi davranma koşulları sunmadıkça, bu öbür sermayeyi işinden koparıp atmayı bekleyemez. Sadece sattığını daha ucuza satmak zorunda kalmaz. Ama bir de satma olanağı bulabilmek için bazen aldığını daha pahalıya almak zorunda kalır. Üretken emeğin bakımına ayrılmış fonlar günden güne büyüdüğünden, bu emeğin talebi de günden güne daha büyük bir duruma gelir: İşçiler kolayca iş bulurlar ama sermaye sahipleri çalıştıracak işçi bulmakta güçlük çekerler. Kapitalistlerin rekabeti emek maliyetlerini yükseltir ve kârları düşürür"¹. Ayrıca "[b]u [kapitalist] üretim tarzı, değişmeyen sermayeye kıyasla, değişen sermayede gitgide nispi bir azalma ve dolayısıyla toplam sermayenin organik bileşiminde sürekli bir yükselme yaratır. Bunun doğrudan sonucu, aynı ya da hatta artan bir sömürü derecesinde, artı-değer oranının sürekli düşme gösteren bir kâr oranı ile temsil edilmesidir.² İşte üretim modelleri ile sosyo-iktisadi yapıda toplu bir

¹ Karl Marx, 1844 Elyazmaları. Sol Yayıncılık, Ankara, 1993. s. 112.

² Karl Marx, Kapital, Cilt III, Sol Yayınları, Ankara, 1997. s. 189.

dönüşümü tetikleyen de budur. Kâr hadlerindeki bu daralmalar (özellikle sanayi kapitalizmi aşaması ve sonrasında*) ancak yeni teknolojiler ve işgücünün yeniden örgütlenmesi ile aşılabilecektir. Böylece toparlanma-refah-resesyon-depresyon biçiminde ve Kondratiev çevrimi olarak adlandırılan çevrimlerden oluşan bir süreç ortaya çıkmaktadır. Tablo-1'den de görüldüğü gibi, sanayi kapitalizminin yerleşmeye başladığı 18. yüzyıldan bu yana 40-60 yıl arası süren beş adet çevrimden söz edebiliriz.

Tablo 1: Kondratiev Çevrimleri

	Birinci Kondratiev 1770-1836	İkinci Kondratiev 1836-83	Üçüncü Kondratiev 1883-1937	Dördüncü Kondratiev 1937-1983	Beşinci Kondratiev 1983-?
Toparlanma	1770-1782	1836-1845	1883-1892	1937-1948	1983 (1994)
Refah	1782-1802	1845-1866	1892-1913	1948-1966	(1994)-?
Resesyon	1815-1825	1866-1873	1920-1929	1966-1973	—
Depresyon	1825-1836	1873-1883	1929-1937	1973-1983	—

Kaynak: Jon Sundbo, **The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Innovation**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1999, s.45.

Onsekizinci yüzyılın sonlarında başlayan ilk Kondratiev çevrimi boyunca hakim olan üretim biçimi; Marx'ın “basit elbirliği” dediği ve çok sayıda işçinin aynı zamanda, aynı yerde, tek bir kapitalistin patronluğu altında aynı türden meta üretmek üzere bir arada çalıştığı fabrika tipi kütle üretimi yapılan modeldir. Burada “...başlangıçta üreticilerin daha fazla oranda kendi gereksinimleri için ürettikleri feodal tarz üretim ile burum arasındaki farklılık niceldir”. [Ancak bu bile başlı başına bir devrimdir. Çünkü] ... nicel farklılık, emek gücünün çalışma sisteminde bir değişiklik yaratmamış olsa bile; üretim araçlarının bir kısmının ortaklaşa kullanılmasını sağlamak suretiyle teknolojinin kendi iç ilişkilerinde bir değişikliğe neden olmuştur³. Kitlesele üretimdeki artış ise, 1980'lere kadar kapitalizmin temel sorunsalı haline gelecek olan “aşırı üretim sorununu” doğurmuş ve böylece kâr hadlerinin daralması ile ilk Kondratiev çevrimi tamamlanmıştır.

*Sanayi kapitalizmi öncesinde teknolojik yeniliği yaratan kâr güdüsünün dışında yalnızca bilimsel merak ve teknolojik buluşlardır.

³ İlker Belek. Postkapitalist Paradigmalar, Sorun Yayınları. İstanbul. 1999, s.51.

Daralan kâr hadlerinin imdadına emeğin Taylorist biçimde örgütlenmesi yetiştir. İlk çevrimden sonraki iki Kondratiev çevriminde bu üretim biçimi egemen olmuştur. Taylor'un yaptığı en önemli katkı yabancılaşmış emeğin en iyi ne şekilde kontrol edilebileceği noktasında olmuştur. Taylorizmin bu amaca yönelik üç ilkesinden söz edilebilir: 1) emek sürecinin basitleştirilmesi ve emeğin becerisizleştirilmesi, 2) emek sürecinin dehumanize edilmesi, kol ve kafa emeklerinin tamamen ayrılması ve 3) işçinin yaptığı her işin yönetimce planlanması ve bu planın işçiye direktifler biçiminde iletilmesidir.⁴ Taylor, bir yandan bu ilkelere paralel olarak işçiye hiçbir şekilde düşünme payı bırakmayan standart hareket katalogları ve zaman çizelgeleri ile yabancılaşmayı iyice arttırırken, diğer yandan da işçilerin bir araya gelmesinin önlenmesi, ücret farklılaştırması (çok çalışana çok para) ile işçiler arası rekabetin iletilemesine vesile olmuştur. Daha sonra bu durum işçilerin örgütlülük düzeylerine etki ederek sermaye karşısındaki pazarlık gücünü zayıflatmış ve böylelikle ikinci Kondratiev çevrim 1883 sonrası toparlanma ile aşılmıştır. Taylorist üretim biçimi üçüncü çevrim boyunca da devam etmiş, ancak 1929 yılında patlak veren aşırı üretim krizi bu çevrimi sonlandırdıktan sonra Fordist üretim biçimine eklemlenmiştir.

1936 yılında Keynes'in Genel Teori'si yayımlandıktan sonra kitlesel üretim ve tüketime yönelik örgütlenme yapısına olan ihtiyaca Fordizm cevap vermiştir. Fordist üretim biçiminde, üretim bantları ve daha çok uzmanlaşma yoluyla ölçek ekonomilerinden yararlanarak, Taylorist iş disiplini içinde, homojen, kitlesel üretim yapılmıştır. Henry Ford, oluşturduğu yeni sistemde kontrolün çalışanlardan yöneticilere aktarılmasını getirmiş ve bölünmüş iş süreçlerini bütünsel olarak rasyonelleştirilen makine sistemine yeniden entegre etmeye çalışmıştır.⁵ Yürüyen bant üzerinde her makine tek bir işi ve her bir işçi de bu makineyi kumanda etmek üzere konumlandırılmıştır.⁶ Bir yandan kitlesel üretim bu şekilde sürdürülürken diğer yandan da ağırlıklı olarak dış borçlanmaya dayalı Keynesyen kamu harcamaları ile toplam talep canlı tutulmaya çalışılmıştır.

Görüldüğü gibi, Fordist üretim biçiminin egemen olduğu toplumsal ve siyasal yapılanma içinde büyük ölçekli kitlesel üretimin sürdürülmesi ve gerekli tüketim talebinin oluşturulması amacıyla devletin düzenleyicilik ve yeniden dağıtıcılık işlevlerini yüklenmesi, Keynesyen refah devleti politikalarıyla da

⁴ Belek, op.cit., s.57.

⁵ Mehmet Aktel, Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi. Asil Ltd.Şti., Ankara, 2003, s.50.

⁶ Belek, op. cil., s. 60.

çakışmaktadır.⁷ Bu dönemin en önemli özelliği ise, diğer çevrimlerde kâr hadlerine yansıyan arz-talep dengesizliğinin bu çevrimde kamusal ekonomi tarafından üstlenilmesi ve ulusal ekonomilerin borç hanesine yazılmasıdır. Yani kapitalistin katlanması gereken yük, kamusal hesaplara kaydırılmış, bunun enflasyonist ve yapısal etkileri ise sonraki nesillere kaydırılmıştır. Bu sefahat dönemi, 1970'lerin sonlarına gelindiğinde (sosyal güvenlik sistemi ve ödemeleri sonucu) sürdürülemez bir işsizlik düzeyi ve enflasyonun birlikte görüldüğü stagflasyon olgusunun gündeme gelmesi ile tıkanmış ve böylece 1980'lere gelindiğinde dördüncü Kondratiev çevrimi de tamamlanmıştır. Bu dönemde kamu ekonomisi artık kapitalistin kâr hadlerindeki oynamalardan kaynaklanan yükü taşıyamaz hale gelmiş ve borçlanmanın “dışlama” etkisi giderek “devletin mali krizini” hazırlamıştır.

Bu krizden çıkış için çözüm ise kamusal yükün azaltılması yani özelleştirmelere gidilerek devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, ancak bu yapılırken de devletin koordine edici müdahalelerinin korunmasında (esasen kapitalistin kârının korunması) yani neo-liberal veya yeni sağ politikalarda aranmıştır. Bu süreçte yeniden yapılanan kapitalizm içinde ...devletin müdahalesi esas olarak sermaye birikimi amacına yönelik bir kapsam ve içerik kazanmıştır.⁸ Özelleştirmeler ve emek yerine yüksek teknolojinin ikamesi, neo-liberal söyleme paralel olarak verimliliği ve kârlılığı arttırmıştır. Ancak bu defa işsizlik yadsınamaz boyutlara ulaşmıştır (-ki bu sorun günümüzde müreffeh batı ekonomilerini dahi ciddi bir biçimde tehdit etmektedir). Bunun sonucu ise, ileri teknoloji ve minimum emek gerektiren sektörler ile hizmet sektöründe yaratılan işlerin gelişmiş ülkelerde tutularak, emek yoğun sektörlerin az gelişmiş ülkelere kaydırılması olmuştur** Kanımız odur ki, birçok az gelişmiş ülke gibi ülkemizde de KOBİ'lere yapılan vurgu ve hemen her üniversitede KOSGEB'lerin

⁷ Mehmet U. Saran, Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında Toplam Kalite Yönetimi, Ankara Üniversitesi SBE. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2001, s.39.

⁸ Gencay Şayian, Değişim, Küreselleşme ve Devletin Değişen İşlevi. İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.202.

* Müreffeh batı ekonomileri eğitilmiş ancak istihdam edilmesinde zorlanılan işsizlerine materyal ve iktisadi manada hiçbir fonksiyonu olmayan "spor yorumculuğu", "konsept danışmanlığı", "edebiyat ve sinema eleştirmenliği" gibi meslekler yaratarak işsizliğin yükünü bir nebze de olsa hafifletmeye çalışmaktadır.

* Hatta Tehranian daha ileri giderek 1991 sonrası aşamayı "Enformatik Emperyalizmi" olarak tanımlamıştır. Bkz. Majid Tehranian, "Taming Capital, Holding Peace", Democratizing Global Governance içinde, Ed. Eşref Aksu ve Joseph E. Camileri. Palgrave Macmillan, New York. 2002, s.29-30.

kurulması da bu eşitsiz işbölümünün kabul edildiğinin tezahürüdür. Ayrıca bilgi ekonomisi ve toplumunun emarelerinden söz eden ve hizmet sektörünün ileri düzeyde genişlediğini ifade eden kaynakların hemen hiçbirinde -bazı yarı çevre ülkeleri hariç- azgelişmiş ülkelerdeki duruma dair veriler bulunmamaktadır. Bu bakımdan küresel toplumun bir bütün halinde bilgi toplumuna geçtiği iddiası tartışmaya açıktır.

Beşinci Koudratiev aşamasının üretim biçimi ise “esnek üretim” veya “post-fordist üretim” adı verilen modeldir. Esnek İmalat Sistemi (EİS), Tam Zamanında Üretim (TZÜ) ve eve iş verme gibi yöntemleri içeren esnek üretimin getirdiği değişiklikler şu şekilde sıralanabilir.⁹

- Esnek üretim sistemleri üretimde bilgisayarların geniş kullanımına ve üretimin bilgisayarla kontrolüne dayanır.
- Esnek üretimde üretim sistemi (Fordist lineer düzenlemenin tersine hücrenel tarzda düzenlenmiştir.
- Hücrenel düzenleniş, bekleme ve nakil sürelerindeki kayıp zamanı minimize etmekte, üretimin sürekliliğini sağlamaktadır.
- Hücrenel diziliş altında Fordizmin ilkesi olan sürekliliğin daha ileri düzeyde uygulanmasına olanak sağlamıştır.
- Hücrenel olarak düzenlenmiş ve pek çok makineden oluşan bir sistemin tek bir işçi tarafından bile kullanımı mümkün olabilmektedir.

Teknolojik gelişmeler sonucu özellikle işlem ve ulaşım maliyetlerinde görülen düşme de sürece dahil edildiğinde üretim sürecinin ulus devletin mekanından büyük oranda koptuğu gözlenmektedir. Bilişim ve özellikle iletişim teknolojilerinin uluslararasılaşmayı olanaklı hale getirdiği ileri sürülebilmektedir. Artık sermaye, dünyanın en uzak ve ücra köşelerine gidebilmekte, her yerde yatırım yapabilmektedir. Şirketin merkezi en uzak yörelerle, coğrafi ve kültürel olarak en uzak pazarlarla etkin bir iletişim kurabilmekte ve çok kısa bir zaman dilimi içerisinde rasyonel karar alabilmektedir.¹⁰ Bu dönüşümlerin neticesinde dünyadaki tüm büyük şirketler “çokuluslu” hale gelmiş ve kendi devletlerinin denetiminden kaçma imkânı elde etmişlerdir. Böylece devletlerin kendilerini ekonomiyi yönetebiliyor diye tanımlamasına artık imkân kalmamış, devletlerin elinden devletçilik yapma imkânı alınmıştır.¹¹

⁹ Belek, op. cit., s.76.

¹⁰ Şaylan, op. cit., s. 187.

¹¹ Çağlar Keyder, Ulusal Kalkınmacılığın İflası. Metis Yayınları. İstanbul, 1996, s.47.

Anlaşılabacağı üzere, gerek uluslararasılaşma gerekse küreselleşme* olguları birikim süreci ihtiyaç duyduğu için gündeme gelmiştir. Bu süreçleri içeren beşinci Kondratiev çevriminin ne zamana kadar süreceğini tahmin etmek ise olanaksızdır.

Görüldüğü üzere, her iktisadi dönüşümde birikim sürecinin tanımladığı alternatif politik-idari düzlemler arasında bir seçim yapma zorunluluğu doğmuştur. Bu ise ister istemez iktidar yapısı ve ilişkilerinde ciddi değişimlere sebebiyet vermiştir. Aşağıda, 1980 sonrasında iktidar yapı ve ilişkilerindeki değişim ve bu çerçevede kapitalist birikimin bahsedilen tercih süreci ele alınmıştır.

B. Politik Düzlemde Dönüşüm ve İktidarın Yapısı ve Algısında Pragmatik Tercih

Kanaatimizce ulus devlet ve siyaset yapısında, algısında ve ilişkisindeki dönüşümün takip ve tahlil edilebilmesi için öncelikle iktidar algısı ve biçimindeki değişimin analiz edilmesi gerekir. Siyasal ve toplumsal dönüşümle birlikte bir olgu olarak iktidar kavramı da hem algılanma biçimi hem de araştırma nesnesi olarak çözümlenme yöntemi bağlamında farklılaşma eğilimi göstermiştir. Bu teorik ayrışma gündelik hayatın tüm unsurlarının metalaşması ve iktisadileşmesi ile birleşince, bir ilişkiler bütünü olarak iktidar da çeşitli şekillerde yorumlanmıştır. Artık iktidar eski iktidar, devlet eski devlet, yönetenler de eski yönetenler değildir. Bu farklılığın yansıtıldığı iktidarın epistemolojik algılanmasındaki dönüşüm sürecinde üç tür iktidar anlayışından söz edebiliriz. Bunlar, geleneksel (sıfır toplamı) iktidar anlayışı, araçsal iktidar anlayışı ve merkezlessiz iktidar yaklaşımıdır.

1. Geleneksel İktidar Yaklaşımı (Sıfır Toplamı iktidar)

Bu tanım Talcott Parsons'a aittir. Sıfır toplamı iktidar yaklaşımına göre iktidar, kuvvet kullanma tekeline sahip olmaktır. Bu bağlamda toplum bu gücü elinde bulunduranlarla bulundurmayanlar olarak iki kesime (sınıfa, tabakaya, gruba) ayrılmıştır. Bir tarafın bu ayrıcalığa sahip olması diğer tarafın sahip olmaması pahasına gerçekleşmektedir. İktidarın sıfır toplamı olma özelliği de buradan kaynaklanmaktadır. Çünkü bir tarafın iktidar alanının genişlemesi

* Küreselleşme sadece çokuluslu şirketlerin ulusötesi üretim süreçlerinden oluşmamaktadır. Kaldı ki. çalışma sınırları açısından maksadımız birikim sürecindeki salınımlar ile iktisadi tercihler arasındaki ilişkileri incelemek ve bu yolla sosyo-politik dönüşümlerin dinamiğini tespit etmek olduğundan küreselleşmenin kültürel ve sosyolojik boyutları üzerinde durulmamıştır.

otomatik olarak diğer tarafta iktidarın oransal olarak azalmasına yol açmaktadır. Bunun sonucu da “...her türlü iktidar kullanımının kısmi çıkarlara hizmet eden bir şey olarak görüldüğü bir perspektiftir.¹² Aristo’dan V. Pareto’ya, K. Marx’tan C. W. Mills’e kadar iktidar üzerinde çalışmış olan birçok bilim adamı ve düşünürün iktidarı algılama biçimi de bu model dahilindedir. Aralarındaki temel fark ise, iktidarın kullanım sürecinde rol alan aktörlerin tamamı ve bu aktörlerle iktidar arasındaki ilişkinin (veya örtüşmenin) ele alınış biçimidir.

Sözgelimi Vilfredo Pareto, kendi faaliyet dallarında en yüksek endekslere sahip olanları bir katman olarak düşünerek buradan hareketle toplumun seçkin olmayanlar ve yönetici seçkinler ile yönetici olmayan seçkinler olarak iki tabakadan oluştuğunu ileri sürmüştür. İktidar sahibi olanlar ikinci grupta bulunanlardır (yönetici olmayan seçkinler ve yönetici seçkinler).¹³ Gaetano Mosca ise, daha önce toplumu yöneten ve yönetilen sınıf olarak ikiye ayırmış ve doğal olarak iktidarı kullanma gücünü yöneten sınıfa atfetmiştir. İki görüş arasındaki temel fark ise, Pareto’nun her toplumda yöneten-yönetilen ayrımının görüleceğini iddia etmesine rağmen Mosca’nın demokratik toplumlarla diğer siyasal örgütlenme biçimlerinde yönetenlerle yönetilenler arasındaki iktidar ilişkisinin farklılaşacağını ileri sürmesidir. Mosca, demokratik toplumlarda diğerlerinden farklı olarak yönetenlerle yönetilenler arasında karşılıklı bir etkileşimin varlığını kabul eder.¹⁴

Yöneten-yönetilen, seçkin-seçkin olmayan tarzı yaklaşımın en önemli kuramcısı C. Wright Mills’dir. Mil İ’s’in görüşleri yukarıda değindiğimiz Pareto ve Mosca’nın görüşlerine paralel olmakla birlikte aslında onların sistematik halidir. Buna göre, iktidar sahipleri (iktidar seçkinleri) kendi isteklerini seçkin olmayanların istekleri pahasına gerçekleştirir. Tam da bu noktada Parsons’un eleştirisiyle karşılaşırız. Parsons bu yaklaşımı “sıfır toplamlı” olarak tanımlar ve ‘alternatif olarak “araçsal iktidar” yaklaşımıyla iktidarı yeniden tanımlar.¹⁵

2. Araçsal İktidar Yaklaşımı

Parsons’a göre sıfır toplamlı iktidar yaklaşımı kesinlikle hatalıdır. Ekonomide bir tarafın servetindeki artışın diğerlerinin pahasına gerçekleştiği ve

¹² Anthony Giddens, *Siyaset, Sosyoloji ve Toplumsal Teori*, Çev. Tuncay Birkan. Metis Yayınları. İstanbul. 2000, s.207.

¹³ Tom B. Bottomore, *Seçkinler ve Toplum*. Çev. Erol Mutlu. Gündoğan Yayınları. Ankara. 1997. s.8,

¹⁴ *Ibid.* s. 13.

¹⁵ Giddens, loc.cit

benzer şekilde iktidarın paylaşımında da bunun geçerli olduğu doğrudur. Ancak bu durum son tahlilde toplumun bir bütün olarak belirlediği amaçlara ulaşması sonucunu da beraberinde getirir. İşte kendisinin iktidarın olmazsa olmaz koşulu olarak gördüğü “meşruiyet” ve “otorite” yi sağlayan da budur. Parsons'a göre, nasıl ki para toplum tarafından “tedavül aracı” olarak görülüyor ve bu yüzden de meşruiyet kazanıp dolaşımda duruyorsa, iktidar da toplumun gelişme amacının bir “aracı” olduğu için varlığını sürdürmektedir.¹⁶ Yani, insanlar varolan iktidar yapısına tahammül ediyorlarsa bunun sebebi “kuvvet kullanımı” değil, kolektif amaçlara ulaşmak için ona ihtiyaç duymaları ve “rıza göstermeleri” dir. İktidar meşruiyet kazanmış otoriteden doğuyordu ve “gayri meşru iktidar” diye bir şey yoktu ve olamazdı.¹⁷ Dolayısıyla kuvvet kullanımı, iktidara rıza gösterilmesini sağlayan yollardan yalnızca biridir. “Demek ki, Parsons’un vurguladığı şey, iktidar kullanımının genelde bir iktidar ilişkisi içindeki her iki tarafın da istediği amaçlara ulaşılmasını sağlayan bir vasıtayı temsil ettiğidir. Bu anlamda bir iktidar sistemi yaratmanın ille de bir tarafın istek ya da çıkarlarını zorla bir başka tarafına tabi kılmayı gerektirmediği açıktır. İktidar kullanımının baskı ya da sömürüyle bağlantılı olması da kaçınılmaz değildir. Şurası gayet açıktır ki, her türlü grupta tanımlanmış liderlik konumlarının varlığı grup üyelerinin çoğunluğu tarafından arzu edilen amaçlara ulaşmak için kullanılabilecek olan iktidarı yaratır.”¹⁸

Parsons’un meşruiyet üzerine yaptığı vurgu ve bu bağlamda, güç ve sömürüyü esas alan sıfır toplamlı iktidar yaklaşımına getirdiği eleştiri olumlu ve yerinde olsa da, bu husustaki aşırı iyimserliğinin de dikkatten kaçmaması gerektiği kanaatindeyiz. İktidarı tamamen meşruiyete indirgemek, baskının da uzun süre karşı konmadığında “kendiliğinden meşru” bir ortama yol açabileceği gerçeğini görmezden gelmek olacaktır. Uluslararası iktidar dengelerine bir göndermede bulunacak olursak, ABD’nin Irak saldırısının gayet meşru görüldüğünü varsaydığımızda (ki Parsons’a göre eğer meşru değilse ortada bir iktidar ilişkisinden de bahsedilemez) bu meşruiyetin temelinde neyin olduğu sorusu, Parsons’un bakış açısından değerlendirildiğinde, yanıtız kalmaktadır.

Bir başka husus da Parsons’ın kuramının bilinçli ya da bilinçsiz bir şekilde iktidar ilişkilerine etki eden lobcilik veya perde arkası görüşmelerini yok saydığı gerçeğidir. Bu da aslında oldukça çetin pazarlık ve mücadelelere sahne

¹⁶ ibid., s.209.

¹⁷ ibid., s.210.

¹⁸ ibid., s.214-215.

olan iktidar alanını gereğinden fazla teiniz, şeffaf ve masum göstermektedir. Oysa plüralizm böyle olmayan gerçeğin kuramıdır. Çünkü toplum homojen bir yapıda değildir.

3. Merkezsiz iktidar Yaklaşımı (İktidarın Heryerdeliği)

Foucault'nun iktidar olgusuna yaklaşımı diyalektik veya makro-düzeysel değildir. O daha çok iktidarın hem kamusal alanı hem de özel alanı içeren mikro-düzeysel yansımalarıyla ilgilenmiştir. Foucault iktidarla bilgi arasında bir ilişki kurmuş ve yüceltilen bilginin aslında iktidarın bir parçasını (daha doğrusu esasını) teşkil ettiğini ileri sürerek (zımnî de olsa) bilgi toplumu olarak anılan toplumsal düzende doğal olarak sosyal ilişkilerin de iktidarın bir parçası olduğunu daha doğrusu bu ilişkilerin iktidarın kendini gerçekleştirmesinin en önemli aracı olduğunu iddia etmiştir. Bu bağlamda güç kullanımı, bilgiyi gerektirdiği gibi, bilgi aygıtlarının üretimini de teşvik eder.¹⁹ Foucault, bu yüzden iktidarın sadece kurumsal dışavurumlarıyla (meclis, parti, polis, hukuk, hükümet gibi) tanımlanamayacağını savunmuştur. Böyle bir tanımlamayı "hukuki" (judicial) olarak nitelendirmiş ve iktidarı bu tanımla kendi çıkarlarını hayata geçirebilmek için bir aktör veya aktörler kümesi tarafından sahip olunan ve başkaları üzerinde bilinçli olarak uygulanan bir şey olarak tarif etmek yerine "iktidar ilişkileri" üzerine eğilmiş ve bu bağlamda da iktidarı, bir ilişkiler yumağı (toplumsal ilişkiler) içerisindeki yansımalarından hareketle tanımlamıştır. Buna göre, iktidarın daima doğrudan doğruya ikili ya da yukarıdan aşağıya doğru ilişkileri içerdiğini kabul etmek de doğru değildir.²⁰ Bu açıdan iktidar; aile, okul, hapishane, hastane, cinsellik gibi birçok alana sızmış ve buralarda kendini yeniden üretir hale gelmiştir. Kısacası iktidar; bir kuruma, bir gruba veya bir sınıfa ait değildir; iktidar her yerdedir. O, toplumsal yaşamın en ücra köşelerine kadar bir kılcal damarlar yumağı gibi yayılmıştır.

Foucault, çoğu kişi tarafından iktidarın kullanımı olarak görülen yönetime de oldukça farklı yaklaşmaktadır ve iktidar ile ilişkisine şöyle değinmektedir.²¹

"...Sorumuz şöyle de dile getirilebilir. Hedefin, uyguladıkları alanın, başvurdukları aracın ve eyleyen öznenin, kişinin kendisi olduğu eylemler gerçekleştirerek kendini nasıl yönetmeli?...

¹⁹ David West, *Kıta Avrupası Felsefesine Giriş*, Çev. Ahmet Cevizci, Paradigma Yayınları, İstanbul, 1998, s.236.

²⁰ İbid.. s.237.

²¹ Micheal Foucault, *Ders Özetleri: 1970-1982*, Çev. Selahattin Hilav, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001. s. 127-128.

(Yönetimselliğin) iki hedefi vardı[r]. Bu hedefler iktidar konusundaki yaygın kavramların (iktidar denilen şey, kaynağını oluşturduğu bir merkez çerçevesinde örgütlenmiş ve tekleştirici ama aynı zamanda iç dinamiğiyle her zaman yayılmaya yönelik bir sistem olarak bulanık bir biçimde düşünülmüyordu) gerekli eleştirisini yapmak ve iktidarı bireyler ile gruplar arasındaki stratejik ilişkiler alanı olarak yorumlamaktadır. "

Görüldüğü gibi Foucault, iktidarın yerine iktidar ilişkilerini, yönetim yerine ise yönetimselliği geçirmiştir. Bu, iktidar anlayışında devrim sayılabilecek bir yaklaşımdır. Çünkü iktidarın hukuki tanımı iktidarın bileşenleri (parti, baskı grupları, bürokrasi, hukuk gibi) arasındaki ilişki ve etkileşimleri analiz etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu bağlamda Foucault'nun karşı çıktığı hukuki tanımdan hareketle örneğin baskı gruplarının iktidarla olan ilişkisini bilimsel bir yöntemle analiz etmek güçtür. Çünkü bu ilişkiler gerek politik gerekse hukuksal alanda kendilerini açıkça göstermezler.

Peki neden devlet bazı dönemler özerk bir yapıya bürünürken bazı dönemlerde de grup (veya sınıf) müdahalesine veya etkisine açık hale gelmektedir? Cevabı açıktır: Bir yapı olarak devlet kendini yeniden üretebilmek için birikim sürecine, birikim süreci ise kendi sürekliliği açısından devlete ihtiyaç duyar. Diğer bir ifadeyle; devlet daima vergiye, sermaye ise sürekli birikime ihtiyaç duyar. Dolayısıyla kapitalizmin kendi iç çelişkilerinden kaynaklanan kriz dönemlerinde devlet, birikim sürecinin imdadına yetişir ve belki de kapitalizmin kendisini kapitalistlerin aşırı kâr hırsından kurtarabilmek için sürece müdahale eder. Merkantilist ve Keynezyen dönemlerde olan budur. İşte bu iki dönem arasında ve sonrasında tekrar liberal dönemlerin yaşanması da, müdahaleci ve liberal politikaların birikim süreci tarafından ihtiyaca göre ve selektif olarak kullanıldığı (yani liberalleşmeden müdahaleciğe veya aksi yönde istikrarlı bir evrimin/dönüşümün olmadığı) tezimizi desteklemektedir. Ancak ilginç olan şudur ki, küresel dönem olarak adlandırdığımız süreç hem yukarıda sıraladığımız iktidar algı ve türlerinin hem de iktidarın toplum karşısındaki konumunu tanımlayan iktidar dışlılarının tümünü bünyesine almıştır²². Şöyle ki, piyasalar ve ulusal ekonomi üzerindeki devlet kontrolünün yüceltilmesi iktidarın araçsallığına (Parsons) ve ilişkideki korporatizme delalet eder. Bununla birlikte, devletin iktisadi teşebbüslerinin gözden çıkarılması ise, sınıfsal bir "taraf olma" biçimi olarak sistem ve sürecin liberal yönüne işaret etmektedir. Sendikanın biricik kolektif eylem organizasyonu olma fonksiyonunu yitirip bu

²² (Post) modern devletin, siyaset biliminin mevcut kavramsallaştırmaları ile açıklanmasındaki zorluk da buradan kaynaklanmaktadır. Çünkü, süreç hem diyalektiktir hem de yeknesak.

konumunu diğer sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması, aslında birçok sivil toplum örgütünden yalnızca biri haline gelmesi, iktidar ilişkisinin plüralist yapısına işaret eder. Bu kaygan algılama evreninin kamuoyu yönlendirmeleriyle ve medya ve tüketim kültürü aracılığı ile sürekli yeniden yaratılması süreci ise bizi Foucault'ya götürür.

Görüldüğü gibi politik düzlem; çoklu ve tercihli iktidar yapı ve algılarını, birikim sürecinin ihtiyacına göre tekil veya harmonize bir biçimde çoklu olarak kullanılmak üzere bünyesine dahil ederek dönüşüme uğramıştır. Bu bakımdan Poulantzas'ın vurguladığı “devletin görece özerkliği” de genel geçer bir durum olmaktan çıkmış ve birikim sürecinin tercihine kalan seçimlik bir alternatif yapı ve algı bütünü haline gelmiştir. Hal böyle olunca, ister istemez idari kararalma süreçlerinde de bir dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu dönüşümü ifade eden kavram ise “yönetişim” olmuştur.

C. Adem-i Merkezileşme Çerçevesinde Yönetişim Kavramı ve İçeriği

Uygulama itibariyle esasen küreselleşme sürecinin hız kazandığı 1980'lerden önce de varolan “adem-i merkezileşme” (decentralization) olgusu, bu tarihten itibaren tüm dünyada önem kazanmaya başlamıştır. Adem-i merkezileşme kamu hizmetleri itibariyle alakalı kararalma otoritesinin tamamen yerel birimlere devredildiği bir durumu ifade eder²³. Bu birimler idari ve mali tüzel kişiliğe haiz olup kendi bütçelerine sahiptirler. Ancak her ne kadar tüzel kişiliğe sahip olsalar da, merkezi idarenin idari ve mali vesayet denetimine de tabidirler. Ancak bu denetimin sınırlı olması (kanuni denetimle sınırlı) gerekir. Aksi halde adem-i merkezileşme kağıt üzerinde kalacaktır.

Adem-i merkezileşmenin bazı avantajları ve dezavantajlarından söz edebiliriz. Bu ilkenin en önemli avantajı daha demokratik olduğuna olan inançtır. Daha demokratik olduğu varsayılır, çünkü yerel taleplere karşılık vermesi daha kolaydır ve yerel hassasiyetlere karşı daha duyarlıdır. Adem-i merkezileşme aynı zamanda kırtasiyeciliği de azaltır. Üçüncü olarak da yerel problemlere cevap verme hızı artar. Adem-i merkezileşmenin dezavantajlarına gelince, bunlardan ilki kamu hizmetleri sunumunda birlik ve bütünlüğün kaybolma ihtimalidir. Ayrıca faaliyet ölçeği küçük olduğundan ölçek ekonomisinin getirilerinden yararlanma imkanı kısıtlanmakta ve uzman kadrolardan yoksun oluşu da önemli dezavantajlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁴

Görüldüğü gibi, yukarıda adem-i merkezileşme sürecinin dezavantajları olarak sunulan kaygılar aslında (her ne kadar yerel olsa da) idarenin doğrudan

²³ Aykut Polatoğlu. Introduction to Public Administration. Metu Press, Ankara, 2000. s.79.

²⁴ İbid.

kamu hizmeti sunmasını esas almaktadır. Ancak yerelleşme yönündeki baskı özünde kamu harcamalarının kısılması amacını barındırmaktadır. Kamusal faaliyetin ölçeği küçülmüş ve dolayısıyla maliyetler artmış olacağından, yukarıda bahsedilen haliyle bir yerelleşme, beklenenin aksine kamu harcamalarında artış riskini de içerisinde barındırmaktadır. Bu bağlamda, hakim neo-liberal söylemden beslenen küreselleşme süreci ve bu sürecin devlet algısına getirdiği minimal devlet yaklaşımı ile yerelleşme üzerine yaptığı vurgu birbiriyle çelişmektedir. Bu yüzden, küreselleşme sürecinin yerelleşme anlayışı basit bir yetki devrinden ibaret görülmemelidir. Bu bağlamda, yönetim olgusuyla mevcut çelişkinin ortadan kaldırılması mümkün olmamakta ve sadece demokratik bir illüzyon oluşmaktadır.

Yönetişim kavramı ile çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyerarşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlediği bir yönetim süreci kastedilmektedir²⁵. Çoklu aktörlerden kasıt, kamu yönetim kadrosunun yanı sıra sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri, işçi birlikleri, meslek kuruluşları, hükümetlerarası örgütler (IMF ve Dünya Bankası gibi) ve her türlü organize baskı grubudur. Görüldüğü gibi sadece kar amaçlı kuruluşlar değil, aynı zamanda kar amacı olmayan organizasyonlar da idari-mali sürecin bir parçası haline gelmektedir. Bu gruplar arasındaki ilişki ise; sözleşme, kredi ve kredi garantileri, dolaylı yönetim (yani özel yönetim ve kamusal kontrol gibi) çeşitli hizmet sunum modelleriyle sağlanır.²⁶

Yönetişim sisteminde idare, “ne yapmalı” yerine “nasıl yapmalı” sorusuna cevap bulmaya çalışır. Bunun altındaki mantıkta basittir. Küresel süreç ve dinamikler kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi yönünde hem merkezi idare hem de yerel yönetimler üzerinde bir baskı oluşturmaktadırlar. Böyle olunca da devletin konumu hizmet sunan bir birim olmaktan çıkar ve (burada devlet hem merkezi otoriteyi hem de yerel yönetimleri temsil etmektedir) elinden geldiğince az hizmet sunmak için kendi insiyatifiyle planladığı projelerden vazgeçerek yalnızca toplumun örgütlü kesimlerinden gelen talepleri öncelik sırasına koyarak değerlendirir. Bu durum ister istemez bir “sorumluluk paylaşımını da” beraberinde getirir ve idare dışı organizasyonlar kararalma ve uygulama süreçlerine dahil edilir. Devlet artık hizmet sunan bir birim olmaktan çıkar ve “hizmet sunumunu düzenleme” rolünü üstlenir. Burada “dikey hizmet sunumu” yerine “yatay bir koordinasyon” söz konusudur.²⁷

Bir bütün olarak yönetim anlayışının uygulamada karşı karşıya kaldığı üç

²⁵ H.Tarık Şengül, *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*. Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları. İstanbul, 2001. s.53.

²⁶ Donald F. Ketti, “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government”, 2000, s.8. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/innovation/2001/futures/attachments/DonKettlpaper2FINAL.pdf>. 12.12.2004

²⁷ İbid., s. 11.

temel sorun bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:²⁸

1. Kapasite: Kararalma sürecinin aktörleri arasındaki koordinasyon etkin ve verimli olmalıdır. Oysa uygulamada hiyerarşik ast-üst ilişkisine alışkın olan kamu personeli ile esnek çalışmayı ilke edinmiş sivil toplum kuruluşları ve diğer özel birimler arasında bir koordinasyon sorunu ve anlaşmazlık olduğu göze çarpmaktadır.

2. Uyum: Geleneksel ve yerel dikey sistemlerle küresel yatay sistemler arasında uyum olmalıdır. Burada dikey sistem az önce bahsettiğimiz geleneksel ast-üst ilişkilerini ve emir-komuta zincirlerini ifade etmekte, yatay sistemler ise birimler arasında koordinasyonu ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında örneğin (yatay düzlemde hareket etmeye alışık olan) küresel bir şirketi devletin geleneksel emir-komuta zincirine dahil etmeye çalışmak uyumsuzluğu da beraberinde getirecektir.

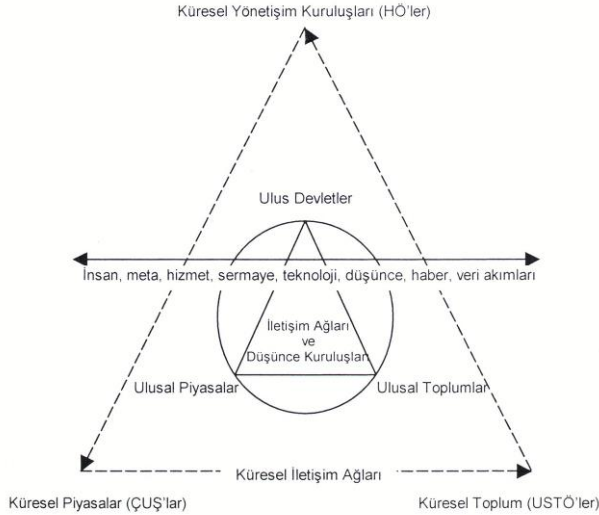
3. Ölçek: Yukarıda bahsedilen kapasite ve uyum süreçleri öyle ayarlanmalı ki, devlet hem büyük problemler için yeterince güçlü hem de küçük problemler için yeterince duyarlı olabilmelidir. Diğer bir ifadeyle devlet, büyük problemler için korporatist, küçük problemler içinse plüralist bir yapıya bürünmelidir. Birikim sürecinin geldiği son aşamada politik-idari düzlemleri pragmatik bir biçimde tercih ettiği gerçeği burada da karşımıza çıkmaktadır.

Ulusal ve yerel ölçekte yönetim elbette ki, bununla sınırlı değildir. Bu bakımdan uluslararası veya küresel bir yönetimden de bahsedilebilir. Küreselleşme ile birlikte devletlerin sınırları arasında sosyal, politik ve iktisadi ilişkilerin yoğunlaşması sonucu, mekansal ulus devletlerin yanı sıra diğer küresel kurumlar da, karar verme (rule-making), karar uygulama (rule-enforcement), kararların bağlanması (rule-adjudication), karar iletimi (rule-communication) ve kararların gözetimi (rule-surveillance) gibi süreçlere müdahil olmaktadır (Bkz. Şekil 1). Ancak de jure ve de facto küresel yönetim rejimleri arasında bir ayırım yapmak yerinde olacaktır. Önceki, Birleşmiş Milletler (BM) sisteminden oluşur ve uluslararası sözleşmeler kompleksini içerir. Sonraki ise, BM sistemini içermekle birlikte onun ötesine geçer, küresel piyasa, toplum ve ulus ötesi üretim, finans ve medya şirketlerince gerçekleştirilen iletişim ağları, ayrıca uluslararası sivil toplum örgütleri (USTÖ) de bünyesine alır.²⁹ Bu çalışmayı ilgilendiren de, yönetişimin bu biçimidir, çünkü USTÖ'ler bunun kapsamına girmektedir.

²⁸ Ketti., op.cit., s. 13-14.

²⁹ Majid Tehranian, "Globalization and Governance: an Overview", Democratizing Global Governance içinde. Ld. Eşref Aksu ve Joseph E. Camileri, Palgrave Macmillan, New York 2002, s.8.

Şekil 1: Küresel Yönetişimin Hissedarları



Kaynak: Majid Tehranian, "Globalization and Governance: An Overview", **Democratizing Global Governance** içinde, Ed. Eşref Aksu ve Joseph A. Camileri. Palgrave Macmillan, New York 2002, s.4

Ulusal düzey ele alındığında, mekansal ulus devlet ölçeğinde devlet, piyasa ve toplum arasında iletişim ağları ve düşünce kuruluşları yoluyla bir yönetim ilişkisi kurulmakta ve politik-idari düzlemin yeniden üretimi de bu yolla mümkün olmaktadır. Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan küresel iletişim ağları ise, küresel yönetişimin diğer hissedarları olan küresel yönetim kuruluşları (hükümetler arası örgütler yoluyla), küresel piyasalar (çokuluslu şirketlerle) ve küresel toplumun (uluslararası sivil toplum örgütleriyle) ulusal düzeydeki yönetim ilişkisine müdahalede bulunmaları için bir araç işlevi görmektedir. Bu iletişim ağları, insan, meta, hizmet, sermaye, teknoloji, düşünce, haber ve veri akımları yoluyla müdahale etmektedir. Dolayısıyla, ulusal ölçekli sorunlar küresel ölçeğe taşınmakta ve bu da, küresel yönetimde kararalma sürecini gündeme getirmektedir (Bkz. Tablo 2).

Tablo 2 : Küresel Yönetişimde Kararalma Süreci

Kaynaklar	Sorunun Tanımlanması	Politika Oluşturma	Politikannın Yasallaştırılması	Politikannın Meşrulaştırılması	Politika Uygulama ve Değerlendirme
Yukarıdan Aşağı Süreç: Çokuluslu şirketler ve diğer küresel güçlerin ilgi alanları ve politikaları tarafından oluşturulur.					
Doğal, Teknik ve Beşeri Kaynaklar	Düşünce kuruluşları, vakıflar ve komisyonlar. Ör: Rand. Rockefeller ve Trilateral Commission	Büyük güçler ve ÇUŞ'lar. Ör: G7, Rusya ve Çin, Esso, AT&T, British Telecom, Mitsubishi	Ulusal parlamentolar HÖ'ler.	Politikacılar, basın ve yayın organları.	CUŞ'lar, HÖ'ler, ulusal hükümet kurumları, düzenleyici kurullar ve mahkemeler
Arabuluculuk Süreci: Hükümetler ve muhalefetlere karşılık medyanın ortaya koyduğu gerçeklik ve söylemler tarafından oluşturulur.					
Küresel İletişim Ağları	Küresel elit basın. Ör: <i>International Herald Tribune</i> , <i>Wall St. Journal</i> , <i>The Economist</i>	Medya patronları ve editörler.	Ulusal yayıncılık kanunları, uluslararası telif hakkı sözleşmeleri ve teknik standartlar.	Küresel medya ağları. Ör: <i>Elit Basın</i> , <i>CNN</i> , <i>Haber Ajansları</i>	Medya demekleri. Ör: <i>Int. Press Inst.</i> , <i>Int. Publishers Ass.</i>
Aşağıdan Yukarı Süreç: Muhalefet partileri, devrimci hareketler ve dernekler gibi küçük ve orta çapta güçler tarafından oluşturulur.					
Doğal, Teknik ve Beşeri Kaynaklar	Devrimci hareketler, STÖ'leri ve ilgili vakıflar, düşünce toplulukları, sivil toplum kuruluşları ve dini kuruluşlar. Ör: <i>Uluslararası Af Örg.</i> , <i>Amerikan Dostları</i> , <i>Dünya Kiliseler Birliği</i>	Küçük-orta çaplı güçler ve küresel lobicilik grupları. Ör: <i>77'ler Grubu</i> , <i>Amerikan Dostları</i> , <i>Hizmet Komitesi</i> , <i>Greenpeace</i> , vd.	Sürgündeki devletler, devrimci hareketler. Ör: <i>PLO</i> , <i>Sürgündeki Tıbet Hükümeti</i> , <i>UNPO</i> , vd.	Alternatif ve yasadışı medya, gayri resmi sayıya ve dedikodu ağları, dini kuruluşlar.	Gönüllü kuruluşlar, işçi sendikaları, dini cemaatler ve zayıf siyasi partiler.

Kaynak: Majid Tehranian, "Democratizing Governance", *Democratizing Governance* içinde, Ed. Esref Aksu ve Joseph A. Camilleri, Palgrave Macmillan, New York 2002, s. 62.

Küresel yönetişimde kararalma süreci, “yukarıdan aşağı”, “arabuluculuk” ve “aşağıdan yukarı” süreç olmak üzere üç farklı düzlemde gerçekleşir. Aşağıdan yukarı süreçte, muhalefet partileri, devrimci hareketler gibi küçük ve orta çaplı güçler doğal, teknik ve beşeri kaynakları harekete geçirerek sorun tanımlanmasından politika uygulama ve değerlendirme aşamasına kadar olan süreçlerde aktif rol oynarlar. Burada hareket, ulusal konuların küresel düzeye eklemlenmesine yönelir. Yukarıdan aşağı süreçte çokuluslu şirketler ve diğer küresel güçler yine doğal, teknik ve beşeri kaynakları kullanarak iktisadi düzeyde finansal ve ticari liberalizasyonun sağlanması, politik düzeyde ise küreselleşmiş sorunların aşılmasına yönelik politikaları ulusal düzeye empoze etmektedir. Sayılan iki sürecin karşılaşma süreci ise, arabuluculuk sürecidir. Arabuluculuk sürecindeki esas aktör küresel medyadır. Küresel medya, küresel iletişim ağları yoluyla aşağıdan yukarı sürecin yukarıdan aşağı sürece eklemlenmesine ve yukarıdan aşağı sürecin politik içeriğinin içselleştirilmesine yönelik ulusal düzeyde kamuoyu oluşturulmasına zemin hazırlar.

Her ne kadar modern kapitalizmin başlangıcına kadar götürülebilecekse de , yukarıda ayrıntılandırılmaya çalışılan de facto yönetişimin küresel hale gelmesi iki dünya savaşından sonrasına rastlar.³⁰ Burada dikkati çeken nokta, kavramın içerdiği demokratik ve katılımcı anlama rağmen, dünyanın hiyerarşik yapısı, de facto yönetişimin devam eden bir özelliği olmasıdır. Esasen küresel yönetişimin temel fonksiyonu da mevcut eşitsiz ilişkiler bütünüünün korunmasından kaynaklanan ve yukarıda açıkladığımız sebeplerle ulusal devletlerin müdahale edemediği sorunların çözümünde gönüllülük ve pazarlık esasına dayalı ve mevcut sistemin kitleler nezdindeki meşruiyetini sağlayacak bir uyarı ve tampon mekanizması işlevi görmesidir. Bu durum, küresel yönetişim ekseninde yer alan aktörler arası ilişkilerde ve özellikle de uluslararası sivil toplum örgütlerinde kendini açıkça göstermektedir.

II. Uluslararası Sivil Toplum Örgütleri

Küreselleşme, çeşitli alanlarda dünyayı etkileyen ve uluslararası yapıyı önemli ölçüde değiştiren bir süreç olarak karşımızdadır. Bu süreçte birçok siyasi, iktisadi ve sosyal etkinlik, kapsam bakımından küresel ölçeğe yayıl-

* Bu üretim biçiminin ilk yüzyılları boyunca Afrika, Asya ve Latin Amerika’nın Avrupa ve Kuzey Amerika için birer hammadde, ucuz işgücü ve tüketim piyasası olması biçiminde beliren eşitsiz bir işbölümü yönetişimin ilk, eşitsiz ve ilkel biçimi olarak görülebilir.

³⁰ Majid Tehranian, “Taming Capital, Holding Peace”, Democratizing Global Governance içinde. Ed. Eşref Aksu ve Joseph E. Camileri, Palgrave Macmillan, New York. 2002. s.29.

makta, devlet ve toplumlar içinde ve arasındaki etkileşim sayesinde karşılıklı bağıllık ve bağımlılık artmaktadır. Diğer yandan, ülke sınırlarının tayin edilmişliği esasına dayanan ulus-devletlerin üstesinden gelmesi gereken sorunlar çoğalmakta ve ulusal sınırları aşan bir “dünya toplumu” oluşturma isteği ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla küreselleşme öncesi dönemin temel aktörü konumundaki ulus-devletler, günümüz küresel toplumunu ilgilendiren konularda kararalma gücüne sahip yegane aktörler konumundan çıkmakta, sahip oldukları bu gücü yukarıda bahsedilen yeni aktörlerle paylaşmak durumunda kalmaktadır. İktidar ilişkilerinde dönüşümü kaçınılmaz kılan bu süreçte, ulusal ekonomi önceliklerinin yerini küresel öncelikler almakta ve sistemin kararalma mekanizmasına katılım, yönetişimin küresel düzlemde dışavurumu olmaktadır.

Bu bağlamda günümüzde küresel yönetim ekseninde oluşan sistemin karar alma mekanizmasını etkileyebilme yeteneğine sahip dört aktör grubu bulunmaktadır. Bunlar; küresel süreci yönlendirme kapasiteleri bakımından farklılaşan “ulus-devletler”, uluslararası norm oluşturma yetkisi bulunan “hükümetlerarası örgütler”, ekonomik faaliyetleri küresel ölçeğe taşıyan “çokuluslu şirketler” ve küresel sivil toplumun kurumsallaştığı “uluslararası sivil toplum örgütleri” dir. Çalışmanın sınırları açısından USTÖ’ler dışındaki diğer aktörler ayrıntılı olarak ele alınmayacak, bunlara sadece USTÖ’lerle olan ilişkileri çerçevesinde değinilecektir.

USTÖ’lerin küresel aktör olarak değerlendirilmesindeki en önemli gerekçe, sahip oldukları “uluslararası kamuoyu” oluşturma yeteneğidir. Dolayısıyla USTÖ’ler, kararalma mercilerini etkilemeyi hedef alan faaliyetlere yöneldiğinde baskı grubu olma özelliği kazanmaktadır. Ayrıca günümüzde sayıları 40.000’e yaklaşan bu kuruluşlardan Greenpeace gibi bazılarının bir çok ulus devletin bütçesini aşan mali imkanlarının olması da, bu kuruluşların ekonomik güç yönüyle küresel kararalma mekanizmasına etkiye bulunmasını sağlamaktadır.

USTÖ kavramı, ulusal hükümetlerin etkisinden bağımsız uluslararası sivil kuruluşları nitelendirmede kullanılsa da, sahip oldukları farklı özellikler ve karmaşık organizasyon yapıları nedeniyle belirgin olarak tanımlanamamaktadır.

Avrupa’daki USTÖ’lerin 1993 yılı itibarıyla yıllık gelirlerinin toplamı 7.3 milyar dolardır. Bu gelirlerin yüzde 16’sını ticaret ve danışmanlık hizmetlerinden elde ettikleri gelirler oluşturmaktadır. USTÖ’lerin yüzde 20’si tüm USTÖ’lerin gelirlerinin yüzde 90.5’ini, ortadaki yüzde 60’lık kısmı gelirlerin yüzde 9’unu, en düşük gelirli yüzde 20’lik kısım ise gelirlerin yüzde 0.5’den daha az bir kısmına sahiptir. Bkz., Paul Stubbs, “International Non State Actors and Social Development Policy”, GASPP Policy Brief, No.4, January 2003, s.4-5.

Ayrıca kavramın kullanım şekli üzerinde de fikir birliği söz konusu değildir. Literatürde bu kuruluşları belirtmek için “gönüllü organizasyonlar”, “hükümet dışı kuruluşlar”, “kar amacı gütmeyen özel kuruluşlar” gibi ifadeler de kullanılmaktadır.

Birleşmiş Milletler, USTÖ'leri üyeleri bir ya da birden fazla ülkenin vatandaşlarından veya derneklerinden oluşan, faaliyetleri işbirliği yaptığı bir ya da birden fazla topluluğun ihtiyaçları doğrultusunda ve üyelerinin ortak iradeleriyle şekillenen, kar amacı gütmeyen kuruluşlar olarak tanımlamaktadır.³¹ Yapılanmaları itibarıyla yerel ölçekli olanların ötesinde küresel ölçekte faaliyet gösterenleri hedef alan bu tanım, USTÖ'leri uluslararası sivil inisiyatif doğrultusunda işbirliğine yönelik faaliyet gösteren baskı grupları olarak ele almaktadır.

USTÖ'leri “üçüncü sektör kuruluşları” olarak adlandıran Drucker, bu kuruluşları ticari niteliği bulunmayan dolayısıyla, kar amacı gütmeyen ve devlete ait olmayan kuruluşlar olarak görmektedir. Ancak bir şeyin “ne olmadığını” sıralamakla bir tanıma ulaşılamayacağını belirten Drucker, ayrı ayrı birimler olarak farklı misyonlara sahip olsalar da, üçüncü sektör kuruluşlarının insanı değiştirmeyi hedef alan ortak bir işleve sahip olduğunu, bu nedenle de “insani örgütler” (peoples organizations) olarak tanımlanması gerektiğini savunmaktadır. Drucker'e göre, günümüzde sayıları ve faaliyet alanları hızla gelişen bu kuruluşlar, gerek devlet gerekse özel sektörün bağlı olduğu değerlerden farklı değerler üzerine kurulu bir karşı kültür oluşturmakta ve faaliyetleriyle benzersiz bir sosyal işlev gerçekleştirmektedir.³²

Günümüzde USTÖ'ler, gerek ulusal gerekse küresel ölçekte çok değişik alanlarda faaliyet göstermektedir. Toplumsal alanın ekonomik, sosyal ve siyasal içerikli konularında; kadın hareketlerinden eğitime, sosyo-kültürel değerlerden işçi hareketlerine, yoksullukla mücadelede çevreciliğe kadar genişleyen faaliyetleriyle USTÖ'ler, yerel ve uluslararası gündemi yönlendirmeye yönelik çabalarda bulunmakta ve insani gelişmeyi hedefleyen söylemleriyle etkide bulunmaya çalışmaktadır³³

³¹ P. J. Simmons, “Learning to Live with NGOs”, Foreign Policy. Fall 1998, s.77.

³² Peter F. Drucker, Yeni Gerçekler. Çev. Birtane Karanakaç. 6. Bası, Türkiye İş Bankası Yayınları No:315, Ankara, Şubat 1998. s. 199-202.

³³ Michael Edwards and Gita Sen, “NGOs, Social Change and the Transformation of Human Relationships: A 21st-Century Civic Agenda, Third World Quarterly, Vol.21, No.4, 2000, s. 612-613.

USTÖ'lerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu kuruluşların sayısı 1930'da 375 iken, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişen uluslararası ilişkiler ve oluşturulan uluslararası işbirliği ortamının da etkisiyle artış göstermiş ve 1970'de 2.296'ya ulaşmıştır. Bu dönemde, yaşanan soğuk savaş ve oluşturduğu belirsizlik ortamında, özellikle siyasi alanda faaliyet gösteren USTÖ'lerin sayısal artışları ağırlık kazanmıştır.³⁴ Son yirmi yıllık dönemde ise, dünya konjonktüründe yaşanan küreselleşme eksenli gelişmelere bağlı olarak, USTÖ'lerin sayısındaki artış önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak bir düzeye ulaşmıştır. Bunda uluslararası politik gelişmelerin rolü yadsınamaz ise de, özellikle iletişim teknolojisindeki ilerlemelerin insanlar ve toplumlar arasındaki diyalog ve etkileşimi tahayyül edilemez boyutlara taşıması belirleyici olmuştur.

Tablo 3: Uluslararası Karakterli Hükümet-Dışı Kuruluşların Faaliyet Alanı İtibariyle Gelişimi, 1990-2000

Faaliyet Alanı	1990	2000	Artış %
Kültür	1.169	2.733	26.0
Din	1.407	1.869	32.8
Eğitim	1.485	1.839	23.8
Sağlık	1.357	2.036	50.0
Çevre	979	1.170	19.5
Hukuk	2.712	3.864	42.5
Savunma	244	234	-4.1
Siyasi	1.275	1.240	-2.7
Araştırma	7.675	8.467	10.3
Sosyal Hizmetler	2.361	4.215	78.5
Ekonomik Gelişme	9.582	9.614	0.3
Toplam	31.246	37.281	19.3

Kaynak: UNDP. **Human Development Report 2002**, s. 103.

³⁴ Akira Iriye, "A Century of NGOs". *Diplomatic History*, Vol.23, No.3, Summer 1999, s.426- 428.

USTÖ'lerin sayılarının birdenbire artması ve uluslararası alanda daha etkin hale gelmesi 1980'li yılların sonlarına rastlamaktadır. Nitekim, 1986'da sayıları 5.000 olan bu örgütlerin sayısı 2000'de 37.281'e ulaşmıştır. Ancak burada dikkati çeken husus, siyasi, askeri ve ekonomik gelişme alanlarında faaliyet gösteren USTÖ'lerin artış hızındaki azalma ve buna koşut olarak sosyal hizmetler alanında faaliyet gösterenlerde ise yükselmedir. Bu durum, politik düzlem ve iktidar yapılarında yukarıda değinilen dönüşümlere de paraleldir. Şöyle ki, birikim sürecinin zorunlu kıldığı Keynesyen bürokratik ve temsili korporatist biçimde örgütlenmiş devletin toplu tüketim yoluyla arz talep dengesini gerçekleştirme kaygısı, ister istemez politik ve sosyal manipülasyonu gerektirmiş ve bu da doğal olarak siyasi sivil toplum örgütleri ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu bakımdan Keynesyen dönemde siyasi sivil toplum örgütlerinin sayısı doğal olarak artış göstermiştir.

1980 sonrası döneme gelindiğinde ise, birikim sürecinin tekrar tıkanması Keynesyen sosyal politika ve harcamalardan vazgeçilmesini gerektirdiğinden kapitalizmin başta iktisadi olmak üzere siyasi ve içtimai yaşamda beraberinde getirdiği eşitsizlikler ve diğer sorunların çözümü için ulus devlet ve ulus devlet algısının şekillendirdiği siyasi sivil toplum örgütleri dışında ve daha önce bahsettiğimiz gibi sistemin toplum ve bireyler nezdinde meşruiyetini sağlamak üzere bir kontrol ve tampon işlevi görecek başka aktörlerin tanımlanması ihtiyacı doğmuştur. Bu yapılırken de, artık sosyal devlet ve içeriğine yapılan vurgudan vazgeçilmesi ve asgari yeniden dağıtım ve meşruiyetin gönüllülük ve pazarlık temeline oturtulması gerekmiştir. Bu gereklilik karşısında, oluşturulan demokrasi illüzyonunun da katkısıyla sosyal sivil toplum örgütleri ön plana çıkarılmış ve bunların, devletin üstlendiği sosyal görevlerin tasfiyesiyle oluşan boşluğa yerleştirilmesi için haklı bir gerekçe ortaya çıkmıştır. Bunların uluslararası olanları ise, göç sorununda olduğu gibi, kapitalizmin küreselleşmesi ile gündeme gelen küresel sorunların yine gönüllülük ve pazarlık temelinde çözümüne yönelik olarak oluşturulmuştur.

USTÖ'lerin küresel aktör olduğunu kanıtlayan en önemli resmi gösterge Birleşmiş Milletler Kuruluş Şartının 71. maddesi'dir:

“Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC), hükümet-dışı kuruluşların yetkisi dahilindeki gelişmelere ilişkin olarak kendileriyle danışına niteliği taşıyan anlaşmalar düzenleyebilir. Bu tür anlaşmalar, uluslararası organizasyonlarla ve uygun olduğu takdirde Birleşmiş Milletler'in ilgili üyesi ile görüşüldükten sonra ulusal organizasyonlarla da yapılabilir. ”

USTÖ'lerin çeşitli konulara ilişkin olarak uluslararası alanda kazandıkları başarılar da, onların kararalma mekanizmasını etkileyebilme yeteneklerinin, dolayısıyla küresel aktörler olduklarının göstergesi niteliğindedir. Bazı somut örnekler vermek gerekirse;

1987 yılında imzaya açılan "Ozon Tabakasına Zarar Veren Maddeler Hakkında Montreal Protokolü", 1997 yılında sonuçlandırılan "Kara Mayınlarının Önlenmesine Dair Sözleşme" ve 1998 yılında Roma'da imza aşamasına getirilen "Uluslararası Ceza Mahkemesinin kurulmasına dair anlaşmanın oluşturulması çalışmalarına USTÖ'lerin katkıda bulundukları bilinmektedir. Bunlar arasında en çarpıcı olanı ise kara mayınları ile ilgili anlaşmanın hazırlık sürecidir. Kara Mayınlarının Yasaklanması Uluslararası Komitesi (ICBL) adlı ve 23 ülkeden 350 STÖ'yü bir araya getiren oluşum, önce konuyu uluslararası gündeme sokmayı başarmış, ABD gibi bir ülkenin muhalefetine rağmen ortaya bir anlaşma taslağı çıkarmış ve diğer STÖ'lerle birlikte yürüttüğü çalışmalar sonucunda 14 ay gibi kısa bir sürede 122 ülkenin ana sözleşmeyi imzalamalarına önayak olmuştur.³⁵

USTÖ'ler uluslararası forumlarda hükümetler arasında yürütülmekte olan müzakereleri de etkileyebilmektedir. Örneğin, müzakereci taraflar üzerindeki baskıları sayesinde USTÖ'lerin 1992 Rio Dünya Çevre Zirvesi'nde ozon tabakasına zarar veren gazların kontrolü konusunun belgelere girmesini sağladıkları bilinmektedir.

USTÖ'lerin küresel kararalma sürecini etkileyebilme yeteneklerinin bir başka göstergesi de, düzenledikleri protesto kampanyalarıyla sağladıkları başarılarıdır. 1994 yılında Dünya Bankası'nın 50. yıldönümü etkinliklerinde kamuoyunu harekete geçiren USTÖ'lerin uyguladığı baskı sonucunda Dünya Bankası gelişmekte olan ülkelere (GOÜ) yönelik yardım programını gözden geçirmek zorunda kalmıştır. "Nike" spor malzemeleri şirketinin kötü iş koşullarını, "Nestle" şirketinin GOÜ'lere süt tozu satışına dair politikasını, "Monsanto" şirketinin genetik değişime uğratılmış gıdaların satışına dair politikasını USTÖ'lerin kamuoyunda yürüttükleri protesto kampanyaları sonucunda değiştirmek zorunda kalmaları bu alanda gösterilebilecek diğer bazı örneklerdir. USTÖ'lerin geniş katılımı yer aldıkları Dünya Ticaret Örgütü

³⁵ Levent Bilman, "Hükümetdışı Kuruluşların (NGO) Dünya Ekonomik ve Sosyal Gelişimindeki Rolü", Uluslararası Ekonomik Sorunlar, Sayı:2, Mayıs 2001, s. 13.

aleyhine 1999 yılında Seattle'da düzenlenen gösteriler de bu çerçevede görülmesi gerekmektedir.³⁶

USTÖ'lerin belli bir konuyu uluslararası toplum gündemine yerleştirme ve hukuki açıdan bağlayıcı temele oturtmada bir dereceye kadar da olsa başarıya ulaştıkları söylenebilir. Kaldı ki. verilen örnekler çerçevesinde süreçteki diğer aktörlerin görece güç kaybettiği ve USTÖ'lerle işbirliğine yöneldikleri bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna rağmen, bu örgütlerin devlet-piyasa-toplum ilişkileri çerçevesinde bir meşruiyet temeli sayılabilecekleri şüphelidir. Çünkü, bu örgütler hizmet sunma-yeniden dağıtım-hesap verme sürecinin dışındadır. Diğer bir ifadeyle, hizmette devamlılık ve kötüye kullanıldığında verdiği yetkileri geri alabilme garantisine karşılık devlete kendi üzerinde uygulanacak kanunlar çıkartabilecek derecede hükümlerlik devreden toplumdan, aynı hizmetlerin USTÖ'ler tarafından sunumu karşılığında seçim de dahil olmak üzere hiçbir denetim mekanizması uygulamaması beklenmektedir. Bu durum, karşılıklı sözleşmeye dayalı ve sivil toplumu yücelten neo-liberalizmin temelini oluşturan ve meşruiyet kuramına esas teşkil eden öğretiyeye bile aykırıdır. Sivil toplum kuramının bu çelişkili duruşu son bölümde ayrıntılı olarak ele alınacak ve USTÖ'lerin küresel yönetim ve iktidar yapı ve algısındaki dönüşüm ekseninde işlevlerini sorgulamaya yönelik eleştirel bir tartışmaya girilecektir.

III. Sonuç Yerine

Küresel yönetim ekseninde mevcut iktidar ilişkilerinin dönüşümü kaçınılmazdır. Çünkü, küreselleşme sürecinde uluslararası sistemden farklı olarak sadece ulus devletlerin değil, sürecin gidişatını yönlendirebilen yeni aktörlerin de söz sahibi olduğu yeni bir de facto yönetim sistemi oluşturulmuştur. Kararalma mekanizmasının görünüşte plüralist bir özellik taşıdığı bu sistemde aktörlerin mevcut duruşları değişime uğramış ve ulus devlet sahip olduğu iktidarın önemli bir kısmını diğer aktörlerle paylaşmak durumunda kalmıştır. Bu aktörlerden özellikle ÇUŞ'lar ve USTÖ'ler gerek iktisadi konuları gerekse kararalma sürecine etkileriyle dikkat çekmektedir. Esasen iktidar yapı ve algısındaki bu dönüşümün temelinde, iktisadi arka planına yukarıda değindiğimiz, bürokratik-korporatist devlet ve iktidar algısının zamanla teknokratik* -plüralist bir yapıya bürünmesi vardır. Bu dönüşüm de,

³⁶ Ibid., s. 13.

* Teknokratik aklın bir diğer tezahürünü de düzenleyici ve denetleyici kurullarda görmekteyiz. Ülkemiz de özellikle 1990'lardan sonra çoğalan bu kurullar esasen temsili demokrasi

siyasal düzlemde temsili demokrasinin krizi biçiminde kendisini göstermektedir.

Temsili demokrasinin krizinden anlaşılan, seçilmişlere olan güvenin sarsılması ve seçim ve seçilmişlerin müdahale alanının daraldığı ve formel manada atanmış teknokratlar ile informal düzeyde ve gönüllülük esasına göre belirli sosyal hizmetler sunan sivil toplum örgütlerinin meşruiyet ve özerkliklerinin ön plana çıkması ve devletin sosyal devlet olmanın verdiği sorumlulukları yerine getirmede (neo-liberal öğretisi ve prensiplerin ve bu prensipleri büyük oranda benimsemiş bu özerk aktörlerin etki ve baskısıyla) kullandığı geleneksel dağıtım enstrümanlarının (sosyal transferler, sübvansiyonlar, vergi politikası vb.) elinden alınmış olmasından dolayı bu dağıtım sürecinde büyük çapta etkinlik kaybına uğramasıdır. Elbette ki, bu krizde yeniden dağıtıcı devletin dağıtım işlevini yerine getirirken yetersiz denetim ve gözetim mekanizmaları yüzünden nepotizm, kron izin, patronaj gibi kitlelerin hakkaniyet ve güven duygularını zedeleyen uygulamaları engelleyememesinin de etkisi vardır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, devletin dağıtım mekanizmasında görülen krizin kaynağı (hukuki ve idari manada yolsuzluk ve usulsüzlük değil,) bu dağıtımın boyutunun kapitalist birikim sürecinin artık kaldıramayacağı bir düzeye ulaşmasıdır. Diğer bir ifadeyle sorun, yönetim sorunu değil birikim sorunudur.

Temsili demokrasinin içine düştüğü bu kriz, mevcut kapitalist ilişkilerin yarattığı eşitsizlik, yoksulluk, göç, çevre kirliliği gibi sorunların çözümüne yönelik olarak toplumsal düzeyde bazı aktörlerin, devletin feragat ettirildiği sosyal işlevleri bir medya ve tampon mekanizması yaratmak üzere -kitlelerin marjinalleşmesi ve böylelikle sistemin tehdit altına girmesini engellemek amacıyla- üstlenmesini zorunlu kılmıştır. Görüldüğü gibi bu durum, geleneksel manada kamu sektörü ve özel sektör ayırımına dayalı sosyo-politik düzlemin

teorisinin içinde bulunduğu krizin dışavurumudur. Çünkü bahsedilen teori özü itibarıyla seçim mekanizmasını yücelttiği halde, bu kurulların varlığı aslında seçilmişlere olan güvensizliği "temsil etmektedir". Aslında bu, bilimi fetişleştiren bir arka plan ideolojisidir. Bkz. Jürgen Habermas, *İdeoloji Olarak Teknik ve Bilim*. Çev. Mustafa Tüzel, Yapı Kredi Yayıncılık, İstanbul. 2001, s.59. Zaten "kurulların karar alma süreçlerinde, piyasayı düzenleme ve denetleme faaliyetlerinin siyasal ve toplumsal sonuçlarından doğrudan etkilenen toplumsal kesimin örgütlenmelerinden çok. sermaye gruplarının temsilcilerine yer veriliyor olması, kurulların içerdiği siyasal dışlama mekanizmasını gözler önüne sermektedir." Bkz. Sinem Özer, "Türkiye'de Devlet Yapılanmasının Yeni Biçimleri", *İktisat Dergisi*, Sayı:437, Mayıs 2003, s.34. Oysa demokrasi teorisi katılımcılığın mümkün olan en üst düzeyde gerçekleşmesi gerektiğini vazedir.

sınırlarını zorlamaktadır. USTÖ'ler, iktisadi fayda-maliyet güdüsüyle hareket etmediklerinden bahsedilen sosyo-politik düzlemin sınırlarını dışarıdan zorlamaktadır. Her ne kadar bu durum görünüşte katılımcı demokrasiye katkı ve modern yönetişimin bir yansıması biçiminde algılansa da, gerçekte bünyesinde yanıtlanmamış bir çok soru barındırmaktadır:

- Bir USTÖ 'nün kurulmasına kim karar verir? Spontane örgütlenme olası mıdır?
- USTÖ 'ler kimin çıkarını temsil eder?
- Sunacakları hizmetlerin nicelik boyutu eşitsizlik yaratacak mıdır ?
- Bölüşüm ilişkileri çerçevesinde USTÖ'lerin yeri nedir? Rekabet ederler mi?
- Sundukları sosyal nitelikli hizmetlerin devamlılığını sağlayacak garanti nedir?
- USTÖ'leri kim finanse edecek ?
- USTÖ'ler kime hesap verecek?

Elbette ki, bu soruların sayısı artırılabilir. Ancak bu çalışmayı yapmaktaki muradımız öncelikle USTÖ'lerin ekonomi politik tahlili ve ardından teori ve uygulama düzeyinde en belirgin olumsuzluk ve çelişkilerini ortaya koymaktır. Buna yönelik olarak öncelikle belirtilmesi gereken husus, her USTÖ'nün isminden kaynaklı olarak gerçekten sivil olamayacağı: ulus devlet, hükümetlerarası örgüt ve çokuluslu şirketlerin kurduğu, kurulmasına öncülük ettiği veya desteklediği USTÖ'ler olabileceği gerçeğidir. Hatta anarşist gruplarda olduğu gibi, USTÖ görünümünde olup da sivil topluma karşı olan örgütlenmelere de rastlanabilmektedir. Bu açıdan, USTÖ'leri tek bir tanım altında toplamak manasızdır. Çünkü, günümüzde USTÖ'lerin GONGO (Governmental NGO), QUANGO (Quasi NGO), DONGO (Donor NGO) gibi türleri bulunmaktadır.³⁷

USTÖ'lerle ilgili diğer bir husus da meşruiyet sorunsalıdır. Siyasal süreçte hükümetin sağladığı hizmetlerden hoşnut olmayan seçmenler, seçim mekanizması aracılığıyla hükümeti değiştirebilme fırsatına sahiptirler. Diğer bir ifadeyle, sosyal hizmetlerin yetersizliği durumunda seçim mekanizması mevcut hükümetleri dizginleyen bir özellik taşımaktadır. Oysa ki, sosyal devletin tasfiyesiyle oluşan boşluğa yerleştirilen STÖ'lerin sağladığı hizmetlerin yetersizliği

³⁷ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Deniz Ülke Arıboğan. Globalleşme Senaryosunun Aktörleri: Uluslararası İlişkilerde Güç Mücadelesi. Der Yayınları. İstanbul 2001, s.212-215.

durumunda ne yapılacağı sorusu cevapsız kalmaktadır. Ayrıca, bu hizmetlerin ifası sırasında adalet ve hakkaniyet ölçülerine uyulacağını garanti eden yasal, kurumsal ve idari düzenlemeler de mevcut değildir. Bu durum, sivil toplumu ve kuramını yücelten neo-liberal söylemin kendine temel aldığı ve hükümrânın halktan aldığı hükümet etme yetkisi karşılığında belirli yasal veya geleneksel sınırlamalara tabi olması gerektiğini vazeden toplumsal sözleşme teorisine de aykırıdır. Ortada bir sözleşmeye dayanmayan ve sınırları belli olmayan bir hükümrân olma durumu söz konusudur. Her ne kadar böyle bir eleştirinin geleneksel devlet-toplum-piyasa ayırımına ve ulus devlet ve ulusallık mantığına dayandığı ve yaratılmış bir olgu olarak ulusun aşıldığı küresel yüzyılda yaşanan gerçeklikle uyumsuz olduğu iddia edilebilecekse de, bazı ulusların genel olarak diğer uluslardan daha iyi yaşam standartlarına sahip olduğu ve mevcut eşitsizliğin USTÖ'lerin çabalarına rağmen artarak derinleştiği de bir gerçekliktir.

KAYNAKLAR

- Aktel Mehmet. **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**. Asil Ltd.Şti.. Ankara. 2003.
- Arıboğan. Deniz Ülke. **Globalleşme Senaryosunun Aktörleri: Uluslararası İlişkilerde Güç Mücadelesi**. Der Yayınları. İstanbul 2001.
- Belek. İlker. **Postkapitalist Paradigmalar**. Sorun Yayınları. İstanbul. 1999.
- Bilman. Levent. "Hükümetdışı Kuruluşların (NGO) Dünya Ekonomik ve Sosyal Gelişimindeki Rolü". **Uluslararası Ekonomik Sorunlar**. Sayı:2. Mayıs 2001.
- Bottomore. Tom B. **Seçkinler ve Toplum**. Çev. Erol Mutlu. Gündoğan Yayınları. Ankara. 1997.
- Drucker. Peter E. **Yeni Gerçekler**. Çev. Birtane Karanakçı, 6. Bası. Türkiye İş Bankası Yayınları No:315. Ankara. Şubat 1998.
- Edwards. Michael and Gita Sen, "NGOs, Social Change and the Transtormation of Human Relationships: A 21st-Century Civic Agenda, **Third World Quarterly**, Vol.21. No.4, 2000.
- Foucault. Micheal. **Ders Özetleri: 1970-1982**, Çev. Selahattin Hilav. Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.
- Giddens, Anthony. **Siyaset, Sosyoloji ve Toplumsal Teori**, Çev. Tuncay Birkan, Metis Yayınları, İstanbul. 2000.
- Habermas, Jürgen. **İdeoloji Olarak Teknik ve Bilim**. Çev. Mustafa Tüzel. Yapı Kredi Yayıncılık, İstanbul. 2001.
- Iriye, Akira. "A Century of NGOs". **Diplomatic History**, Vol.23, No.3, Summer 1999.
- Ketti, Donald F. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government", 2000
- <http://www.cahinet.ofHce.gov.uk./innovation/2001/futures/attacments/DonKettlpaper2FİNAL.odf>. 12.12.2004

- Keyder, Çağlar. **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**. Metis Yayınları, İstanbul, 1996.
- Marx, Karl. **1844 Elyazmaları**, Sol Yayıncılık, Ankara, 1993.
- Marx, Karl. **Kapital**, Cilt III, Sol Yayınları, Ankara, 1997.
- Özer, Sinem. “Türkiye’de Devlet Yapılanmasının Yeni Biçimleri”, İktisat Dergisi, Sayı:437, Mayıs 2003.
- Polatoğlu, Aykut. **Introduction to Public Administration**, Metu Press, Ankara, 2000.
- Saran, Mehmet U. **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında Toplam Kalite Yönetimi**, Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2001.
- Simmons, P. J. “Learning to Live with NGOs”, **Foreign Policy**, Fall 1998.
- Stubbs, Paul. “International Non-State Actors and Social Development Policy”, **GASPP Policy Brief**, No.4, January 2003
- Sundbo, Jon. **The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Innovation**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1999.
- Şayian, Gencay. **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Değişen İşlevi**. İmge Kitabevi, Ankara. 2003.
- Şengül, H. Tarık. **Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Yayınları, İstanbul. 2001.
- Tehrani, Majid. “Democratizing Governance”, **Democratizing Global Governance** içinde, Ed. Eşref Aksu ve Joseph A. Camileri. Palgrave Macmillan, New York 2002.
- Tehrani, Majid. “Globalization and Governance: an Overview”, **Democratizing Global Governance** içinde. Ed. Eşref Aksu ve Joseph E. Camileri, Palgrave Macmillan, New York 2002.
- Tehrani, Majid. “Taming Capital, Holding Peace”, **Democratizing Global Governance** içinde, Ed. Eşref Aksu ve Joseph E. Camileri. Palgrave Macmillan, New York, 2002.
- UNDP, **Human Development Report 2002**.
- West, David. **Kıta Avrupası Felsefesine Giriş**, Çev. Ahmet Cevizci, Paradigma Yayınları. İstanbul, 1998.

TÜRK MALİ SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Dr. Ersan ÖZ*

Ersin KAPLAN**

1. GİRİŞ

Bu çalışmada 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilip, 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹ ile Türk Mali Sistemine getirilen yenilikler değerlendirilmiştir. Değerlendirme yapılırken bir çerçeve düzenleme niteliğinde olup, henüz kanunlaşmamış olan Kamu Yönetimi Temel Kanun tasarısında konumuzla ilgili olan hükümler de kısaca dikkate alınmıştır. Ayrıca, mevcut yapı (1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu) ve yeni getirilen yapı arasında göze çarpan farklılıklar da karşılaştırmalı olarak belirtilmiştir. Çalışmanın denetime ilişkin kısmında ise Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı da dikkate alınmıştır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında, bir bütünün parçası olarak, mali yapıda da yeniden yapılandırmaya gidilmiştir. Son beş yıllık süreçte kendisini hissettiren ancak, son 1-2 yıllık süreçte yoğunlaşan bu yeniden yapılandırma çalışmaları kamu yönetiminde köklü değişiklikler getirmektedir. Ancak, kamu yönetiminde reform çalışmalarının tarihi çok eskilere dayanmaktadır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları tarihsel olarak değerlendirildiğinde 1930'lu yıllarda başlayan çalışmalar zamanla devam etmiş ve 1960 sonrası süreçte Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1988 yılında ise Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi kapsamında yapılan çalışmalar bu yönde atılmış somut birer adımdır. Ancak, tüm bu çabalar çeşitli nedenlerle başarısız kalmış ve kamu yönetiminde arzu edilen kaliteye ulaşılamamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve beraberindeki düzen-

* Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

** Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Yüksek Lisans Programı.

¹ 24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

lemeler ise Tanzimat'tan beri kamu yönetiminde yapılan reformların sonuncusunu oluşturmaktadır.

Yapılan bu yeniden düzenleme çalışmalarında uluslararası mali- teknik kuruluşların rolü önemlidir. Genel olarak kamu yönetiminde yeniden yapılanma, özeld e mali yapıda yeniden yapılanma çalışmalarının tarihine baktığımızda bu çalışmaların bugünkü anlamıyla, ilk kez 5 Nisan 1994 krizini izleyen dönemde IMF ve Dünya Bankası telkinleriyle ortaya çıktığı görülmektedir. Ancak, bu çalışmaların son 5-6 yıl içerisinde üzerine düşölmeye başlanmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Genel kanun olan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ise Cumhurbaşkanınca tekrar görüşölmek üzere Temmuz (2004) ayı içerisinde Meclise iade edilmiştir.

2. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISI

Kamu yönetiminde zamanla birikerek gelen aksaklıklar ve bozulmalar neticesinde bir yenilenme ve düzeltim ihtiyacı baş göstermiştir. Özellikle son 20- 25 yıllık süreçte bu düzeltim ihtiyaçları belirgin hale gelmiştir. Kamu yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, hantal bürokratik yapı toplumsal ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiş, diğer yandan teknolojik gelişme karşısında kendisini bu gelişmelere uyduramamış ve dolayısıyla bütün bu olumsuzlukların giderilmesi elzem bir hal almıştır.

Bu belirtilenlerin yanında küreselleşme süreci de kamu yönetiminde yeniden yapılanma için körükleyici bir unsur olmuştur. Özellikle uluslararası mali- teknik kurumlarda yapılan çalışmalar, burada bahsetmiş olduğumuz kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinin itici unsuru olmuştur. Bu yeniden yapılanma sürecinde sadece dar anlamda kamu yönetimi (bürokratik yapı) bu çalışmalardan etkilenmemekte olup, geniş anlamda kamu ekonomisi bundan etkilenmektedir. Bu doğrultuda devletin görevleri yeniden tanımlanmakta ve bazı yetki ve görevleri daraltılmaktadır. Sık kullanılan deyim ile "üretici devlet"ten "düzenleyici devlet"e geçiş süreci yaşanmaktadır. Kanunun (tasarının) amacı, kamu yönetimini katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan haklarını esas alan bir anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırmaktır. Bu ilkeler kamu yönetiminin temel ilkeleridir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı mevcut yönetim anlayışını değiştirmektedir. Tasarının genel gerekçesinde de belirtildiği gibi bu tasarı ve yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında hazırlanan diğer kanunlar ve kanun

tasarıları “yönetişim” anlayışı çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu değişimin temelinde “dünyada yaşanan gelişmeler”, yani küreselleşme olgusu yatmaktadır. Bu değişme sürecinde kamu yönetiminin de işlevleri sorgulanır olmuştur ve toplum taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcı, hesap verebilen ve şeffaf bir kamu yönetimi anlayışı gündeme gelmiştir. Tasarının genel gerekçesinde belirtildiği gibi özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme gibi olgular vurgulanmıştır. Piyasa süreci ön plana çıkarılmıştır.

3. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU İLE GETİRİLEN DÜZENLEMELER VE DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. Kanunun Genel Olarak Değerlendirilmesi

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali sistemi köklü bir şekilde değiştirmiştir. Getirilen en önemli değişiklik performans dayalı mali yapıdır. Birkaç yıldır alt yapısı hazırlanan performans dayalı mali yapı çalışmaları bu kanun ile somutlaştırılmıştır. Kanunun çıkarılma gerekçesi olarak, kamu mali yönetimindeki etkinsizlik, verimsizlik, ihtiyaçlara cevap verememe gibi sebepler ön plana çıkmaktadır. Bu kanun ile getirilen düzenlemeler kamu mali yönetiminde “disiplini ve etkinliği” sağlamaya yöneliktir.

Gerek Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile getirilmesi planlanan düzenlemeler ve gerekse bununla bağlantılı olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemeler uygulamada oldukça tartışılmaktadır. Bir kısım yazarlar yapılan düzenlemeleri, kamu yönetiminin şirketleştirilmesi yönüyle eleştirilmektedir. Zira, bu düşünceyi savunan yazarlara göre kamuda performans ekonomik bir uygulamadır. Oysa kamusal alan siyasi bir alandır. Kamu yönetimine performans yönüyle yaklaşmak kamu yararını zedeleyecektir. Mali yapıya getirilen düzenlemelere karşı çıkmayanlar ise performans denetimi ile kamuda etkinlik sağlanacağı için kamu yönetiminin daha işlevsel olacağını savunmaktadırlar. Zira, “ekonomik” bir kamu yönetimi ile kaynaklar israf edilmemiş olacaktır.

3.2. Kanun ile Mali Yönetime (Sisteme) Getirilen Düzenlemeler

Kanunun amacı kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır (m.1). Dikkat edilirse aynı amaç, genel olarak. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında da kanunun amacı olarak yer almaktadır. Her iki düzenlemede de bir bütünlük söz konusudur.

3.2.1. Kamu Mâliyesine İlişkin Temel Düzenlemeler

Kanunda kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri olarak tanımlanmıştır (m.3/1). Burada, ifade edilen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik terimleri performans yönetiminin alt açımlarıdır. Dolayısıyla mali yönetimin performansa dayalı olacağı yasal hüküm altına alınmıştır. Zaten, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında genel olarak performansa dayalı bir kamu yönetimi öngörülmektedir. Tasarının 30. maddesinde bakanlıklara performans ve kalite ölçütleri geliştirme görevi verilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ise bu durum açıkça ortaya konmuştur.

Kanunda kamu mâliyesinin temel ilkeleri sayılmıştır. Bunlardan önemli olanları şöyle sıralayabiliriz. Kamu mâliyesi kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır. Maliye politikası makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür. Kamu mali yönetimi ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde yürütülür. Kamu mâliyesinde etkin gelir elde edilmesi ve harcama yapılması için gerekli analiz yöntemleri (fayda- maliyet, fayda- etkinlik, vs) kullanılır (m.5). Bu ilkeler genel olarak değerlendirildiğinde performansa yönelik oldukları görülmektedir. Dolayısıyla daha sorumlu bir mali yönetim öngörülmüştür. Burada dikkat çeken bir husus ekonomik etkinliğin yanı sıra “sosyal etkinliğin” de vurgulandığıdır. Ancak, burada sosyal etkinlik vurgusunda dikkat edilmesi gereken durum devletin “sosyal devlet” olarak değil “düzenleyici devlet” olarak sosyal refahı etkinleştireceğidir. Zira, kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları genel olarak değerlendirildiğinde böyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Bu ilkelere ilave olarak kamu mali yönetiminin TBMM’nin bütçe hakkına uygun şekilde işletileceği ayrıca belirtilmiştir. Bu durum mali gücün yine merkezi yönetimde olduğunu göstermektedir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda ise bu ilkeler “bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılması” amacıyla sayılmış (m.22) ve bunlara ilişkin olarak belli yaptırımlar öngörülmüştür. Muhasebei Umumiye Kanununda da verimlilik ve tutumluluk esasları belirtilmiştir. Ancak, uygulamadan anlaşıldığı üzere, belirtilen bu hususlar modern anlamda performansa dayalı yönetim için yeterli değildir. Muhasebe-i Umumiye Kanununda tutumluluk ve verimlilik ilkeleri hüküm altına alınmıştır (m. 22/b-II), ancak, performansa dayalı yönetimin üçüncü ayağı olan etkinlik hususuna ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda mali şeffaflığa ilişkin hükümler önemlidir. Buna göre her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında denetim sağlamak amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği hükme bağlanmıştır (m.7). Bu hüküm, 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilip 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun ile hayata geçirilmek istenen “kamadan bilgi alma hakkı” ile doğru orantılıdır.

Mali yapıda şeffaflık ile bağlantılı olarak memurların her konuda hesap verebilmeleri hüküm altına alınmıştır. Buna göre, her türlü kaynağın elde edilmesi ve kullanılmasında sorumlu olanlar yetkili mercilere hesap vermek zorundadırlar (m.8). Mali şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesini hayata geçirmek amacıyla üst yöneticilerin ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin, idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenlemeleri ve bu raporların, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanması (m.41) hüküm altına alınmıştır. Böylelikle üst yöneticiler kendi faaliyetlerini düzenli olarak raporlayıp kamuoyuna duyuracaklardır. Bu raporların bir örneği Sayıştay’a verilir. Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar (m.41). Sayıştay, genel uygunluk bildiriminde bulunurken dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporlarını dikkate alır (m.43).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurumların performans esaslı yönetimi gerçekleştirmek amacıyla “katılımcılık ilkesi” dahilinde stratejik planlama yapacakları hükme bağlanmıştır, (m.9). Bu durum kamu hizmetlerinin istenilen kalitede olması için gerekli görülmüştür. Stratejik planlama Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında tanımlanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planlamaya (m.3/c) “stratejik planlama” denilmektedir. Kamu kumullarının bütçelerini stratejik amaçlara uyumlu ve performans esaslı olarak hazırlamaları hükme bağlanmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile her bakanlığa kendi görev alanına giren hizmetler için performans ölçütleri geliştirmesi görevi verilmiştir (m.30). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Maliye Bakanlığı, Devlet

Planlama Teşkilatı ve ilgili kurumlara bütçeleme süreci için performans ölçütleri geliştirmesi görevi verilmiştir. Performans denetimleri bu ölçütlere göre yapılacaktır (m.9). Kanunun bu hükmü 01/01/2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir.

3.2.2. Performansa Dayalı Yönetime İlişkin Düzenlemeler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile zarardan sorumluluk konusunda zararın, sorumlularına ödettilmesi hükmü getirilmiştir (m.48). Böylelikle kamuyu zarara uğratanlar (personel) bu zararın bedelini ödeyecektir. Bu hüküm performansa dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde getirilmiştir. Zira kamuda etkinlik ön plandadır. Kaynakların, zarara uğratmak suretiyle kaybı etkisizliğe neden olacağı için bunun zarar verene ödettilererek telafi edilmesi öngörülmektedir. Kamu zararının tespitinde nelerin göz önüne alınacağı kanunun 71. maddesinde maddeler halinde sayılmıştır. Eski düzenleme olan Muhasebe-i Umumiye Kanununda ise zarardan sorumluluk hususu sadece usulsüzlük yapılarak devletin zarara uğratılması hali için (m.22/b-III) düzenlenmiştir. Ancak yeni kanunda buna ilave olarak “gerekli özenin gösterilmeyerek” devletin zarara uğratılması gibi daha özel (ve performans esaslı) düzenlemeler yapılmıştır.

Performansa dayalı yönetim anlayışı çerçevesinde bütçeye ilişkin istatistiki verilerin daha düzenli ve her türlü ihtiyaca cevap verecek bir şekilde derlenmesi gerekmektedir. Mali istatistikler konusuna ilişkin olarak, devlet muhasebe siteminin buna uygun olarak düzenlenmesi hükme bağlanmıştır (m.49). Devlet muhasebe siteminde amaç etkinliktir. Uluslararası standartlara uygunluk esastır. Mali istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde hazırlanır (m.52). Mali istatistikler ilgili kurumlarca, belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanıp Maliye Bakanlığı’na gönderilecektir. İlgili istatistikler Maliye Bakanlığı tarafından derlenecektir. İstatistiklerin kolayca ulaşılabilir olması esastır (m.53). Bu düzenleme mali şeffaflığı ve hesap verebilirliği gerçekleştirmeye yöneliktir. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile Maliye Bakanlığınca yayınlanan bu istatistiklerin Sayıştayca denetlenmesi öngörülmüştür. Bu denetim, doğruluk, güvenilirlik ve önceden tespit edilmiş standartlara uygunluk bakımından yapılacaktır (taslak m.39).

Bu bağlamda getirilen önemli bir düzenleme ise bütçede nakit esasından tahakkuk esasına geçilmesidir. 1050 sayılı Muhasebe- i Umumiye Kanununda, “... hesabı yönetim dönemi itibariyle görülür” (m.3) denilmek suretiyle bütçe hesaplarının yönetim dönemi (jestiyon) esasına göre gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Yönetim dönemi hesabı yönteminde, her gelir tahsil edildiği yıl, her

gider ise yapıldığı yıl bütçesine kaydedilmektedir. Tahakkuk esaslı muhasebede ise kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın bütçesinde gösterilir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği yıl, bütçe giderleri ise ödendiği yıl muhasebeleştirilir” (m.51) denilmek suretiyle tahakkuk esaslı muhasebe sistemi hükme bağlanmıştır. Böylelikle bütçelerde sapmaların önüne geçilmiş olunacaktır. “Bütçeler ile kesin hesaplar arasındaki farklar” bir ölçüde de olsa azaltılmış olacak ve her yıl ne kadar mali işlem yapıldığı, bu anlamda, net olarak ortaya konacaktır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi sayesinde, kurumlara ilişkin olarak derlenecek olan istatistiki veriler daha anlamlı hale gelecektir. Zira, tahakkuk esasında, mali yıl verilerine ilişkin kaymalar en alt düzeye inecektir.

3.2.3. Bütçe Sistemine İlişkin Düzenlemeler

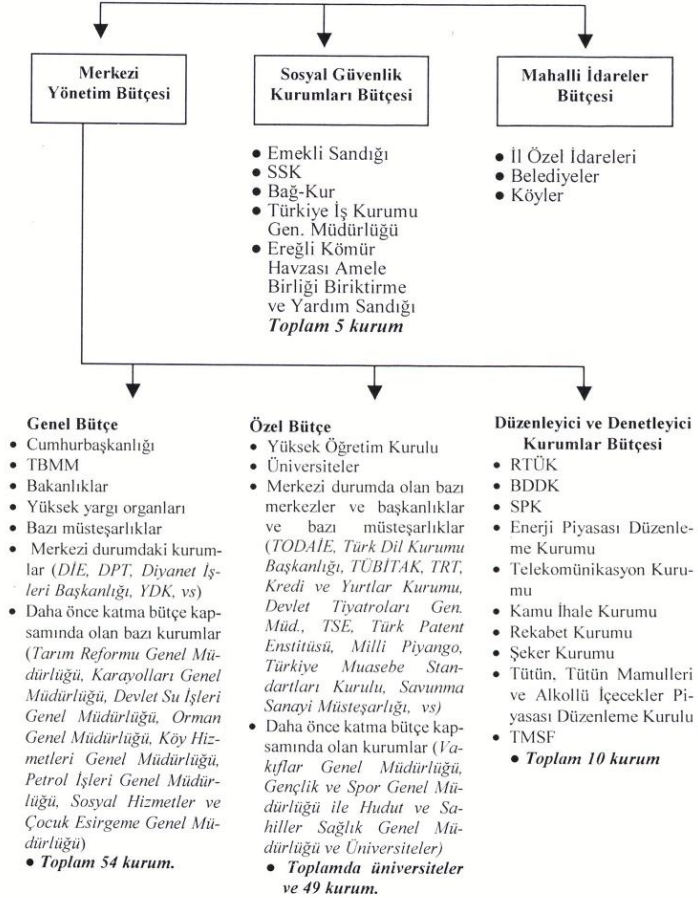
Şu an uygulamada genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe, özerk bütçe ve bunlara ilave olarak döner sermaye işletmeleri ile bütçe dışı fonlar bulunmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe sistemine getirilen yeni düzenleme tabloda gösterilmiştir. Kamu idareleri tarafından bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulup uygulanamaz (m. 12).

Bu düzenleme ile katma bütçe kaldırılmıştır. Katma bütçeli kurumlar, “özel bütçeli kurum” olarak yeniden düzenlenmiştir. Fakat, önemle belirtmek gerekir ki şimdiki katma bütçeli kurumlar ile yeni düzenleme ile “özel bütçeli kurum” olarak tanımlanan kurumlar tam olarak örtüşmemektedir, aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Mevcut uygulamada özel bütçeli kurumlar olarak anılan yerel yönetimlerin bütçeleri ise “mahalli idareler bütçesi” olarak yeniden düzenlenmiştir.

Genel bütçe” olarak adlandırılan ve merkezi hükümet kurumlarını kapsayan bütçe kapsamında TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, yüksek yargı organları, bazı müsteşarlıklar ile bazı merkezi kurumlar (DİE, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, vs) ve buna ilave olarak mevcut bütçe sistemi içerisinde katma bütçeli kurum olarak işlem gören bazı kurumlar bulunmaktadır. Buna göre mevcut uygulamada katma bütçeli kurum olarak çalışan Tanın Reformu Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Genel Müdürlüğü genel bütçeli kuruluşlar kapsamına alınmıştır. Genel bütçe kapsamında 54 kurum sayılmıştır. Halen katma bütçeli bir kurum olan Telsiz Genel Müdürlüğü ne ilişkin olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda bir düzenleme yapılmamıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Getirilen Yeni Bütçe Sistemi

BÜTÇELER



* Kanundaki düzenleme esas alınarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

“Özel bütçe”, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu kurumlarıdır (m. 12). Özel bütçeli kuruluşlar içerisinde Yüksek Öğrenim Kurulu, Üniversiteler ve TODAİE, Türk Dil Kurumu Başkanlığı, TÜBİTAK, TRT gibi çeşitli kurumlar ile halen katma bütçe kapsamında olan Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü yer almaktadır. Özel bütçe kapsamında kurumlar 50 madde halinde sayılmıştır.

Mevcut düzenleme ile bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumları bütçesinin tanımlanması, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçesinin ise merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınması ile bütçenin kapsamı genişlemiş ve bu haliyle bütçe daha anlamlı hale gelmiştir. Mevcut haliyle devlet bütçesinin kapsamı dar olup, kamu mali işlemlerinin önemli bir kısmını kapsamamaktadır. Burada dikkati çeken bir başka düzenleme ise katma bütçeli idarelerin kaldırılarak bu kurumların (birkaç istisna hariç) merkezi yönetim bütçesi kapsamına alınmasıdır. Katma bütçeli idareler uygulamada, Muhasebe- i Umumiye Kanunu ile kendilerine atfedilen anlamlarını yitirmişler, genel bütçe ödenekleri ile ayakta duran idareler haline gelmişlerdir. Aslında, mevcut düzenleme ile yapılan, bir bakıma fiili durumun hukukileştirilmesidir. Kanaatimizce, hem bütçe kapsamının genişletilmesi, hem de katma bütçeli idarelerin yeniden bir düzenlemeye tabi tutularak merkezi yönetim bütçesi içerisine alınması mali disiplin açısından yerinde düzenlemelerdir.

Bütçe sitemine getirilen bu düzenleme 01/01/2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir.

Bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken belirli ilkelere riayet edilmesi gerekmektedir (m. 13). Bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken makro istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır. Buradan anlaşıldığı kadarıyla düzenleyici devletin bir aracı olan bütçeler ekonomiye dolaylı bir müdahale aracı olarak sürdürülebilir kalkınmaya doğru yönlendirme görevi yapacaktır. Bütçeler stratejik plana uygun olarak performans ölçütlerine göre hazırlanıp, uygulanıp, kontrol edilecektir. Ayrıca, bütçeler hazırlanırken gelecek iki yılın tahminleri de hazırlanır. Böylelikle üç yıllık bütçelemeye geçiş süreci başlatılmıştır. Üç yıllık bütçeleme ile maliye politikasının etkinliğinin artırılması, mali disiplinin ve mali şeffaflığın sağlanması, hükümet faaliyetlerinde belirliliğin ve dolayısıyla güvenin sağlanması gibi unsurlar hedeflenmektedir. Diğer yandan, bütçelerde mali işlemlerin kapsamlı ve saydam bir şekilde yer

alınası sağlanarak açıklık, doğruluk, mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde uygulama yapılır.

Kanunda bu bütçe ilkelerine ilave olarak klasik bütçe ilkelerine de yer verilmiştir. Burada dikkat çeken bir düzenleme, ödeneklerin belli “amaçları” gerçekleştirmek için tahsis edilmesidir (13/o). Bu düzenleme performans esaslı (amaca yönelik) bütçeleme dolayısıyla getirilmiştir. Bu düzenlemeyi adem-i tahsis ilkesi ile karıştırmamak gerekir. Adem-i tahsis ilkesinde belli gelirler belli giderlere tahsis edilmektedir. Oysa ki burada ödenekler belli “amaçlar” için tahsis edilmektedir.

Kanunda klasik bütçe ilkeleri sayılmış olmakla beraber 19. maddedeki düzenleme ile mali yıla girmeden kanunlaşma ilkesine bir istisna getirilmiştir. Bu maddeye göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülme-yen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir. Bilindiği gibi ek bütçeler mali yıla girmeden kanunlaşma ilkesini ihlal eden uygulamalardır. Mali disiplini sağlamaya yönelik olan bir yasada bu tür, mali disiplini zedeleyici hükümlere yer verilmesi mali disiplin açısından sağlıklı olmayacaktır.

Yeni bütçe sistemi sınıflandırılması itibarıyla böyle olmakla birlikte bütçe kod yapısı da değişmiştir. 2004 yılından itibaren program bütçe sistemi terk edilerek analitik bütçe sistemine geçilmiştir. Analitik bütçe sistemi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 10. maddesinde düzenlenen performansa dayalı bütçeleme uygulaması ile birincil olarak ilgili ve buradaki düzenlemeye paralel bir uygulamadır. IMF’nin GFS (Government Finance Statistics= Devlet Mali İstatistikleri) sınıflandırma sistemi ve ESA 95 (European System of Integrated Accounts= Avrupa Bütünleştirilmiş Hesaplar Sistemi) esasına göre hazırlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “bütçeler... uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır” (m.13/k) denilerek bütçenin uluslararası standartlara göre hazırlanmış olmasının yasal çerçevesi çizilmiştir.

Uluslararası standartlara göre hazırlanan analitik bütçe sistemi ile performansa dayalı yönetimin alt yapısının oluşturulması amaçlanmaktadır. “Harcama ve borçlanmanın kodlanması”² olarak belirtilen analitik bütçe sınıflandırma sisteminde kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olmak

² Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El kitabı. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yay.. Mayıs 2004 Ankara, s: 8.

üzere dört çeşit sınıflandırma esası kabul edilmiştir. “Kurumsal sınıflandırma” bakanlıklar ve muadil kurumlar düzeyinde olup, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının tespitini hedeflemektedir. “Fonksiyonel sınıflandırma” ile devlet faaliyetlerinin türünü göstermek amaçlanmıştır. “Finansman tipi sınıflandırma” ile genel devlet tanımına giren bütün kurumların kavranması amaçlanmıştır. “Ekonomik sınıflandırma” ile devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerinin tespit edilmesi hedeflenmiştir.³ Burada yaptığımız bu kısa açıklamadan anlaşılacağı üzere analitik bütçe sistemi ile devletin mali işlemlerine ilişkin ayrıntılı istatistiki veriler elde edilebilecektir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 52. maddesinde merkezi yönetim kapsamındaki kurumların istatistiki verilerinin uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanacağı ve aylık olarak yayınlanacağı hükme bağlanmıştır. Kanundaki bu hükme göre 2005 yılı başından itibaren istatistiki verilerin hazırlanmasına ve yayınlanmasına başlanacaktır.

3.2.4. Kamu Mâliyesine İlişkin Diğer Düzenlemeler

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile örtülü ödenek konusunda yapılan düzenlemeye baktığımızda, "Başbakanlık bütçesine örtülü ödenek tahsis edilir. Bunun haricinde, gerektiği durumlarda diğer kamu kurumlarına da örtülü ödenek tahsis edilebilir" (m.24) hükmü yer almıştır. Burada örtülü ödenek sadece Başbakanlık ile sınırlandırılmamıştır. Zira, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğimin de kendine ait örtülü ödeneği bulunmaktadır. Örtülü ödenek tutarı (ilgili yılda tahsis edilen örtülü ödenekler toplamı) genel bütçe başlangıç ödeneklerinin binde beşini geçemez. Eski düzenleme ile yeni getirilen düzenleme arasındaki en önemli fark örtülü ödeneye bir sınır konulmuş olmasıdır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen önemli bir düzenleme ise, hiçbir geçek veya tüzel kişi tarafından bir kamu hizmetinin karşılığı olarak veya kamu hizmeti ile ilişkilendirilerek bağış veya yardım toplanamayacağı ve benzeri adlar altında tahsilat yapılmayacağıdır. Kamu kurumlarına yapılan her türlü bağışların bütçelerine gelir olarak kaydedileceği hükmünün (m.40) getirilmesidir. Bu düzenleme kamu dernek ve vakıflarını hedef almaktadır. Bununla ilişkili bir başka düzenleme ise “kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir” (m.13/m) şeklindedir. Muhasebe- i Umumiye Kanunundaki benzer düzenlemede ise “Genel Bütçe Kanunuyla verilen izin dışında her ne ad ile olursa olsun Devlet adına ve hesabına vergi ve resim toplanması için emir verenler, tahakkuk belgeleri ve tarifeler

³ Analitik Bütçe Sınıflandırması..., ss:20- 32.

düzenleyenler ve fiilen tahsilat yapanlar Ceza Kanunu uyarınca cezalandırılırlar” denilmektedir (m.42). Ancak, Muhasebe-i Umumiye Kanundaki bu düzenleme içerik itibariyle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanundaki düzenlemeden daha dar kapsamlıdır. Eski düzenlemede toplanan gelirler olarak sadece “vergiler ve resimler” belirtilmiştir. Bu haliyle Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki bu düzenlemeyi “vergilerin kanuniliği” ilkesinin yansıması olarak değerlendirmek mümkündür. Oysa yeni getirilen düzenleme ile bu konu daha geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır.

Çok tartışılan bir mevzu olan kamu dernek ve vakıflarının bağış ve benzeri adlar altında vatandaşlardan gelir toplamaları böylece yasal olarak sonlandırılmaktadır. Yapılan bağış ve yardımların bütçeye gelir kaydedilmesi ile bağış ve benzeri bir kaynak tahsilatı, bütçeye girmesi dolayısıyla kendisinden beklenen faydanın ilgili kuruma sağlanmamasına sebep olacaktır. Bu düzenleme, mali disiplin ve vatandaşlardan istenildiği gibi para toplanamaması açısından yerinde bir düzenlemedir. Ancak, ilgili kamu kurumlarına, kısıtlı bütçeleri yanında ek bir kaynak sağlayan bu uygulamanın kaldırılması hizmetlerin aksamamasına sebep olabilecektir. Getirilen bu düzenleme ile merkezin, gelir tahsis-i konusunda etkinliği artırılmıştır.

3.3. Kanun İle Mali Denetime Getirilen Hükümler

Denetim; Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında “kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale 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 haline getirerek ilgililere duyurmaktır” (m.38) şeklinde tanımlanmıştır.

Denetim konusunda getirilen en büyük yenilik performans denetimidir. Tanımdan da görüleceği üzere klasik denetimin yanında performans denetimi, yani amaca yönelik denetim de yapılması gerekmektedir. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında kanunun amacı açıklanırken performans esaslı ılık hususu üzerinde yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı, bu yeniden yapılanma çalışmalarının denetim ayağını bütünlüktedir. 1996 yılında Sayıştay’a performans denetimi yapma görevinin verilmesiyle performansa denetimi, denetim sitemimize girmiştir. Ancak, bu süre zarfında performans denetimine benzer uygulamalar maliye müfettişlerince gerçekleştirilmektedir.

Maliye Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin⁴ “genel kuruluş raporu” başlıklı 47. maddesinde, “genel kuruluş raporu... personelin sayı ve nitelik yönünden yeterli derecelerini... kapsar” denilmekte ve yine aynı maddede genel kuruluş raporunda “teftiş olunan yerin genel olarak ekonomik ve mali durumunun” yer alması gerektiği belirtilmektedir. Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinden yapılan bu işlemin bir anlamda performans denetimi olduğu söylenebilir. Ancak, önemle belirtmek gerekir ki bu düzenleme modern anlamda performans denetiminin gerisindedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında iç ve dış denetim olmak üzere iki denetim öngörülmüştür. İç denetimin amacı hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesidir (m.39). Dış denetim ise kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir (m.39). Bu ayırmadan görüleceği gibi iç denetim amacı uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi ve sürecin daha iyi bir şekilde işletilmesidir. Dış denetim ise kurumların hesap "ermelerine yöneliktir. Tasarıda mali denetim, hukuka uygunluk denetimi ve performans denetimi yapılması hükme bağlanmıştır.

Denetim konusunda “iç kontrol”, “iç denetim” ve “dış denetim” ayrımını yapmak yerinde olacaktır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrol “kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir” şeklinde tanımlanmıştır (m.55). İç denetim, “kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir” (m.63) şeklinde tanımlanmıştır. Dış denetim ise faaliyet sonuçlarının dışarıdan bir kurum tarafından değerlendirilmesidir. Dış denetim kurumu Sayıştay’dır. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında Sayıştay’ın “düzenlilik” ve “performans” denetimi yapması öngörülmektedir. Düzenlilik denetimi, “mali denetim” ve “uygunluk denetimini” kapsamaktadır. Mali denetim, mali tablo ve raporların güvenilirliği ve doğru-

⁴ 21 Mayıs 1964 gün ve 11708 sayılı Resmi Gazete.

luğuna ilişkin denetimdir. Uygunluk denetimi ise. mali işlemlerin mevzuata uygunluğunun denetimidir (m.2).

Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile Sayıştay'ın görev alanının genişletilmesi öngörülmektedir. Sayıştay, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç), bunlarla ilgili kuruluşları ve kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın tüm kamu hesaplarını (özel hesaplar dahil), fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetleyecektir (m.4).

Sayıştay'ın görev alanını genişleten bu düzenleme ile getirilen en önemli yenilik KİT'lerin Sayıştay denetimi kapsamına alınmış olmasıdır. Mevcut uygulamada KİT'ler Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenmektedir. KİT'lerin denetiminde böyle ayrı bir mercinin görevlendirilmiş olmasının sebebi. KİT'lerin iktisadi bir yapıda olmaları ve piyasa koşullarına göre faaliyet gösteren bu kamu kurumlarının ayrı bir kurum tarafından denetlenmesinin uygun olacağı düşüncesidir. Yani, ekonomik vasıflı kamu kurumlarının kendi işleyişlerine uygun olarak başka bir kurum tarafından denetlenmesi uygun görülmüştür. Bu düzenleme mevcut haliyle tutarlıdır. Yeni düzenleme ile KİT'lerin Sayıştay denetimine tabi kılınması bu bakış açısıyla sakıncalı görülebilir. Ancak, burada Sayıştay'ın da denetim yapısının bir ölçüde de olsa değiştirilmiş olduğunu ve performans denetimi yapan bir kurum olduğunu unutmamak gerekir. Zira, performans denetimi ekonomik bir denetimdir. Dolayısıyla "siyasi" değil de "ekonomik" kurumlar olan KİT'lerin Sayıştay denetimi kapsamına alınması yerinde olmuştur. Sayıştay'ın görev alanının genişletilmesini genel olarak değerlendirdiğimizde düzenlemenin son derece yerinde bir düzenleme olduğunu ifade etmek mümkündür. Böylelikle hem tüm kamu kurumları Sayıştay denetimine tabi tutulmuş olmakta ve hem de tüm kurumların (dış) denetimi tek bir kurum (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilmektedir.

3.3.1. İç kontrol

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrol düzenlenmiştir. İç kontrolün amacı kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamaktır. Bununla birlikte adı geçen işlemlerde hukuka uygunluğu sağlamak, yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemek, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli veriler elde etmek de diğer amaçlardır (m.56). İç kontrol risk analizlerine dayalı olarak yapılacaktır. Kontrolü risk

analizi yöntemi kullanarak gerçekleştirmek olaya nesnellik katmaktır. Rasgele bir kontrol yerine risk analizlerine dayalı bir kontrol sistemi daha etkin olabilecektir.

Harcama öncesi kontrol süreci; ödenek tahsis edilmesi, yüklenmeye girilmesi, ihale yapılması, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri belgesi düzenlenmesi ve harcama yetkilisi tarafından alınacak benzeri malî kararları kapsar. Malî kontrol yetkilisi, alınacak malî kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol eder. Malî kontrol yetkilisi tarafından vize edilen veya uygun görüş verilen malî işlemler gerçekleştirilir (m.58). Buradan görüldüğü gibi iç kontrol uygulaması bir etkinlik denetimi değil, hukuka uygunluk denetimidir. Bu yönüyle iç denetimden ayrılmaktadır.

3.3.2. İç Denetim

İç denetim, tanımından da anlaşılacağı üzere bir etkinlik denetimidir. İç kontrol ise, yukarıda belirttiğimiz gibi bir hukuka uygunluk denetimidir. İç denetim faaliyetleri, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (m.63). İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılmaz.

İç denetim elemanı olan iç denetçiler, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak (m.64) ve kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmekle görevlidirler. Burada dikkat edilmesi gereken bir husus iç denetçilerin harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi de yapabileceğidir. Burada yasanın lafzına bağlı kalarak bu yasal uygunluk denetimin sadece harcama sonrasında olacağını söyleyebiliriz. Dolayısıyla, iç denetçilerin asıl görevinin performans denetimi yapmak olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak, önemle belirtmek gerekir ki performans denetiminde yetkili kurum Sayıştay'dır. Bu nedenle iç denetçinin yaptığı denetimi Sayıştay tarafından yapılacak performans denetimine bir ön hazırlık olarak değerlendirilmek gerekir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile iç denetim koordinasyon kurulu oluşturulması hükme bağlanmıştır (m66). Kurulun başlıca görevleri, iç

denetime ilişkin raporlama standartlarını belirlemek, uluslararası uygulamalar ve denetim standartlarıyla uyumlu risk analizleri yöntemleri geliştirmek, kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamaktır. Kurul, oluşturulduğu zamandan itibaren bu görevlerini ifa etmeye başlayacaktır. İç denetim koordinasyon kurulu üyelerinin kanunun yayınlanmasından itibaren (24 Aralık 2003) iki ay içerisinde (24 Şubat 2004'e kadar) atanması gerekmektedir. Ancak, bu kurul 4 ay gecikmeyle Haziran ayı sonunda oluşturulabilmiştir.

3.3.3 Dış Denetim

Dış denetim kurumu Sayıştay'dır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin Sayıştay tarafından (bu hüküm, yukarıda da belirttiğimiz gibi, Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağında da düzenlenmiştir), Sayıştayca belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak yapılacağı öngörülmüştür. Bu amaçla, Sayıştay'ın kendi içerisinde özel ihtisas daireleri kurabilmesi yanında bölge düzeyinde taşra birimleri de kurabileceği (m.40) öngörülmüştür. Ancak, şu an adı geçen tasarılar henüz kanunlaşmadığı için böyle bir durum söz konusu değildir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması” (m.68) olarak belirtilmiştir. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası standartlar dikkate alınarak mali denetim, hukuki denetim ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirilir. Dış denetimin asıl amacı performans denetimidir. Zira, Sayıştay 1996 yılından itibaren performans denetimi gerçekleştirmek için yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Sayıştay, hazırlayacağı “dış denetim genel değerlendirme raporunu” TBMM'ye sunar.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda dış denetime ilişkin hususların kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Burada Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağına atıfta bulunmaktadır. Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile dış denetim düzenlenmiştir. Sayıştay'ın bağımsızlığı taslağın 34. maddesinde “Sayıştay denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat almaz” denilmek suretiyle yasal olarak vurgulanmıştır. Taslakta, denetimin idarenin bütün işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesini ve performans denetimi kapsadığı belirtilmektedir (m.34).

Sayıştay Yasa Tasarısı Taslağı ile getirilmesi planlanan önemli bir değişiklik de Sayıştay'ın vize ve tescil işlemlerinin kaldırılmasıdır. Vize, 1050 sayılı Muhasebe- i Umumiye Kanununda “merkez dairelerinin, bu kanuna bağlı cetvelde gösterilen belirli giderler dışında, ödemeye ilişkin verile emirleri ile avans ve kredi senetleri ve ikinci derece ita amirlerine verilen ödeme emirleri kesinlikle Sayıştay'ın vizesine tabidir. Sayıştayca vize edilmedikçe bu belgelerde öngörülen ödemeler saymanlar tarafından yapılamaz” şeklinde tanımlanmıştır (m.74). Tescil ise yine aynı kanunun 61. maddesinde “...lirayı aşan gideri gerektirir bütün sözleşmeler yürürlüğe konulmadan önce Sayıştayca tescil edilir” denilmek suretiyle tanımlanmıştır. Daha ziyade idari nitelikte işlemler olan vize ve tescil işlemlerinin Sayıştay'ın görev alanından çıkarılması planlanmaktadır. Bu düzenleme ile Sayıştay sadece dış denetim yapan bir kurum haline getirilmektedir. Bu düzenleme dış denetim konusunda uluslararası standartlara uygun olarak yapılmıştır. Mali yapıdaki yeniden yapılanma sürecine baktığımızda IMF'ye verilen çeşitli niyet mektuplarında Sayıştay'ın önceden kontrol işlevinin ortadan kaldırılacağı ve iç denetim ile iç kontrol işlevlerinin harcamacı kuruluşlara kaydırılacağı⁵ taahhüt edilmiştir.

Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ile getirilen bir başka önemli düzenleme ise “bağımsız dış denetim” kurullarından yararlanılabileceğidir. Taslağın 45. maddesinde bu durum şöyle düzenlenmiştir. Belediyeler ile genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dahil olmak üzere diğer kamu idarelerine (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, vakıf, işletme ve şirketler (kamu payının yarısından az olması halinde ortaklık hakları yönüyle) Sayıştay'ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetletir. Yani, sayılmış olan kurumlara bağlı veya bu kurumların ortak oldukları müesseseler ile belediyeler bağımsız dış denetim kapsamındadır.

Sayıştayca yapılacak denetimler, bağımsız dış denetçilerin hazırladığı bu raporlar da dikkate alınarak gerçekleştirilir. Bağımsız dış denetçiler; 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanuna göre denetime yetkili olan yeminli mali müşavirler ile 28.7.1981 tarihli 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre kurulan bağımsız denetleme kuruluşlarıdır. Maddenin gerekçesinde bağımsız dış

⁵ 30/07/2003 tarihli IMF Niyet Mektubu (m. 10) ve 25/07/2003 tarihli IMF Niyet Mektubu.

denetçiler tarafından yapılan denetimlerin Sayıştay denetimlerinin yerine geçmeyeceği, ona katkıda bulunacağı belirtilmektedir. Gerekçede, böyle bir düzenlemeye gidilmesinin nedeni, görev alanı genişletilen Sayıştay'ın iş yükünün hafifletilmesi olarak açıklanmaktadır. Kanaatimizce iş yükü artan Sayıştay'ın bu yükünü bu şekilde hafifletmektense, personel imkânları artırılarak genişletilmesi daha uygun olacaktır. Zira, kamu kurumlarının kısmen de olsa bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenmesi kamu yararını zedeleyebilecektir.

İlk kez Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay denetimine tâbi tutulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli idarelerin 31.12.2005 tarihine kadar olan işlemlerinin dış denetimi ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılmaya devam edilir (geçici m. 10). Yani 1 Ocak 2004- 31 Aralık 2005 tarihleri arasında, adı geçen kurumların dış denetiminde bir değişiklik olmayacaktır. Ancak 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren bu kurumlar da yapılacak düzenlemeye ve bu kanun hükümlerine göre Sayıştay'ın dış denetimine tabi olacaklardır.

Kanunda öngörülen düzenlemeye genel olarak bakıldığında, her kamu idari birimine bir iç denetim görevlisi memur edilerek ilgili kurumun Sayıştay'ın dış denetimine hazır hale getirilmesi planlanmıştır. Yani, kanunda belirtilen üvanlara (mali kontrol yetkilisi, iç denetçi ve muhasebe yetkilisi) sahip olanlar, bağlı bulundukları kurullarda ilgili mali yıl içerisinde denetim için gerekli alt yapı çalışmasını gerçekleştirerek, kurumun Sayıştay'ın dış denetimine (veya performans denetimine) hazır hale gelmesini sağlayacaklardır. Getirilen bu düzenlemede denetim işlevinin bir kısmı ilgili kurumun kendi iç çalışmasına bırakılmıştır. Performans esaslı yönetimin bir gereği olarak harcamacı kuruluşların serbestisi genişletilmiştir.

3.4. Kanunun Uygulanması

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasına baktığımızda 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan bu kanun ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (m.81). Ancak, bu hüküm 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir. Bu tarihten itibaren diğer kanunlarda Muhasebe- i Umumiye Kanununa yapılan atıflar bu kanuna yapılmış olur.

Mali disiplin sağlanması amacıyla fon ve döner sermaye işletmelerine ilişkin olarak bazı düzenlemeler getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların

bütçeleri, ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alır. Bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri ile fonlar, 31.12.2007 tarihine kadar tasfiye edilir (geçici m. i 1).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemelerden buraya kadar bahsetmiş olduklarımızdan iç denetim koordinasyon kuruluna ilişkin olanlar yayımı tarihinden (24 Aralık 2003) itibaren yürürlüğe girmiştir. Diğer düzenlemeler. 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir. Tekrar belirtmek gerekir ki. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Sayıştay Kanun Tasarısı Taslağı ise henüz yasalaşmamıştır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında mali yapıda köklü değişiklikler yapılmıştır. “Türk Mali Sisteminin anayasası” olarak değerlendirilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yürürlükten kaldırılması, performans esaslı yönetim ve denetime ilişkin getirilen önemli düzenlemelerdir.

Yapılan bu düzenlemelerin temelinde “performansa dayalılık” esası yer almaktadır. Aslında, performans esaslı yönetim anlayışı özel sektör kaynaklıdır ve kamu kesimine uygulanması özel sektör yönetim anlayışının kamu yönetimine uygulanması demektir. Kamuda verimlik ve etkinlik anlamında kendisinden beklenen sonucu vermesi ise pekala, sitemin iyi işletilmesine bağlıdır.

Denetim sisteminde yapılan köklü değişiklik, kamudaki denetim karmaşasını bir ölçüde giderse de devlet içinde köklü denetim ve teftiş birimlerini tasfiye etmesi yönüyle sakınca taşımaktadır. Bazı sakıncaları olsa da performans esaslı kamu yönetimi etkin bir kamu yönetimini gerçekleştirmede bir çözüm olabilecektir.

YATIRIMLARIN VE İSTİHDAMIN ÖZENDİRİLMESİ İÇİN 5084 SAYILI YASA İLE GETİRİLEN TEŞVİKLER

Gazi BAYKALER*

GİRİŞ

Değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı, globalleşme ve bilgi toplumu şartlarında rekabetin arttığı günümüzde, kalkınma çabası içerisindeki ülkelerin yatırımları özendirilmesi kaçınılmazdır. 1923 yılında I. Türkiye İktisat Kongresinin açış konuşmasında Atatürk'ün “hakimiyeti milliye, hakimiyeti iktisadiye ile tersin edilmelidir”¹ işaretinden bugüne Türkiye ekonomisinin güçlendirilmesi gayretleri sürdürülmektedir. Ancak 80 yılı geçen zaman zarfında gelişmiş ülkelerin temel ekonomik ve sosyal göstergelerini yakalamak mümkün olamamıştır. Bunun en belirgin göstergelerini, kişi başına gelirden gözlenen dalgalanmalar ve gerilemeler, yüksek enflasyon oranları, bölgelerarası dengesizlik, gelir dağılımındaki eşitsizlik, dış ticaret açığı, yüksek işsizlik oranı, iç ve dış borç yükündeki artışlar olarak sıralamak mümkündür.²

Ülkemizde yatırımların ve istihdamın artırılmasına yönelik genel teşvik mevzuatı yanında ek düzenlemelerle bölgesel ya da sektörel ilave teşvik unsurları da gündeme gelmektedir. 1998 yılında yürürlüğe giren 4325 sayılı Yasa ve 2004 yılında yürürlüğe giren 5084 sayılı Yasa ilave teşvik unsurları öngören başlıca yasalardandır. Burada esas itibarıyla 5084 sayılı Yasa ve bu yasanın uygulanmasında İl Yönetiminin işlevleri ortaya konulacaktır. Ancak, geçmişteki benzer uygulamalara ve genel teşviklere de özetle değinilecektir.

GEÇMİŞTE BAZI İLLERE YÖNELİK İLAVE TEŞVİKLER

Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde vergi teşvikleri uygulamak ve yatırımlara bedelsiz kamu arsa ve arazisi teinin etmek

* Çankırı İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü, İktisat Teorisi Bilim Uzmanı.

¹ Maliye Bakanlığı, Maliye Dergisi, Ankara: Atatürk Özel Sayısı, 1981, s.343.

² Başbakanlık, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1, Ankara, 2003, s.74.

amacıyla 4325 sayılı Yasa 23.01.1998 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasa ile getirilen teşvikleri şu şekilde sıralamak mümkündür:³

* Gelir ve Kurumlar Vergisi İstisnası (Yasa yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıl vergilendirme dönemi),

* Çalışanlardan Kesilen Vergilerin ertelenmesi (Ücretler üzerinden kesilen vergilerin 2 yıl gecikme ile ödenmesi),

* İşlemlerde Vergi, Resim, Harç İstisnası (Yatırımla ilgili olarak kullanılacak kredilere ilişkin her türlü vergi ve harçların alınmaması),

* Sigorta Primi İşveren Payları (Sigorta işveren paylarının Hâzinece karşılanması),

* Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsis.

Yasadan yararlanabilecek iller için üç kıstas öngörülmüştür. Bunlardan ilki Olağanüstü Hal Bölgesi ve mücavir alana dahil olmak, ikincisi Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca belirlenen fert başına GSYİH (gayri safi yurtiçi hasıla) miktarının 1500 ABD doları veya daha az olması, üçüncüsü Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi -0,5 ve daha düşük olmasıdır. Ancak, bedelsiz yatırım yeri tahsis destek unsuru Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki tüm iller için geçerlidir.

Resmi Gazetenin 28.01.1998 tarihli nüshasında yayımlanan 98/10551 sayılı Karar ile fert başına GSYİH miktarı ve gelişmişlik düzeyi açısından kapsama alınacak iller belirlenmiştir. Bunlar; Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Erzurum, Gümüşhane, Iğdır, Kars, Ordu, Şanlıurfa ve Yozgat illeridir.⁴ Bu illere Olağanüstü Hal Bölgesi ve mücavir alandaki iller de (Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Tunceli, Van, Şırnak, Batman, Bingöl, Bitlis, Mardin ve Muş) dahil edildiğinde kapsamdaki il sayısı 22 olmaktadır.

Özellikle geri kalmış yörelerin lehine zaman zaman farklı teşvik unsurlarının uygulandığı görülmektedir. Örneğin, KOBİ teşviklerinde 19.02.1999 tarih ve 12474 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 33 İl (Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan,

³ Osman Demirdöğen, " Yatırım Teşviklerinin Doğu Anadolu Bölgesi Açısından Değerlendirilmesi\ Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Temel Hedefler ve Çözüm Önerileri, Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı-IV, Ankara, 2001, s.312.

⁴ Resmi Gazete, 28.01.1998-23244, s.6.

Erzurum, Gaziantep. Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Hatay, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Kilis, Malatya. Mardin, Muş, Ordu, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van ve Yozgat) “acil destek” kapsamına alınarak KOBİ kredilerinde bu illerdeki yatırımcılara öncelik verilmiştir.⁵ Yine, 26.02.1999 tarih ve 99/12477-12478 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile yarım kalmış, işletme sermayesi yetersizliği nedeniyle işletmeye geçememiş veya kısmen işletmeye geçmiş yatırımların ekonomiye kazandırılması amacıyla avantajlı krediler ile elektrik enerjisi desteği 26 ilde (Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Hatay, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Ordu, Siirt, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van ve Yozgat) uygulanmıştır.⁶ Kapsama dahil illerin ortak özelliği ise bu illerin ağırlıklı olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yer almasıdır. Ulusal Basma “yoksul şehirler uyanıyor”⁷ şeklinde de yansıyan bu teşviklerin, uygulandığı süreçte ne derece etkili olduğu ise ayrı bir araştırma konusudur. Çünkü ilave teşvik tedbirlerine rağmen kalkınmada öncelikli yörelerdeki teşvik belgeli yatırımların 1998 yılında toplam teşvik belgeli yatırımlar içinde yüzde 20,5 olan payı, 1999 yılının ilk dokuz aylık döneminde yüzde 15,2’ye düşmüştür.⁸ Başka bir deyişle Marmara ve Ege Bölgesi yatırımlar için cazip olmayı sürdürmüştür.⁹

YATIRIMLARA İLİŞKİN GENEL TEŞVİKLER

Yatırımların desteklenmesi amacıyla Resmi Gazetenin 09.07.2002 tarih ve 24810 sayılı nüshasında yayımlanan “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” mevzuat açısından genel teşviklerin temelini oluşturmaktadır. (İlgili Tebliğ, Resmi Gazetenin 30.07.2002 tarihli nüshasında yayımlanmıştır) Bu kararın uygulanmasında belirlenen amaçlar şunlardır:

- * Bölgelerarası dengesizlikleri gidermek,
- * İstihdam yaratmak,
- * Uluslararası rekabet gücünü artırmak,

*Tasarıfları, katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanan yatırımlara yönlendirmek.

Bu destekler amaçlanırken Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen bedeller ile Avrupa Birliği normları ve uluslararası anlaşmalara

⁵ Maliye Bakanlığı. Tebliğler Dergisi. Yıl: 19. Sayı: I 11. Mart-Nisan 1999, s.253.

⁶ a.k., s.261.

⁷ Sabah Gazetesi, 04.08.1999, s. 11.

⁸ Resmi Gazete. "2000 Yılı Programı", 21.11.1999-23883 (Mükerrer), s. 189.

⁹ a.k., s. 190.

uygunluk esas olarak kabul edilmiştir. Yatırımlara sağlanacak destek unsurları ise şu şekilde sıralanmıştır:¹⁰

- * Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası,
- * Yatırım İndirimi,
- * Katma Değer Vergisi İstisnası,
- * Vergi, resim ve harç istisnası,
- * Kredi tahsis.

Destek unsurlarının uygulanması açısından yöreler; gelişmiş, normal ve kalkınmada öncelikli yöreler olmak üzere üçe ayrılmıştır. (Çizelge-1)

Çizelge-1

Yatırım Teşvik Uygulamalarında Yöreler

Gelişmiş Yöre Kapsamındaki İller	Normal Yöre Kapsamındaki İller	Kalkınmada Öncelikli Yöre Kapsamındaki İller
Adana Ankara Antalya Bursa İstanbul İzmir Kocaeli (İstanbul ve Kocaeli İllerinin İl Sınırları; diğerlerinin ise Büyükşehir Belediyesi sınırları içi.)	Adana Ankara Antalya (Bu İllerin Büyük-Bursa şehir Belediyesi İzmir Sınırları dışı) Bolu, Burdur, Eskişehir, Gaziantep, Mersin, Afyon, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Denizli, Düzce, Edirne, Hatay, Isparta, Kayseri, Kırklareli, Konya, Kütahya, Manisa, Muğla, Sakarya, Tekirdağ, Uşak, Yalova, Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri hariç)	Adıyaman, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri), Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, K. Maraş, Karabük, Karaman, Kars, Kastamonu, Kilis, Kırıkkale, Kırşehir, Malatya, Mardin, Muş, Nevşehir, Niğde, Ordu, Osmaniye, Rize, Samsun, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Trabzon, Tunceli, Van, Yozgat, Zonguldak.

2002 yılı itibarıyla kalkınmada öncelikli yöreler 49 il ve 2 ilçe ile ülke yüzölçümünün yüzde 55'ini, ülke nüfusunun ise yüzde 36'sını kapsamaktadır.¹¹

¹⁰ Resmi Gazete, 09.07.2002-24810, s. 124.

¹¹ Resmi Gazete, "2003 Yılı Programı", 15.03.2003-25049 (Mükerrer), s. 130.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramının kullanılması, Doğu illeri ile bu iller kadar geri kalmış diğer illerin gereksinimlerinin ön planda tutulması düşüncesiyle başlamıştır.¹² Kalkınmada Öncelikli Yörelere, ilk olarak 1968 Yılı Programı Kararnamesiyle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerini kapsayan 22 il olarak belirlenmiştir. 1981 yılından itibaren I. ve II. Derecede öncelikli şeklinde sınıflandırılmıştır.¹³ 1997 yılından itibaren “... Yılı Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” eklerinde kalkınmada öncelikli yöreler listesi birinci derecede öncelikli yöreler şeklinde verilmeye başlanılmıştır.¹⁴ Kalkınmada Öncelikli Yörelere tasnifine rağmen, ülkemizde teşvik tedbirlerinin en etkisiz kaldığı alan, geri kalmış yörelerdir.

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin desteklenmesini amaçlayan “KOBİ Teşvikleri” ise, gümrük vergisi ve fon istisnası, yatırım indirimi, KDV istisnası, vergi, resim ve harç istisnası ve fondan kredi tahsisı şeklinde destekleri kapsamaktadır.¹⁵

5084 SAYILI YASA İLE SAĞLANAN DESTEKLER

Kapsamdaki İller

Bazı İllerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmak amacıyla 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Yasanın 2/a maddesinde, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca 2001 yılı için belirlenen fert başına gayri safı yurtiçi hasıla (GSYİH) tutarı 1.500 ABD doları veya daha az olan illerin kapsama alınması öngörülmüştür. DİE tespitlerine göre 36 il kapsamdadır. Bu çerçevede, 5084 sayılı Yasa dahilinde Ülkemiz yüzölçümünün % 43’i ve ülke nüfusunun % 27’si desteklenmiş olacaktır.¹⁶ Bu illerde fert başına ortalama GSYİH miktarı 1.068 ABD dolarıdır. Ancak yasada öngörülen teşvik unsurlarından biri olan bedelsiz arsa ve arazi temini 36 İl ile birlikte Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki diğer İller için de geçerlidir. 36 ilden Afyon, Uşak ve Düzce dışındaki iller aynı zamanda Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamında yer almaktadır.

¹² Bahadır Aydın, "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanması ve Zonguldak", Amme İdaresi Dergisi .32/2, Haziran-1999, s.27.

¹³ Gazi Baykaler, “Ülkemizde Yatırımları Teşvikindeki Uygulamalar ve İl Yönetimi”, Türk İdare Dergisi. Yıl:68. Sayı:413. 1996, s. 197.

¹⁴ Resmi Gazete, 18.10.1996-22791 (Mükerrer), s. 16.

¹⁵ Maliye Bakanlığı, Tebliğler Dergisi, Yıl:21, Sayı: 122. Ocak-Şubat 2001, s. 188,

¹⁶ Gazi Baykaler, “Yoksul İllere İlave Teşvikler”, İdarecinin Sesi. Sayı: 104, Mayıs-Haziran- 2004, s.26.

5084 sayılı yasa kapsamındaki illerin isimleri, yüzölçümü, nüfus ve GSYİH bilgileri Çizelge-2'de verilmiştir.

Çizelge-2
5084 Sayılı Yasa Kapsamındaki İllere İlişkin Bilgiler

İLİN ADI	YÜZÖLÇÜMÜ (Km2)	NÜFUSU (2001)	GSYİH (\$, 2001)
ADİYAMAN	7.606,16	631.000	918
AFYON	14.718,63	816.000	1.263
AĞRI	11.498,67	535.000	568
AKSARAY	7.965,51	400.000	966
AMASYA	5.703,78	365.000	1.439
ARDAHAN	4.967,63	132.000	842
BARTIN	2.080,36	182.000	1.061
BATMAN	4.659,21	465.000	1.216
BAYBURT	3.739,08	96.000	1.017
BİNGÖL	8.253,51	253.000	795
BİTLİS	7.094,50	392.000	646
ÇANKIRI	7.491,89	271.000	1.136
DIYARBAKIR	15.204,00	1.380.000	1.313
DÜZCE	2.592,95	317.000	1.142
ERZİNCAN	11.727,55	317.000	1.158
ERZURUM	25.330,90	942.000	1.061
GİRESUN	6.831,58	524.000	1.443
GÜMÜŞHANE	6.437,01	188.000	1.075
HAKKARİ	7.178,88	241.000	836
İĞDIR	3.587,81	170.000	855
KARS	10.139,09	321.000	886
KİRŞEHİR	6.530,32	252.000	1.488
MAEATYA	12.102,70	863.000	1.417
MARDİN	8.806,04	715.000	983
MUŞ	8.067,16	459.000	578
ORDU	5.952,49	890.000	1.064
OSMANİYE	3.195,99	464.000	1.157
SİRT	5.473,29	264.000	1.111
SİNOP	5.816,55	222.000	1.459
SİVAS	28.567,34	752.000	1.399
ŞANLIURFA	19.336,21	1.476.000	1.008
SİRNAK	7.151,57	360.000	638
TOKAT	10.072,62	834.000	1.370
UŞAK	5.363,09	324.000	1.436
VAN	22.983,06	895.000	859
YOZGAT	14.074,09	689.000	852
TOPLAM	338.301,22	18.397.000	Ortalama 1.068

Kaynak: DİE. (Nüfus 2001 Yıl Ortası Tahmini Nüfustur.)

Sağlanan Destekler

Yasa kapsamında yer alan teşvikler; gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta primi işveren paylarında teşvik, bedelsiz yatırım yeri tahsis ve enerji desteğidir. Desteklerin ortak özelliklerine bakıldığında yeni yatırımların ve istihdamın artırılması amacına yönelik olduğu görülmektedir.

Gelir Verdisi Stopajı Teşviki: Bu teşvik 31.12.2008 tarihine kadar uygulanacaktır. Gelir vergisi stopajı teşvikinden yararlanacak mükellefler;

* 01.10.2003 tarihinden sonra işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri yarattıkları istihdam,

* 1.10.2003 tarihinden önce faaliyette bulunanlar yarattıkları ek istihdam ölçüsünde yararlanacaklardır.

Gelir veya kurumlar vergisine tabi olmayanlar bu teşvikten yararlanamayacaktır. Bu konuda ayrıntılı tebliğ Resmi Gazetenin 17.04.2004 tarihli nüshasında yayımlanmıştır. Teşvikteki destek oranı Organize Sanayi ve Endüstri Bölgelerinde yüzde 100; diğer yerlerde ise yüzde 80'dir.

Sigorta Primi İşveren Paylarında Teşvik: Bu teşvikin 31.12.2008 tarihine kadar uygulanması öngörülmüştür. 01.10.2003 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu işyerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile 01.10.2003 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bu tarihten önce ilgili idareye vermiş oldukları en son dört aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilave olarak yeni işe aldıkları ve bu işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçiler için, 17.07.1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 72 ve 73'ncü maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hissesinin Organize Sanayi veya Endüstri Bölgelerinde kurulu işyerleri için tamamı, diğer yerlerdeki işyerleri için % 80'i hâzinece karşılanacaktır. Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığınca konuya ilişkin 13.04.2004 tarihli Genelge yayınlanmıştır.

Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsisi: Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki İller ile DİE Başkanlığınca 2001 yılı için belirlenen fert başına GSYİH tutarı 1.500 ABD doları veya daha az olan İllerde yatırım yapmak isteyen, fiili ve sürekli olarak en az 10 kişilik istihdamı öngören gerçek veya tüzel kişiler; Hâzineye, katma bütçeli kuruluşlara, belediyelere veya İl Özel İdarelerine ait taşınmazların bedelsiz devrinde yararlanabilecektir. Yapılacak yatırımın organize sanayi veya endüstri bölgelerinde yapılabilecek nitelikte bir yatırım olması ve talep edilen İl veya İlçede organize sanayi veya endüstri bölgesi bulunması

halinde, bu bölgelerde boş parsel olmaması durumunda devir talebi değerlendirilecektir. Konuya ilişkin Yönetmelik Resmi Gazetenin 21 Nisan 2004 tarihli nüshasında yayınlanmıştır.

Yönetmeliğe göre; yatırım yapmaya uygun arazi veya arsalar, ilgili idarelerce tüm nitelikleri belirlenerek, taşınmazın bulunduğu yerdeki ticaret odası, sanayi odası ve ziraat odasına bildirilir. Bu taşınmazların, valilikler ve ilgili idarelerce de mutata yollarla duyurulması da hükme bağlanmıştır. Belirlenen taşınmazlar dışında, yatırımcılar tarafından talep edilen yerler olursa, bu talepler de değerlendirilecektir. Devir konusu arazi veya arsalarından imar planı bulunmayan yerlerin planları, belediyeler veya valiliklerce öncelikle yapılır veya bu idarelerin denetiminde yatırımcı tarafından yaptırılır.

Yönetmelikte Komisyon kurulması öngörülmüştür. Buna göre; yatırımcıya verilecek arazi veya arsanın devri ile ilgili olarak; vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, taşınmazın sahibi olan ilgili idarenin mahalli en büyük memuru (defterdar, özel idare müdürü, belediye başkanı, bölge müdürü veya il müdürü) ile taşınmazdan sorumlu birim amiri (milli emlak müdürü, emlak-istimlak müdürü), bayındırlık ve iskân il müdürü, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki taşınmazlar için ayrıca belediye imar müdürü ve yatırımın türüne göre ilgili bakanlığın il müdüründen oluşan bir komisyon kurulur. Komisyonun raportörlüğü, ilgili idarenin taşınmazdan sorumlu birim amirliğince yapılır. Komisyonunda kararlar oy çokluğu ile alınır.

Komisyon; bedelsiz arazi veya arsa devri için başvuruların taleplerini değerlendirir ve başvuruların öncelik sırası ile yatırım türü ve işçi sayısını dikkate alarak talep edilen arazi veya arsa miktarının uygunluğunu belirler, yatırım türünün değiştirilmesi hususunda görüş bildirir.

Aynı taşınmazı talep eden yatırımcılar arasında değerlendirme aşağıdaki öncelik sırasına göre yapılacaktır:

- a) En fazla istihdam sağlayacak proje,
- b) Yatırım tutarı en yüksek olan proje,
- c) Kooperatifler,
- d) Sermaye piyasası mevzuatına göre halka açık anonim ortaklık sayılan şirketler (Halka açılma oranlarına göre sınıflandırmada önde gelen),
- e) Diğerleri.

Diğer taraftan, 5084 sayılı Yasanın Geçici 1'nci maddesinde organize sanayi bölgelerindeki parsellerin bedelsiz tahsisi de düzenlenmiştir. Buna

yönelik Yönetmelik ise Resmi Gazetenin 2 Temmuz 2004 tarihli nüshasında yayımlanmıştır. Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki iller ve Devlet İstatistik Enstitüsünce 2001 yılı için belirlenen fert başına GSYİH tutarı 1500 ABD doları veya daha az olan illerdeki organize sanayi bölgelerinde, fiili ve sürekli olarak en az 10 kişilik istihdamı olan ve/veya öngörülen yatırımlar için organize sanayi bölgelerinin yetkili organlarının karar almaları halinde gerçek veya tüzel kişiler bedelsiz parsel tahsisinde yararlanabilmektedir. Aynı parselde birden fazla talep olması halinde, müracaatçıların yatırım tutarı, istihdam, ihracat ve ileri teknoloji gibi faktörler öncelik sırasının tespitinde dikkate alınmaktadır.

Enerji Desteği: Enerji desteği uygulamasından yararlanabilmek için ilgili Tebliğde üç koşul öngörülmüştür:

- * İşletmelerin imalat sanayi, madencilik, hayvancılık (su ürünleri yetiştiriciliği ve tavukçuluk dahil), seracılık, soğuk hava deposu, turizm-konaklama tesisi, eğitim ve sağlık alanlarında faaliyet göstermeleri ve tebliğde belirlenen asgari kapasitelerde olmaları,

- * Yeni işe başlayan işletmelerin, faaliyete geçmelerinden sonra, fiilen ve sürekli olarak asgari 10 işçi çalıştırmaları,

- * 1.10.2003 tarihinden önce belirtilen sektörlerde faaliyete geçmiş olan işletmelerin, 1.10.2003 tarihinden önce ilgili idareye bildirmiş oldukları işçi sayılarını fiilen ve sürekli olarak en az yüzde 20 oranında artırmaları, mevcut işçi sayısına yüzde 20 ilave yapıldığında toplam istihdamın 10'un altında kalması halinde ise istihdam edilen kişi sayısının 10'a tamamlanması,

gerekmektedir.

Kapsamdaki illerde, enerji desteğinin yürütülebilmesi için Vali ya da Vali tarafından belirlenen Vali Yardımcılarından birisinin başkanlığında İl düzeyinde "Enerji Desteği Komisyonu" kurulması öngörülmüştür. Komisyonlara Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, Vergi Dairesi Müdürlüğü, SSK İl Müdürlüğü ve TEDAŞ (veya elektrik dağıtım şirketleri) ile Organize Sanayi Bölgesinden birer temsilci katılmaktadır. Komisyonun sekreteryaya hizmetleri Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğünce yürütülmektedir.

Enerji Desteği miktarının hangi oranda olacağı Tebliğin 7'nci maddesinde belirlenmiştir. Buna göre enerji desteğinden yararlanma hakkı bulunan işletmelerden;

- * Yeni kurulmuş olanlar için; istihdam sayısı 10 olan işletmelerin destek oranı yüzde 20 olacaktır. 10'un üzerine yapılan her ilave istihdama 0,5 puan enerji desteği ilave edilir.

* Faaliyette olan işletmelerden mevcut işçi sayısını yüzde 20 oranında artıranların (yüzde 20 ilave yapıldığında toplam istihdam 10'un altında kalıyorsa istihdam sayısının 10'a tamamlanması gerekmektedir.) destek oranı yüzde 20 olacaktır. Belirlenen asgari rakamın üzerine yapılan her ilave istihdama, 0,5 puan enerji desteği ilave edilir.

5084 sayılı Yasa çerçevesinde enerji desteğinin azami oranı elektrik enerjisi giderlerinin yüzde 40'dır. Bu oran Organize Sanayi Bölgeleri veya Endüstri Bölgelerinde kurulu bulunan işletmeler için yüzde 50 olarak uygulanmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İl yönetimine doğrudan ve dolaylı işlevler veren yeni teşvik yasası ile önemli destek unsurları getirilmiştir. Genel Teşvik Mevzuatındaki Yatırım İndirimi, KDV istisnası, Gümrük Muafiyeti gibi tedbirler de düşünüldüğünde yatırımlar için önemli avantajlar mevcuttur. 5084 sayılı Teşvik Yasasının yürürlüğe girmesiyle “keşke daha fakir olsaydık” ya da “aslında biz de fakiriz” gibi yakınmalar basma da yansımıştır. Gerçekten Tunceli, Elazığ, Kastamonu gibi iller göç veren ve kalkınma gayretinde ilave destek bekleyen illerdir. Diğer yandan, DİE verilerine bakıldığında fert başına GSYİH miktarı 1.500 ABD doları az miktarda aşan iller de mevcuttur. Örneğin; Trabzon 1.506, Isparta 1.510, Konya 1.554. Gaziantep 1.593, Kahramanmaraş 1.584, Tunceli 1.584, Karabük 1.587 \$'dır.

Bölgesel dengesizlikler, ülkemizin AB'ye giriş sürecinde önemli sorunlardan biridir. 5084 sayılı Yasa bazı illerde yatırımları ve istihdam imkanlarını artırmayı dolayısıyla bölgesel dengesizliği gidermeyi amaçlamıştır. Ancak, yasada 1.10.2003 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin aleyhine bir durum vardır. Bu da yeni işe başlayan firmalar ile 1.10.2003 tarihinden önce var olan firmalar arasında haksız bir rekabet yaratacaktır. Diğer taraftan yasanın 31.12.2008 tarihine kadar uygulanması hükmüne bağlanmıştır. Fakat, bedelsiz yatırım yeri tahsisi, altyapı, etüt, proje, inşaat, faaliyete geçme gibi bir süreç gerektiren yatırımın tamamlanması 2 yıl sürebilecektir. Bu nedenle faaliyete geçtikten sonra işletmelerin en az 5 yıl yararlanabileceği hükme bağlanabilir. Yapılan son değişiklik; 5228 sayılı Yasa ile 5084 sayılı Yasanın 7'nci maddesine bir bend ilave edilmiştir. Bu ekle, 5084 sayılı Yasanın yayımını izleyen tarihten itibaren azami iki yıl içerisinde tamamlanan yeni yatırımlarda, gelir vergisi stopajı teşviki, sigorta primi işveren paylarında teşvik ve enerji desteği kanundaki sürelerle bakılmaksızın yatırımın tamamlandığı tarihi izleyen 5 yıl süresince uygulanabilecektir.

Yasanın uygulanması sürecinde Enerji Desteği ile ilgili imalat ve hayvancılık sektörlerinde öngörülen asgari kapasitelere ilişkin oranların düşürülmesi değerlendirilmelidir.

Benzer teşvikler 4325 sayılı Yasa ile de uygulanmıştır. Cumhuriyet döneminde yürürlüğe konulan 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunundan başlamak üzere geçmişten günümüze irdelenen teşvik uygulamaları beklenilenin aksine bölgesel dengesizliklere sebep olmuştur. Bölgesel dengesizlikler, ülkemizin AB'ye giriş sürecinde önemli sorunlardan biridir. Deneyimler, bölgesel bazlı destek unsurlarının sonuç vermediği oysa, sektörel ve üretime yönelik teşviklerin daha başarılı olabileceğini göstermektedir. Sonuç olarak. 5084 sayılı Yasa çerçevesinde yapılacak olan her yatırımın İllerimiz/Ülkemiz menfaatine olması; bölgesel dengesizliklere son vermesi, işsizliği önlemesi temel beklentiler olsa gerek.

KAYNAKLAR

- Başbakanlık. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**:I. 2003. Ankara.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. **Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar**. DİE Yayını, Yayın No: ISSN 1300-1264. Ocak-Mart 2004, Ankara.
- Devlet İstatistik Enstitüsü. **Türkiye İstatistik Yıllığı**, Yayın No: 2895. Nisan 2004. Ankara. Bahadır Aydın. "Kalkınmada Öncelikli Yörel Uygulaması ve Zonguldak Örneği". **Amme İdaresi Dergisi**. 32/2, Haziran-1999.
- Gazi Baykaler. "Ülkemizde Yatırımların Teşvikimle Uygulamalar ve İl Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**. Yıl: 68. Sayı: 413. Aralık 1996.
- Gazi Baykaler. "Yoksul İllere İlave Teşvikler. **İdarecinin Sesi**. Sayı: 104. Mayıs-Haziran-2004, Ankara.
- Kazım Bay dilli. "Yeni Teşvik Yasası Neler deliriyor!". Doğal Taş **Natural Stone**, (Türkiye Doğal Taş ve teknolojileri Sektörel Yayın Organı) 15 Mart-15 Nisan 2004. Yıl: I Sayı: 5. Maliye Bakanlığı. **Maliye Dergisi**. Atatürk Özel Sayısı. 1981. Ankara.
- Maliye Bakanlığı. **Tebliğler Dergisi**. 111 ve 122 nolu sayıları.
- Osman Demirdöğen. "Yatırım teşviklerinin Doğu Anadolu Bölgesi Açısından Değerlendirilmesi", **Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Temel Hedefler ve Çözüm Önerileri**;
- Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı-IV, 2001. Ankara.
- Posta Gazetesi**, 22.01.2004.
- Resmi Gazeteler**;(Makale içinde ve dipnotlarda devinilen tarih/say111 gazeteler).
- Sabah Gazetesi**, 04.08.1999.
- TOBB. **Ekonomik Forum**. Aylık Dergi. Haziran-1995.
- WEB** Sayfaları. (www.basbakanlik.gov.tr.,www.treasury.gov.tr.,
www.dpt.gov.tr.,www.ssk.gov. tr.,
www.ohal.gov.tr)

YENİ AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI HANGİ İLKELERİ İÇERİYOR (1)

Ahmet ÖZER

Emekli Vali

1. BÖLÜM

GİRİŞ

Bilindiği gibi Avrupa Birliği üyesi ülkelerin ulusal anayasa ve yasalarının da üstünde bir “üst yapılanma”yı oluşturacak olan anayasa çalışmaları sonuçlanmış ve 2005 yılı içinde üye devletlerin parlamentolarında ya da halk oylamasıyla kabulü öngörülmüştür.

Ulusal mevzuatın üstünde çok iddialı hedefler ve uyulması zorunlu kurallar içeren bu Anayasa kuşku yok ki milli mevzuatla çatıştığında, ulusal kurallar bu Anayasa’ya uygun hale getirilecektir. Çünkü bu bir “uluslarüstü” (supranationale) bir yapılanmadır ve tüm üye devletleri bağlamaktadır.

1963 yılından beri 41 yılı aşan bir zaman bu birliğe ülkemizin katılımı arzusu ve çabaları ile geçmiştir. Nihayet 17 Aralık 2004 tarihinde katılım müzakerelerinin 3 1 Ekim 2005 tarihinde yapılması Avrupa Birliğimin Devlet ve Hükümet Başkanları’nın oluşturduğu Konsey tarafından kararlaştırılmıştır. Tam üyelik için oldukça çetin ve uzun bir süreç içindeyiz.

Müzakere tarihi alınmasını izleyen günlerde görsel ve yazılı basında Türkiye’nin AB üyeliği yoğun tartışmalara konu oldu. İyimser yorumlarla karamsar görüşler birbirini izledi.

Çok engembeli uzun bir yolculuk da olsa hedef saptırılmadan mücadelemiz sürecektir, sürmelidir. Kazanımlar bizim olacaktır. AB normları şimdiki haliyle en değerli insanlık projesi olarak görülmekte ve öyle kabul edilmektedir. Türk insanı da bu değerlere layıktır. Hiç duraksama göstermeden bu yolda mücadele her mekanda ve her şart altında büyük bir hırs ve azimle sürdürülmelidir.

* Durumu en iyi yorumlayan görüş bence 29 Aralık 2004 tarihli Radikal Gazetesi’nde Avrupa Parlamentosu Yeşiller Grubu siyasi danışmanı Ali YURTTAGÜL tarafından ortaya kondu. Okuyucularımın bu yazıyı okumalarını öneririm.

Bırakalım her şeyi, bu sistem insan onuruna saygı göstermektedir. Savaşı değil barışı sürekli kılmak için çırpınmaktadır. Refahı ve mutluluğu paylaşmayı öngörmektedir.

I. KISIM AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI

Madde 1

Birliğin Kuruluşu

1. Avrupa Devletlerinin ve halklarının ortak bir gelecek kurarak iradesinin yansıdığı ve ortak hedeflere ulaşmak amacıyla yetkilerini devrettiği Avrupa Birliği, iş bu anayasa ile kurulmuştur.

2. Birlik, değerlerine saygı gösteren ve bunları birlikte geliştirmeyi üstlenen tüm Avrupa devletlerine açıktır.

Açıklama:

Bu maddede vurgulanan temel amaç, üye Devletler arasında “ortak bir gelecek kurmak”tır.

Bu amaca ulaşmak için “yetki devri” söz konusudur. Üye devletler, Anayasa ile belirlenen sınırlar içinde, ulusal yetkilerinden bir kısmını Birliğe devredecektir. Diğer bir deyimle ilk bakışta kısmi bir “egemenlik hakkı” devri söz konusudur. Ancak AB kurulularında üye devlet, temsilcileriyle karar alma mekanizması içinde yer aldığından, bu egemenlik hakkı bir ölçüde daha geniş bir alanda uygulanacaktır.

Bu maddeye göre Birliğin önemli bu görevi de belirlenen hedeflere ulaşmada üye devletler politikaları arasında bir uyumsuzluk bulunduğu takdirde, buna müdahale etmek ve bu politikalar arasında uyum sağlayarak önlemler almaktır.

Son olarak madde Birliğin hangi devletlere açık olduğunu ortaya koymuştur.

Madde 2

Birliğin Değerleri

Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleri, azınlıklar dahil tüm insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur.

Bu değerler, çoğulculuk, ayırım gözetmeme, hoşgörü, adalet, dayanışma, kadın erkek eşitliği anlayışı içindeki bir toplumda üye devletlerin hepsi için ortaktır.

Açıklama:

Dikkat edilirse değerler sıralamasında “insan onuru” başta gelmektedir. İnsanların aşağılandığı, aşağılayanın cezasız kaldığı bir toplumda yaşamak ne büyük bir işkencedir. İnsan onurunun yüceltildiği bir toplumda yaşamak ne büyük bir saadettir. Bu manevi zenginliklere ulaşmak için inücr.^{4^} ne kutsal bir mücadeledir.

Diğer değerler çağdaş bir yaşamın olmazsa olmaz koşullarıdır. Ancak önemli olan bu değerleri uygulamaya koymak, bu değerleri çarpıtan, zedeleyen kişi ve kurumlara etkin yaptırımları uygulamaktır. Ulusal planda bu değerlere saygı gösterilmediği taktirde üye devletler bu madde ile bir yükümlülük içine itilmektedir. Bu değerleri mutlaka paylaşmak ve vatandaşlarının bu değerler içinde beklentilerini yerine getirmek zorundadırlar. Aksi halde Birlik hedeflerine ters düşen bir devlet olarak Birlik yaptırımlarına katlanmak zorunda kalacaklardır.

Madde 3

Birliğin Amaçları

1 Birliğin amacı barışı, kendi değerlerinin ve ulusların refahını desteklemektir.

2. Birlik, vatandaşlarına iç sınırların bulunmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile rekabetin serbest olduğu ve çarpıtılmadığı tek bir pazar sunar.

3. Birlik, dengeli ekonomik büyümeye, fiyatlarda istikrara, tanı istihdama, sosyal gelişmeye, çevrenin kalitesini iyileştirmeye ve üst düzeyde onu korumaya ve rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisine dayalı ve sürdürülebilir şekilde Avrupa'nın kalkındırılması için çalışır. Birlik bilimsel ve teknolojik ilerlemeyi teşvik eder.

4. Birlik, toplumsal dayanışmaya ve ayrımcılığa karşı savaşıır ve toplumsal adaleti ve korumayı, kadın erkek eşitliğini, nesiller arası dayanışmayı teşvik eder.

5. Bildik, sahip olduğu zengin kültür ve dil çeşitliliğine saygı gösterir ve Avrupa tını kültürel mirasının korunmasını ve geliştirilmesini gözetim altına alır.

6. Birlik, diğer ülkelerle ilişkilerde, kendi değerlerini ve çıkarlarını savunur ve destekler. Barışa, güvenliğe, dünyanın sürdürülebilir kalkınmasına ve Birleşmiş Milletler Antlaşmasının ilkelerine saygı gösterilmesi de dahil olmak

üzere uluslararası hukuka harfiyen uyulmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunur.

7. Birlik, Anayasa ile hangi yetkilerin kendisine verildiğine dikkat ederek, bu amaçların gerçekleşmesi için çalışmalarını sürdürür.

Açıklama:

Bu maddede Birliğin amaçları oldukça ayrıntılı olarak ortaya koymuştur. Biz burada bazı önemli hedeflerin bir defa daha altını çizmek istiyoruz:

Barış :

Savaşlardan, asırlar boyu süregelen kavgalardan ve çatışmalardan artık bir yere varılamayacağını nihayet anlayan Avrupa devletleri, barışı sürekli ve kalıcı kılmak için en uygun politika olduğuna inanarak, barışı Birliğin temel amaçlarının başında bir erek olarak tespit ve tescil etmişlerdir. Bu nedenle komşularıyla kavgalı devletleri aralarında görmek istememektedirler.

Refah :

Birlik üyesi devletlerden birinin refah seviyesinde görülen yetersizliklere diğer üye devletler duysız kalmayacak, o üye devletin refah seviyesinin yükseltilmesine katkıda bulunacaklardır.

İç Sınırların Kaldırılması:

Birlik üyesi devletlerin tümünü kapsayan alanda iç sınırlar kaldırılacak, üye olmayan civar devletlerle dış sınırlar devam edecektir. Bu alanda, özgürlük, güvenlik ve adalet mutlaka var olacak, serbest rekabetin çarpıtılmadan işlediği geniş alanda bir ortak pazar kurulacaktır.

Ekonomik Büyüme:

Bu büyümenin temel öğeleri şunlardır:

- Ekonomik büyüme dengeli olacaktır.
- Fiyatlarda istikrar asıldır.
- Tam istihdam temel hedeftir.
- Toplumun tümünü kapsayan sosyal gelişmeye özen gösterilecektir. Bunun öünde yolsuzlukla mücadele vardır.
- Çevrenin kalitesini yükseltmek ve en üst düzeyde onu korumak en çarpıcı hedeflerden biridir. Çevreyi kirleten her davranışa kesin olarak tepki gösterilecek, tertemiz, pırıl pırıl bir çevrede yaşamak için amansız bir mücadeleye girişilecektir.

Sürdürülebilir Kalkınma:

- Rekabet gücü yüksek bir sosyal piyasa ekonomisi sürdürülebilir kalkınmanın dayanağı olacaktır.
- Bilimsel ve teknolojik ilerleme teşvik edilecektir. Statik değil, dinamik anlayış asıldır. Sürekli gelişme için daha iyi, daha verimli, daha etkili ne varsa hep onun peşinde olunacaktır.

Ayrışma Değil, Dayanışma:

- Birlik ayrımcılığa karşıdır.
- Çatışma değil, toplumsal dayanışma amaçtır. Özellikle nesiller arası dayanışma gerçekleştirilecektir. Nesiller; dünü, bugünü ve yarını ile bir bütünlük içinde olacak, değerlerine yeni değerler katan dinamik bir toplumsal yapı hedeflenecektir.

Kültür ve Dilde Çeşitlilik:

- Birlik, zengin bir kültüre sahiptir. Bu kültürel varlık korunacak ve daha da geliştirilecektir.
- Dilde çeşitlilik bir ayrışma nedeni değil, bir zenginliktir. Bu farklılığa saygı gösterilmelidir.
- Ülkemiz açısından farklı dil ve lehçelerde yayın hakkına ilişkin düzenlemeler bu ilke gereğidir. Ülke bütünlüğü için bir tehlike oluşturduğu fikrine AB Anayasası karşıdır.

Diğer Ülkelerle İlişkiler:

Birlik bu ilişkilerde kendi değer ve çıkarlarından ödün vermeyecektir. Ancak Birlik bu ülkelerle ilişkilerde şu konularda katkılarını esirgemeyecektir.

- Barış ve dünyanın sürdürülebilir kalkındırılması.
- Yoksulluğun ortadan kaldırılması.
- İnsan haklarının korunması, özellikle çocuk haklarına saygı gösterilmesi.
- Birleşmiş Milletler Antlaşması ilkelerine saygı gösterilmesi.
- Uluslararası hukuka harfiyen uyulması.

Birliğin Sorumluluğu:

Birlik, anayasa ile kendisine verilen yetkiler çerçevesinde, Birlik amaçlarını gerçekleştirmek için çalışacaktır. Bu demektir ki, üye devletler devrettikleri yerlerin Birlikçe ne ölçüde uygulandığını izlemek yanında devrettikleri yetkileri ihlal etmekten kaçınmak zorundadırlar.

Madde 4

Temel Özgürlükler ve Ayrım Gözetmeme

1. Kişilerin, mal/arın, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı ile yerleşme ve iş kurma özgürlüğü, Birlik içinde ve Birlik tarafından Anayasanın hükümlerine uygun olarak garanti edilir.

2. Anayasa'nın uygulanmasında özel hükümler saklı kalmak üzere, tabiyet gerekçesiyle yapılan her türlü ayırım yasaktır.

Açıklama:

AB'nin, üye devletlere sağladığı en büyük ayrıcalık dört alanda kendini gösterir:

Üye devletlerin vatandaşları;

1. Birlik dahilinde istedikleri ülkede serbestçe dolaşma, yerleşme ve iş kurma hakkına sahip olacaklardır,
2. Mallar üye devletlere serbestçe girebilecektir,
3. Hizmetler aynı şekilde serbest üye ülkelerde yerine getirebileceklerdir,
4. Sermaye dolaşımına bir sınırlama getirilmeyecektir.

Bu maddeye göre, Anayasa uygulamasında tabiyet gerekçesiyle hiç kimseye bir ayrımcılık söz konusu olmayacaktır.

Ülkemiz açısından yukarıdaki ilkelere aykırı her türlü kısıtlamalar ve ayrımcılık anayasa ile bağdaşmadığı için bu ayrıcalıkların hukuk yoluna başvuru olarak iptali mümkündür. Belki geçici bir süre için bir kısıtlama düşünülebilir ama, bunların daimi ve kalıcı olması hiç mümkün değildir.

Madde 5

Birlik İle Üye Devletler Arasındaki İlişkiler

1. Birlik, üye devletlerinin anayasa karşısında eşitliğine, bölgesel ve yerel özerk idareler dahil olmak üzere üye devletlerin temel yapılarının özünde var olan ulusal kimliklerine saygı gösterir.

2. Birlik ve üye devletler, yasal işbirliği ilkesi uyarınca, anayasadan doğan görevlerin yerine getirilmesinde tam bir karşılıklı saygı çerçevesinde birbirlerine yardımcı olurlar.

Üye devletler, anayasadan doğan veya birlik kurumlarının işlemlerinden kaynaklanan bütün yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik her türlü genel ve özel önlemleri alırlar.

Üye devletler. Birliğin görevlerinin yerine getirmesini kolaylaştırır ve bu anayasada ortak konulan hedeflere ulaşılmasını tehlikeye atan her türlü uygulamadan uzak dururlar.

Açıklama:

Ulusal Kimliğe Saygı:

Bir üst kuruluş olan Birlik ile kendisine bazı yetkiler devreden Birlik üyesi devletler arasındaki ilişkiler Birliğin devamlılığında önem taşıyan en hassas konudur. Birliğin, üye devletlerin, ulusal kimliklerine saygı göstermek zorunda olduğu anayasa ile güvence altına alınmıştır.

Yasal İşbirliği İlkesi:

Birlik üyesi ülkeler, ulusal planda yasal düzenlemeler yaparken, daima üyesi oldukları Birliğin anayasa ile üstlendiği yetkileri gözönünde bulunduracak, Birlik ilkeleri ile uyumsuzluk gösterecek düzenlemelerden kaçınacaklardır. Diğer bir deyimle Birlik ve üye devletler karşılıklı saygı ve yardımlaşma içinde sorunlarını çözeceklerdir.

Madde 6

Birlik Hukuku

Birliğe devredilen yetkilerin kullanılmasında, anayasa ve birlik kurulularınca kabul edilen hukuk, üye devletlerin hukukundan önce gelir.

Açıklama:

Burada iki kategoride hukukun ilişkilerinden söz edilmektedir. Birinci grupta. Birlik anayasası hükümleri ile Birlik kurumlarınca kabul edilen kararlar, ikinci grupta da Birlik üyesi devletlerin ulusal hukuku yer almaktadır.

Birliğin kurumları anayasanın 19. maddesinde sayılmışlardır. Bunlar sırasıyla, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Adalet Divanı'dır.

İşte bu iki kategori hukuk sistemi arasında bir çatışma söz konusu olduğunda öncelik ve üstünlük birinci gruptaki hukuk sistemine aittir. Diğer bir deyimle üye devletlerin hukuku, Birlik hukuk sisteminin dışına çıkamayacak, ona uyumlu hale getirilecektir.

Madde 7

Tüzel Kişilik

Birlik tüzel kişiliğe sahiptir.

Açıklama:

Bu maddeye göre Birlik bir hukuk süjesidir. Haklara ve borçlara ehil bir hükmi kişiliğe sahiptir. Davalı ve davacı olabilir. Hiçbir kimliği olmayan boş bir devletler topluluğu değildir. Üye devletler nasıl hükmi şahsiyete sahipseler, bu üye devletlerin bir araya gelip uluslarüstü bir yapıda oluşturdukları bu Birlik’de aynı şekilde bir hükmi şahsiyete sahiptir.

Madde 8

Birliğin Sembolleri

Birliğin bayrağı, mavi fon üzerinde 9 altın yıldızlı bir daire ile temsil edilir.

Milli marşı, Bethoven’in 9. senfonisinin "mutluluk şarkısı" (L'ode d la Joce) bölümünden alınmıştır.

Temel inancı "farklılık içinde birliktelik"tir.

Para birimi euro’dur.

Avrupa Günü, Birlik üyesi tüm devletlerde 9 Mayıs 'ta kutlanır.

Açıklama:

Nasıl ulusal devlet anayasalarında, bayrak, milli marş, resmi dil gibi semboller yer alıyorsa, Avrupa Birliğinde ayrıcalıklı bir üst devlet yapısı içinde anayasasına yukarıda sayılan sembolleri dahil etmiştir.

Bayrak Avrupa Konseyi bayrağının aynısıdır. Bayrak Konsey’ce 1955’de Kabul edilmiştir. Birlik ise 1986’da bu sembolü bayrak olarak seçmiştir.

9 sayısı üye devletlerin sayısı değil, bütünlüğü, birliği temsil etmekte, yıldızlarda halkları sembolize etmektedir.

Milli Marş’da Beethoven’in 9. Senfonisi giriş bölümünde yer alan neşe, sevinç ve mutluluğu terennüm eden parçadan alınmıştır. Milli Marş, Avrupa Konseyi’nin 1985 yılında Milan’daki toplantısında kabul edilmiştir.

Her sene 9 Mayıs Avrupa Günü olarak kutlanmaktadır. 9 Mayıs’ın seçilmesinin nedeni Fransız Dışişleri Bakanı Robert Shuman’ın Avrupa Topluluğuna ilişkin ilk meşhur nutkunu 9 Mayıs 1950 yılında söylemiş olmasıdır.(1)*

Euro’da 1.1.1999 tarihinde Avrupa Birliği üyesi devletlerin resmi para birimi olmuştur.

* La Construction Europeenne- Christine Houteer 2000 p.70.

“Farklılıklarda birliktelik” Avrupa Birliği’nin temel felsefesidir. Zira dil, kültür, inanç, töre farklılıklarının bu birlikteliğe engel teşkil etmediği, tam tersine ortak amaçları gerçekleştirmek için bu farklılıkların bir zenginlik oluşturduğu, bu farklılıklara herkesin saygı göstermesi gerektiği, bunların bir potada eritilmesinin huzura, barışa değil, kavgaya, kargaşaya hatta giderek savaşa neden olduğuna inanılmaktadır. Burada büyük bir zihniyet değişikliğine tanık oluyoruz. Bu farklılıklardan asırlar boyu canı yanan Avrupalılar çıkış yolunu bu birliktelikte ve kaynaşmada bulmuşlardır.

Madde 9

Temel Haklar

1. Birlik, anayasanın ikinci bölümünü oluşturan Temel haklar şartında ortaya konulan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanıır.
2. Birlik, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin korunması hakkındaki sözleşmesine katılır. Bu katılma, Birliğin bu anayasada tanımlanan yetkilerini etkilemez..
3. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin korunması hakkındaki Avrupa Sözleşmesi tarafından güvence altına alınan temel haklar ile üye devletlerde ortak anayasal geleneklerden kaynaklanan haklar, Birlik hukukunun genel ilkelerini oluştururlar.

Açıklama:

Birliğin temel haklar şartı, anayasanın ikinci bölümünde düzenlenmiştir. Bunlar bir girişten sonra sekiz başlık altında şöyle sıralanmıştır: Onur, özgürlük, eşitlik, dayanışma, vatandaşlık, adalet şartının uygulanmasını ve yorumlanmasını düzenleyen genel hükümler.

Anayasa bu şart ile tanınan tüm hakları bu madde ile bir defa daha güvence altına almaktadır.

Anayasa daha önce kabul edilen temel hukuk normları ile bağlantısını teyit ederek, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunmasına dair 4 Kasım 1950’de Roma’da imzalanan Avrupa Sözleşmesi’nde yer alan ilkelere katıldığını vurgulamıştır. Bu demektir ki anılan bu sözleşme aynen AB anayasası gibi üye devletlerin hukukunun bir parçası olmaktadır.

Madde 10

Birlik Vatandaşlığı

1. Üye devletlerden herhangi birinin yurttaşları birliğin vatandaşlarıdır.
2. Birlik vatandaşları anayasada belirlenen haklardan yararlanırlar ve ödevlerinden sorumludurlar.

Birlik vatandaşları:

a) Üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahiptirler.

h) İkamet ettikleri üye ülkede, o ülkenin vatandaşlarıyla aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve belediye seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkına sahiptirler.

c) Yurttaşları bulundukları üye ülkenin temsil edilmediği üçüncü bir ülkenin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik veya konsolosluk makamlarınca, o üye ülkenin yurttaşlarıyla aynı şartlar altında korunma hakkına sahiptirler.

d) Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanına başvurma organlarına, anayasanın resmi dillerinden birini kullanarak başvurma ve aynı dilde yanıt alma hakkına sahiptirler.

Bu haklar, anayasada tanımlanan şart ve sınırlara ve bu anayasayı yürürlüğe koymak için kabul edilen önlemlere uygun olarak uygulanır.

Açıklama:

Vatandaşlık:

Birliğe üye devletlerin vatandaşları, kendi vatandaşlarına ilave olarak ikinci bir vatandaşlık belgesine daha sahip olma hakkını elde etmektedirler. Bu ikinci vatandaşlık Avrupa Birliği vatandaşlığıdır. Birliğe üye devletlerin tümünün vatandaşları ile bir ortak kimliğe sahip olarak birçok kolaylıklardan yararlanacaktır.

Bu kolaylıklar şunlardır:

- Üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşabilecek, istediği birlik üyesi ülkede ikametgâh kurabilecektir.

- Bulunduğu ülkenin vatandaşları ile aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu ve yerel belediye seçimlerinde oy kullanabilecek ve aday olabilecektir. Örneğin Türkiye AB üyesi olduğu takdirde, Antalya'da ikamet eden bir Alman vatandaşı, Türk vatandaşları ile eşit şartlar altında bu seçimlerde seçebilecek ve seçilebilecektir.

- Üçüncü ülkede, kendi devletinin temsilcisi yok ama başka bir üye devletin temsilcisi varsa, aynen o devletin vatandaşına sağlanan korumalardan yararlanacaktır.

- Örneğin ülkemiz AB üyesi olduktan sonra bir vatandaşımız Türk temsilcinin bulunmadığı bir ülkeye giderse ve arada bir Fransız temsilci varsa,

ülkede Fransızlara sağlanan kolaylıklardan Türk vatandaşı da aynen yararlanacaktır.

- Avrupa Birliği Parlamentosuna ve kanunlarına resmi dillerden biri ile başvurma ve yanıt alma hakkı kişilere tanınacaktır.
- Ayrıca, vatandaş, Birlik Ombudsmanına başvurarak Birlik ile ilişkilerinde karşılaştığı güçlüklerle çözüm bulunmasını isteyebilecektir.

BİRLİĞİN YETKİLERİ

Madde 11

Temel İlkeler

1. Birlik yetkililerinin sınırları yetkilendirme ilkesine göre belirlenir.
 2. Yetkilendirme ilkesi gereğince, Birlik, anayasada belirtilen hedeflere ulaşmak için, anayasa ile kendisine verilen yetkilerin sınırları içinde hareket eder. Birliğe anayasa ile verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir.
 3. Birlik, “ikincillik (subsidiarite) ” ilkesi gereğince, Birliğin münhasıran yetkisi içinde bulunmayan alanlarda, öngörülen faaliyetin hedeflerine üye devletler tarafından merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde ulaşılamaması, ancak bu hedefler Birlik düzeyinde ulaşılmasının daha iyi olacağının anlaşılması halinde, Birlik buna müdahale eder.
- Birlik kavramları, ikincillik ilkesini, “ikincillik (subsidiarite) ” ve “oransallık (proportionnalite) ” ilkelerinin uygulanmasına ilişkin protokola uygun olarak uygularlar. Ulusal Parlamentolar, bu ilkenin protokolda öngörülen usule uygun olmasını sağlarlar.
4. Oransallık ilkesi gereğince, Birlik faaliyetinin içeriği ve şekli Birlik anayasasında belirtilen hedeflere ulaşmak için gerekli olanları aşamaz.
- Birlik kurumları oransallık ilkesini buna ilişkin protokola uygun olarak uygularlar.

Açıklama:

Yetki Devri ve Sınırları:

AB anayasasında Birliğe üye devletler tarafından devredilen yetkileri belirlenmiştir. Buna karşın, Birliğe anayasa ile devredilmeyen yetkilerin üye devletlerce kullanılacağından kuşku yoktur.

İkincillik (subsidiarite) İlkesi:

Yetkiler Birlik ve üye devletler arasında paylaşıldıktan sonra, yapılan hizmetin ilke olarak üye devletler tarafından yerine getirilmesi ikincillik ilkesinin gereğidir. Ancak varılan sonuç yetersiz ise hizmetin Birlik tarafından daha iyi ve kaliteli olarak yapılması mümkün ise işte bu taktirde o hizmeti üye devlet değil. Birlik üstlenecektir.

Oransallık(proporionnalite) ilkesi:

Birlik yönetimine ve Birliğin gelir kaynaklarına katılım ve Birlik olanaklarından yararlanma üye devletlerin nüfusları ile orantılı olacaktır.

Madde 12

Yetkilerin Çeşitleri

1. Anayasanın Birliğe belli bir alana özgü yetki vermesi halinde, yasal düzenlemeyi sadece Birlik yapabilir ve zorlayıcı kararlar alabilir. Üye devletler ise bunu ancak Birliğin açıkça yetki vermesi halinde yapabilirler ve uygulamaya koyabilirler.

2. Anayasanın Birliğe belirli alanda, üye devletlerle birlikte ortak bir yetki vermesi durumunda, Birlik ve üye devletler bu alanda yasal olarak bağlayıcı kanunlar çıkarma ve benimseme yetkisine sahip olurlar. Üye devletler, sahip oldukları yetkileri, Birliğin söz konusu yetkileri henüz kullanmadığı ölçüde veya kullanmaktan vazgeçmesi halinde kullanırlar.

3. Üye devletler ekonomik politikalarını ve istihdamı anayasanın üçüncü bölümünde öngörülen biçimde uyumlu hale getirirler; bunun tanımlanmasını yapma yetkisi de Birliğe aittir.

4. Birlik, ortak savunma politikasının aşamalı olarak tanımlanması da dahil olmak üzere, ortak bir dış politika ve güvenlik politikası tanımlama ve uygulama yetkisine sahiptir.

5. Birlik, belirli alanlarda ve anayasa tarafından ortaya konulan koşullar dahilinde, üye devletlerin bu alanlardaki yetkilerini geçersiz kılmaksızın onların faaliyetlerini desteklemek, koordinasyonunu sağlamak veya tamamlamak amacıyla faaliyetlerde bulunma yetkisine sahiptir.

Bu alanlara ilişkin olarak üçüncü bölümde yer alan hükümlere dayanarak Birlikçe kabul edilen zorlayıcı hukuki işlemler ile üye devletlerin yasa ve tüzük hükümleri arasında bir uyum şartı söz konusu değildir.

6. Birliğin sahip olduğu yetkilerin kullanımı ve şekli, her alana ilişkin olan üçüncü bölümdeki hükümlerde belirtilmiştir.

Açıklama:

- Belli bir alanda karar verme yetkisi şayet Birliğe verilmişse, o karar sadece Birlik tarafından alınır. Ancak Birlik izin verdiği takdirde, üye devletler de o alanda karar alabilirler.

- Belli bir alanda Birlik ve üye devletlerin ortak yetkisi söz konusu olursa, öncelikle Birliğin bu konuda bir karar alıp almadığı gözlenecek, şayet Birlik bu konularda bir karar almamışsa, işte o zaman üye devletleri yasal ve hukuki diğer düzenlemeleri yapma hakkı doğacaktır.

- İstihdam ve ekonomik politikaların tespitinde üye devletler üçüncü bölümdeki ilkelere uyacaklardır. Bunların tanımlanmasını da Birlik yapacaktır.

Görüldüğü gibi Birlik her konuda üye devletler üzerinde dominant (egemen) bir pozisyona sahiptir.

- Ortak bir dış politika ve güvenlik politikası tespit görevi de Birliğe aittir.

- Üye devletler ve anayasaya göre belirli alanlarda doğrudan karar alınması halinde Birlik bunları geçersiz saymaz. Ancak üye devletlerin faaliyetlerini koordine etmek, tamamlamak ve desteklemek için Birlikçe kararlar alınabilir.

Bu durumda üye devletlerin aldıkları kararlar ile Birlik kararları arasında mutlaka bir uyumluluk söz konusu değildir. Yani üye devletler bu alanlarda kısmen özgürdürler. Bu alanlar anayasanın üçüncü bölümünde belirtilmiştir.

Madde 13

Sadece Birliğe Özgü Yetkiler

1. Aşağıdaki hallerde karar alma yetkisi sadece Birliğe aittir.

- a) Gümrük birliği,
- b) İç pazarın işleyişi için gerekli rekabet kurallarını koyma,
- c) Euro para birimini benimseyen üye devletler için para politikası,
- d) Ortak balıkçılık politikası kapsamında denizlerdeki biyolojik kaynakların korunması,
- e) Ortak ticaret politikası

2. Birlik, akdedilmesi Birliğin yasalarınca öngörülen, Birliğin dahili yetkisini kullanması için gerekli olan veya Birliğin iç tasarruflarından birini olumsuz etkileyecek veya onun içeriğini bozacak durumlarda, uluslararası bir anlaşmanın akdi konusunda mutlak yetkiye sahiptir.

Açıklama:

Madde yoruma ihtiyaç duymayacak açıklıkta hükümler içermektedir. Yukarıdaki alanlarda tek yetkili Birlik'tir. Üye devletlerin bu alanlarda karar alma yetkisi yoktur.

Madde 14**Ortak Yetki Alanları**

1. Birlik anayasasının kendisine 3. ve 17. maddelerinde belirtilen alanlarda ilgisi olmayan bir yetki verdiği durumlarda, bu yetkisini üye devletlerle paylaşır.

2. Birlik ve üye devletler arasında paylaşılan ortak yetkiler esas olarak aşağıdaki alanlara uygulanır:

- a) İç pazar,
- h) Üçüncü bölümde tanımlanan yönde sosyal politika,
- c) Ekonomik, toplumsal ve bölgesi uyum,
- d) Denizlerdeki biyolojik kaynakların korunması dışında tarım ve balıkçılık.
- e) Çevre,
- f) Tüketicinin korunması,
- g) Ulaşım,
- h) Avrupa çapındaki ulaşım ağı,
- i) Enerji,
- j) Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı,
- k) Üçüncü bölümde tanımlanan halk sağlığı konusunda güvenlik önlemleri.

3. Birlik, araştırma, teknolojik gelişim ve uzay alanlarında, özellikle programların tanımlanması ve gerçekleştirilmesi olmak üzere, faaliyetlerde bulunma yetkisini kullanmaktan alıkoy anlayacaktır.

4. Kalkınmada işbirliği ve insani yardım alanlarında Birlik eylemde bulunma ve ortak bir politika izleme yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkinin kullanımı, üye devletlerin kendi yetkilerini kullanmalarını engellemeyecektir.

Açıklama:

Bu maddede Birlik ve üye devletlerce hangi alanlarda ortak kararlar alınacağı ortaya konmuştur.

Dikkat edilirse bu ortak alanlarda dahi Birlik kararları kısmi bir üstünlüğe sahiptir. Her ne kadar üye devletlerin bu alanlarda aldığı kararlara bir serbestlik tanınmış ise de, hiç bir devlet açıkça Birlik kararlarına ters düşen bir karar almak istemeyecektir.

Madde 15

Ekonomik Politikalarla İstihdam Politikalarının Koordinasyonu

1. Üye devletler, Birlik bünyesinde ekonomik politikalarını uyumlu kılarlar. Bu amaçla, Bakanlar Konseyi, bu politikaları geni.1) bir alana yönlendirecek önlemleri alır.

Euro para birimini benimseyen üye devletlerin istihdam politikaları için yönlendirici ana hatlar benimseyerek, bu politikaların koordinasyonunu sağlamak için önlemler alır.

2. Birlik, özellikle üye devletlerin istihdam politikaları için yönlendirici ana hatlar benimseyerek, bu politikaların koordinasyonunu sağlamak için önlemler alır.

3. Birlik, üye devletlerin sosyal politikalarının koordinasyonunu sağlamak için girişimlerde bulunabilir.

Açıklama:

Burada vurgulanan gerçek şudur:

Birlik ve üye devletler arasındaki ilişkiler bir işbirliği (cooperation) değil, tam bir bütünleşmedir (integration). Bir ayrışma değil, iç içelik söz konusudur. Ekonomik politikalar, istihdam politikaları, sosyal politikalar, para politikaları Birlik bünyesinde bir bütünlük oluşturacak şekilde koordine edilecektir.

Birlik, üye devletleri bu alanlarda karar alırken yönlendirme yetkisine sahiptir. Görüldüğü gibi artık tüm üye ülkelerin gözü Brüksel'dedir. Oradan gelecek sese daima kulak verilecektir.

Madde 16

Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası

1. Ortak dış politika ve güvenlik politikası konularında Birliğin sahip olduğu yetkiler ortak savunmaya yönelik olarak, ortak bir savunma politikasının aşamalı olarak çerçevesinin oluşturulması da dahil olmak üzere, tüm dış politika alanlarını ve Birliğin güvenliğiyle ilgili tüm sorunları kapsar.

2. Üye devletler, etkin bir biçimde ve şartsız olarak, Birliğin ortak dış güvenlik politikalarını sadakat ve karşılıklı dayanışma ruhu içinde desteklerler ve Birlik tarafından bu alanda kabul edilen yasalara uyarlar. Üye devletler, Birliğin çıkarlarıyla çelişen veya etkisini zayıflatma olasılığı olan faaliyetlerden sakınırlar.

Açıklama:

Bu maddeye göre, dış politika ve güvenlik politikalarının ana belirleyici organı, üye devletlerden çok, Birlik olarak gözlenmektedir. Birlik bu politikaları üye devletlerle de dayanışma içinde belirleyecek ve üye devletler de buna mutlak surette uyacaklardır. Ayrıca üye devletler Birliğin çıkarlarını daima gözönünde bulunduracak, Birlik kararlarını etkisiz kılabilecek tutum ve davranışlarda bulunamayacaklardır.

Madde 17

Destekleyici, Koordine Edici Veya Tamamlayıcı Faaliyetler Alanı

1. Birlik destekleyici, koordine edici veya tamamlayıcı faaliyetlerde yetki sahibidir.

2. Avrupa düzeyinde, destekleyici, koordine edici veya tamamlayıcı faaliyet alanları şunlardır:

- a) İnsan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi,
- b) Sanayi,
- c) Kültür,
- d) Turizm,
- e) Eğitim, gençlik, spor ve mesleki eğitim,
- f) Sivil savunma,
- g) Yönetmel işbirliği.

Açıklama:

Birlik ile üye devletler arasında destekleyici, tamamlayıcı ve koordinasyonun gerektiği alanlar yukarıdaki yedi konuda sürdürülecektir. Gerçekten Birlik üyesi olmak bir ülke için çok büyük bir şans olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yardımlaşma ile sürekli gelişme daha etkili ve verimli önlemleri yakalama fırsatı olmaktadır.

Madde 18

Esneklik Özel Hükümü

1. Birlik tarafından gerçekleştirilen bir faaliyetin, anayasa tarafından belirlenen hedeflerden birine ulaşılması amacıyla, üçüncü bölümde tanımlanan

ilkeler çerçevesinde gerekli olması ancak anayasanın gerekli yetkileri vermemesi durumunda, komisyonun önerisi üzerine Bakanlar Konseyi Avrupa Parlamentosunun onayını aldıktan sonra oybirliği ile gerekli önlemleri alacaktır.

2. Avrupa Komisyonu, onbirinci maddenin üçüncü paragrafında öngörülen ikincillik ilkesinin denetim yöntemi çerçevesinde, bu maddeye dayanan öneriler hakkında milli parlamentoların dikkatini çeker.

3. Anayasada bir uyum öngörülmedikçe bu maddeye dayanarak alınan önlemler ile üye devletlerin yasalarının ve düzenlemeleri arasında bir uyum olması gerekmez.

Açıklama:

Burada sorunların çözümünde anayasa ile bir zorunluluk getirilmeyen hallerde bir esneklik tanınmakta gerektiğinde Bakanlar Konseyi Avrupa Parlamentosunun onayıyla oybirliği ile donatılmaktadır.

Ayrıca Avrupa Birliği Anayasası ile düzenlenmeyen alanlarda üye devletler istedikleri düzenlemeyi yapabilecekler ve bunlar arasında Birlik hedeflerine aykırılık olmadıkça bir uyum aranmayacaktır.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ocak 2005 - 31 Mart 2005 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Yurtdışı Ziyaretleri

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU, 10-14 Şubat 2005 tarihleri arasında Suudi Arabistan’a resmi ziyarette bulunmuşlardır.
- 24-25 Şubat 2005 tarihleri arasında; Macaristan’da (Budapeşte) düzenlenen “Yerel ve Bölgesel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı”na İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU ile Mahalli İdareler Genel Müdürü Kayhan KAVAS katılmıştır.
- İspanya’nın Başkenti Madrid’de düzenlenen “Uluslararası Demokrasi, Terörizm ve Güvenlik Zirvesi” ne katılmak üzere İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU, 9-12 Mart 2005 tarihleri arasında anılan ülkeyi ziyaret etmişlerdir.
- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU, İngiltere İçişleri Bakanının resmi davetlisi olarak 30 Mart-1 Nisan 2005 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir. Bakanımız ve İngiltere İçişleri Bakanı Charles CLARKE, 31 Mart 2005 tarihinde Londra’da bir araya gelmişler; terörizm, yasadışı göç, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi organize suç konularında kapsamlı ve yararlı bir görüşme yapmışlardır.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- Bulgaristan İçişleri Bakanı Georgi PETKANOV ve beraberindeki heyet, İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun resmi konuğu olarak 02 Şubat 2005 Çarşamba günü ülkemizi ziyaret etmişlerdir. Yapılan ikili görüşmeler sonrası Güvenlik İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantılar

- Vali Müsteşar Şebabetin HARPUT 30 Ocak-6 Şubat 2005 tarihleri arasında Pakistan’a gitmiş, bazı konularda görüşmelerde bulunmuşlardır.
- İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK, Endonezya’da meydana gelen deprem felaketi nedeniyle, 24 Şubat 2005 tarihinde Başbakanımızın bölgeye yaptığı ziyarete katılmışlardır.

- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Cengiz AYDOĞDU, Fransa'da (Strazburg) düzenlenen Ahvali Şahsiye toplantısına katılmak üzere anılan ülkeye gitmiştir.

10 Ocak İdareciler Günü

- 10 Ocak İdareciler Günü; Türk İdareciler Derneği tarafından Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Toplantı Salonunda düzenlenen törenle kutlanmıştır. Törenlere; İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU, Devlet Bakanı Güldal AKŞİT, Milli Savunma Bakanı Vecdi GÖNÜL, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri Kemal NEHROZOĞLU ile çok sayıda vali ve kaymakam katılmıştır.

Törende açılış konuşmasını Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı Utku ACUN yapmıştır. Daha sonra sırasıyla Emekli Vali Galip DEMİREL, Devlet Bakanı Güldal AKŞİT, İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU konuşmuştur. Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun yaptığı konuşmanın tam metni aşağıda verilmiştir.

Sayın Başkan,

Türk İdareciler Derneğinin mümtaz temsilcileri,

Saygıdeğer konuklar,

Basın ve televizyonun değerli mensupları;

Mensubu olmakla daima gurur duyduğum mülki idare amirlerini çatısı altında toplayan Türk İdareciler Derneğinin önderliğinde düzenlenen "İdareciler Günü" münasebetiyle sizlerle birlikte olmaktan duyduğum memnuniyeti ifade ederek sözlerime başlamak istiyorum.

Bu vesile ile hepinizi en içten saygı ve sevgilerimle selamlıyorum.

Karşınızda, yalnızca İçişleri Bakanı olarak değil aynı zamanda bir idareci olarak bulunuyorum. Dolayısıyla, tüm konuklarımız; günümüze hoş geldiniz, şeref veriniz.

Biz idareciler, aziz millete hizmet etmeyi hayatının gayesi haline getirmiş kişileriz.

Öyle ki, çoğu kez idarecilerimiz bu anlayışları nedeniyle, ailelerini, sağlıklarını, geleceklerini dahi ihmal etmektedirler. Çok genç yaşlarda üstlendiğimiz ağır sorumluluk, bizi diğer meslek mensuplarına oranla, daha hızlı bir şekilde olgunlaştırmakta; kamu yönetimi adına daha çabuk tecrübe birikimi oluşturmamızı temin etmektedir.

Malumunuz idareciler; ülkenin her karış toprağında, bütün vatandaşları kucaklayan yaklaşım içindedir.

Görevi ülkenin her neresinde teklif edilirse edilsin, hiç tereddütsüz kabul eder. Gittiği hiçbir yerde alın terini esirgemez.

İşte bu nedenlerle, idareciler Türkiye'yi ve insanımızı en iyi tanıyan, sorunlarını en iyi bilen ve her daim çözüm hususunda kafa yoran model insanlardır.

Bu vasıfları nedeniyle, kamu yönetiminde daima saygıyla karşılanmışlar; üst yönetim için tercih edilmişlerdir.

Nitekim, şu anda burada, Bakanlardan, Milletvekillerine, Yüksek Yargı Organı üyelerinden, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterine, Bakanlık Müsteşarlarından, Genel Müdürlere, yüce mecliste görev yapanlardan, büyükşehir belediyelerinde sorumluluk üstlenenlere, bir güzel tablo görüyorum.

Bu tablo idarecilerimizin gurur tablosudur. Sizler bizim gururumuzsunuz. Anadolu insanı yönetime sizlerle sahipleniyor.

Türk demokrasisi sizlerle gelişiyor. Aziz milletimiz sizlerle geleceğe güvenle bakıyor.

Son iki yıldır mülki idare sınıfından 60 arkadaşımın, diğer bakanlık ve kuruluşlarda görev alması İle övünüyoruz. Mülki idarenin; adeta yönetici yetiştiren bir yönetim akademisi özelliğine haiz olduğunun kabul görmesi de bizler için bir gurur kaynağıdır.

Değerli konuklar,

İdarecilerimizin; yaptıkları her işte, aldıkları her tavırda, devletimizin bekası ile milletimizin huzur ve esenliğini göz önünde bulundurduğundan ve üstün bir fedakârlıkla hizmetlerine devam ettiğinden kuşku yoktur.

Türk idarecisi; Cumhuriyetimizin kuruluşundan bu günlere kadar, her alandaki toplumsal kalkınmayı gerçekleştiren birer önder olmuştur.

Bugüne kadar yol, su, elektrik, haberleşme, eğitim sağlık ve sosyal yardım gibi konularda sınırlı imkânlarla, mahalli kaynakları da ekleyerek ülkemize hizmet eden mülki idare amirlerimiz, bundan sonra da toplumumuza yeni hedeflerin gösterilmesinde üzerlerine düşeni yapmaya devam edeceklerdir.

Uhdesinde bu kadar fazla görev bulunan bir başka meslek grubu bulunmamaktadır.

Bugün güzel yurdumuzun en uzak köşelerinde Türk idarecisinin emeği, eserleri ve izleri vardır. Onların isimleri kuşaktan kuşağa dillerde dolaşmaktadır.

İdaremdede: imiz; yaptıkları her işte, üstün bir fedakârlıkla hizmetlerine devam etmektedirler.

Türk idarecisi, yurdumuzun her hangi bir köşesinde meydana gelen üzücü bir olayı, ta yüreğinde hissedene ve bu acıyı gidermek için tüm imkânları ile çırpınan, yaşanan bir sevinci de millet ile birlikte yüreğinde taşıyan bu büyük milletin vefakâr bir evladıdır.

Konuşmaların tamamlanmasının ardından törende çeşitli alanlarda başarılı olan gazeteci, sanatçı ve mülki idare amirlerine ödül ve plaketleri verilmiştir.

Mülki idare amirlerinden Emekli Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN, Celalettin TÜFEKÇİ ve Galip DEMİREL adlarına düzenlenen başarı ödülleri yine kendileri tarafından Ağrı Doğubayazıt Kaymakamı Nurullah ÇAKIR'a, Hatay Samandağı Kaymakamı Selim ÇAPAR'a ve Edirne Uzunköprü Kaymakamı İrfan BALKONOĞLU'na verilmiştir. Ayrıca emekli olan mülki idare amirleri ile vefat eden mülki idare amirlerinin yakınları plaket ve onur belgesiyle taltif edilmişlerdir.

Sivil Savunma Teşkilatının 46. Kuruluş Yıldönümü

• Sivil Savunma Teşkilatının 46 ncı Kuruluş Yıldönümü 28 Şubat 2005 tarihinde yurt genelinde düzenlenen etkinliklerle kutlanmıştır.

Kutlamalar; Anıtkabir Töreni ile başlamış, 28 Şubat Pazartesi günü sabah saat 9.15'de Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR başkanlığında; Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Şube Müdürleri, Sivil Savunma Kolej Müdürü ile Sakarya Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdüründen oluşan bir heyet Anıtkabir'de mozoleye çelenk koyarak saygı duruşunda bulunmuşlardır.

Saat 10.00'da Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü konferans salonunda başlayan törene, Bakanımız Abdülkadir AKSU, TBMM İçişleri Komisyonu Başkanı Ziyaeddin AKBULUT, Müsteşarımız Vali Şahabettin HARPUT, Ankara Valisi, Emniyet Genel Müdürü, Bakanlığımız ve Kamu Kuruluşlarının üst düzey yöneticileri, öğrenciler ve basın mensupları katılmışlardır.

Törende İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU ve Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR birer konuşma yapmışlardır. Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER, TBMM Başkanımız Bülent ARINÇ ve Başbakanımız Recep Tayyip ERDOĞAN'ın göndermiş olduğu mesajlar okunmuştur. Ayrıca; Sivil Savunma Teşkilatının 46 ncı kuruluş yılı nedeniyle Dışişleri Bakam ve Başbakan Yardımcısı Abdullah GÜL, Devlet Bakam ve Başbakan Yardımcısı Doç. Dr. Abdüllatif ŞENER, Devlet Bakanı Beşir ATALAY, Devlet Bakanı Ali BABACAN, Devlet Bakanı Güldal AKŞİT, Milli Savunma Bakanı M.Vecdi GÖNÜL, Milli Eğitim Bakanı Doç. Dr. Hüseyin ÇELİK, Sağlık Bakanı Prof. Dr. Recep AKDAĞ, Tarım ve Köyşleri Bakanı Sami GÜÇLÜ, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU, Kültür ve Turizm Bakanı Atilla KOÇ, Çevre ve Orman Bakanı Osman PEPE ile Mardin Valisi M.Temel KOÇAKLAR, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Sivil Savunma Teşkilat Başkanı Lokman EKİNCİ, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Müdürü Prof. Dr. Gülay BARBAROSOĞLU, İsviçre Büyükelçiliği İsviçre Kalkınma ve İşbirliği Dairesi, İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürleri, Sivil Savunma Uzmanları ile GEA Arama ve Kurtarma Ekoloji Grubu Koordinatörü Umut DİNÇŞAHİN Sivil Savunma Gününü gönderdikleri mesajlarla kutlamışlardır.

Salondaki törenden sonra Birlik Müdürlüğü Arama ve Kurtarma Ekiplerince deprem tatbikatı gerçekleştirilmiştir. Platform üzerinden; 7.1 büyüklüğünde bir depremin canlandırıldığı simülasyon gösterisi davetlilerin büyük ilgisini çekmiştir.

Sivil Savunma teşkilatının 46 ncı kuruluş yıldönümü tüm İl ve İlçelerimizde de coşkulu etkinliklerle kutlanmıştır. Kutlamalara; İl valileri, vali yardımcılar, kaymakamlar, sivil savunma il ve ilçe müdürleri ve memurları, sivil savunma arama ve kurtarma birlik müdürleri ve personeli, sivil savunma uzmanları, acil kurtarma ve yardım ekip amirleri ve personeli, sivil toplum örgütleri, öğretmenler, öğrenciler ve halk katılmıştır.

28 Şubat Sivil Savunma Günü kutlama etkinliklerinde, Atatürk Anıtlarına çelenkler konulmuş, saygı duruşunda bulunularak, Sivil Savunmanın önemine değinilen konuşmalar yapılmıştır. Ülkemizde, can ve mal kayıpları gibi büyük yıkımlara neden olan afetlerde arama ve kurtarma faaliyetlerinin önemi dikkate alınarak, deprem, sel, büyük yangınlar ile nükleer, biyolojik ve kimyasal silahların etkilerine karşı korunma ve tedbirli olma konularında eğitim, seminer ve tatbikatlar düzenlenmiştir.

Kutlama kapsamında; Sivil Savunma Günü Milli Piyango çekilişi düzenlenmiş, Sivil Savunma Gününde düzenlenen tatbikatlarla halkın Sivil Savun-

maya olan güveni pekiştirilmiş, sivil savunma araç-gereç ve ekipmanları sergilenmiştir. Sivil Savunma Günü dolayısıyla okullarda Sivil Savunma konulu seminerler, sinevizyon, video ve slayt gösterileri düzenlenmiştir. Ayrıca Yerel Radyo ve Tv programlarında Sivil Savunma etkinliklerine geniş yer verilerek halkımızın sivil savunma konusunda duyarlılığı artırılmaya çalışılmıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

• Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

89. Dönem Kaymakamlık Kursu, 41 Kaymakam Adayının katılımıyla, 22 Kasım 2004 tarihinde Bakanlık Konferans salonunda başlamış olup Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda devam etmektedir. Kurs 05 Nisan 2005 tarihinde sona erecektir.

03-14 Ocak 2005 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Bilgisayar Sınıfında yapılan 119. Dönem Bilgisayar Kursuna (Temel Düzey) ve 24 Ocak 2005 04 Şubat 2005 tarihleri arasında yapılan 120. Dönem Bilgisayar Kursuna (Temel Düzey) 89. Döneme mensup toplam 41 Kaymakam Adayı katılmıştır.

75 Mülkiye Müfettişinin katılımıyla “Genel Konularda” 74. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri (4. Dönem Mülkiye Müfettişleri Semineri); 07-10 Mart 2005 tarihleri arasında Bakanlığımız Konferans Salonunda yapılmıştır.

Bakanlığımızla Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) arasındaki işbirliği kapsamında gerçekleştirilen “Afet Yönetimi” konulu seminerlerin değerlendirilmesi amacıyla “Afet Yönetiminin Evreleri ve Türkiye’de Afet Yönetimi” konusunda 75. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri 21-23 Mart 2005 tarihleri arasında 39 Mülki İdare Amirinin katılımıyla Bolu’da gerçekleştirilmiştir.

21 Mart 2005 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında 122. Dönem Bilgisayar Kursu (İleri Düzey), 20 Mülkiye Başmüfettişinin katılımıyla başlamış olup 01 Nisan 2005 tarihinde sona erecektir.

Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Genel Sekreterliği tarafından yürütülmekte ve ülke genelinde uygulanmakta olan “Sosyal Riski Azaltma Projesinin (SRAP) Yerel Girişimler Programı kapsamında yapılan Ortak Çalışma ve Değerlendirme Toplantılarının ikincisi 10-11 Mart 2005 tarihleri arasında Gaziantep ilinde 73. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri olarak yapılmış olup, toplantıya 35 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

• Genel İdare Hizmetleri Sınıfına Yönelik Eğitim Faaliyetleri

121. Dönem Bilgisayar Kursu (İleri Düzey); 05-18 Ocak 2005 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında yapılmış, kursa 13 Bakanlığımız personeli katılmıştır.

Toplam kalite bilincinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla, Dernekler Dairesi Başkanlığı bünyesinde başlatılan ve Avrupa'da yaygın bir şekilde uygulanmakta olan "Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı (EFQM) Mükemmellik Modelinin" ülke sathında yaygın ve etkin kullanımını gerçekleştiren Türkiye Kalite Derneğince (KALDER) yürütülen mükemmellik kalite modeli çalışmalarının temel aşaması olan bu kursun ikincisi 2. Dönem EFQM Mükemmellik Modeli Kursu, 02-04 Şubat 2005 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Kütüphanesinde yapılmış olup, 17 Dernekler Dairesi Başkanlığı personeli katılmıştır.

NEP (Neuro Linguistic Programming) Eğitimi; 14 Mart 2005 tarihinde Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda yapılan NLP "Beyin Kullanma Dili" eğitimine 59 nüfus personeli katılmıştır.

28 Mart 2005 tarihinde 98 nüfus personelinin katılımıyla Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Konferans Salonunda başlayan 1. Dönem Nüfus Personeli Eğitimi Kursu 1 Nisan 2005 tarihinde tamamlanacaktır.

MEVZUAT BOLUMU

1 OCAK 2005 - 31 MART 2005 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ

I - KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
06.01.2005	5285	Afyon İlinin Adının Afyonkarahisar Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun	11.01.2005	25697
13.01.2005	5288	Terörizmin Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi Tadil Protokolünün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	18.01.2005	25704
06.01.2005	5283	Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun	19.01.2005	25705 (Mükerrer)
13.01.2005	5286	Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	28.01.2005	25710
02.02.2005	5289	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerine Bir Derece Verilmesi Hakkında Kanun	08.02.2005	25721
03.02.2005	5290	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	18.02.2005	25731
22.02.2005	5303	Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Mali İşbirliği Çerçevesinde Temin Edilecek Mali Yardımların Uygulanmasına İlişkin Çerçeve Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	26.02.2005	25739

23.02.2005	5305	Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26.02.2005	25739
22.02.2005	5302	İl Özel İdaresi Kanunu	04.03.2005	25745
03.03.2005	5314	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Lübnan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Bayındırlık İşleri ve Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Konusunda Bilimsel ve Teknik İşbirliği Protokolünün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	08.03.2005	25749
24.03.2005	5322	Antalya İline Bağlı Kale İlçesinin Adının "Derme" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun	29.03.2005	25770
24.03.2005	5323	Konya İline Bağlı Hadım İlçesinin Adının "Hadım" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Kanun	29.03.2005	25770

II- MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
07.12.2004	8247	Türkiye ile Guatemala Arasında Nota Tealisi Yoluyla İmzalanan, Umuma Mahsus Diplomatik, Hizmet ve Hususi Pasaportların Karşılıklı Olarak Vizeden Muaf Tutulmasına Dair Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Karar	02.01.2005	25688
31.01.2005	8428	Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında İmzalanan ve Avrupa Birliği Bünyesindeki "Socrates", "Leonardo da Vinci" ve "Gençlik" Programlarını Yürüten Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı'nın Yıllık Gider ve Faaliyetlerine İlişkin İşletme Hibe Anlaşmalarının Onaylanması Hakkında	14.02.2005	25727
21.02.2005	8514	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Çek Cumhuriyeti Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan. Personelin Sosyal ve Kültürel Amaçlı Mübadelesine İlişkin Protokol'ün Onaylanması Hakkında Karar	09.03.2005	25750

III – BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
22.10.2004	8328	Bazı Alanların Turizm Merkezi ile Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi Olarak İlanı. Bazı Turizm Merkezlerinin Sınırlarının Değiştirilmesi ve Bazı Turizm Merkezlerinin Kaldırılması Hakkında Karar	06.01.2005	25692
12.01.2005	8353	Merkezi Çankırı Olmak Üzere “Çankırı Belediyesi Su ve Hizmet Birliği”nin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	18.01.2005	25704
06.01.2005	8389	Merkezi Ankara İli, Polatlı İlçesinde Bulunan “Polatlı Köylere Hizmet Götürme Birliği”nin Adının “Polatlı Hizmet Birliği” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	26.01.2005	25708
30.12.2004	8340	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ne Yapılacak Yolculuklarda Verilecek Gündeliklere Dair Karar	27.01.2005	25709
30.12.2004	8337	Merkezi Afyon İli. Sinanpaşa İlçesinde Bulunan “Sincanlı İlçesi Merkez ve Köyllerine Hizmet Götürme Birliği”nin Adının “Sinanpaşa İlçesi Merkez ve Köyllerine Hizmet Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	28.01.2005	25710
25.01.2005	8409	Kamu Hizmetlerinin Ortak Platformda, Tek Kapıdan (Portal) Sunumu ve Vatandaşın Devlet Hizmetlerine Elektronik Ortamdan Güvenli ve Hızlı Bir Şekilde Erişimini Sağlamak Amacıyla e-Devlet Kapısı Teknik Altyapısının Kurulmasına İlişkin Karar	29.01.2005	25711
31.12.2004	8348	Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 27 Kişi Hakkındaki Hükümün İptali ile 1 Kişi ile İlgili Maddi Hatanın Düzeltilmesi Hakkında Karar	30.01.2005	25712
24.01.2005	8413	İşverenlerin Elli veya Daha Fazla İşçi Çalıştırdıkları İşyerlerinde Çalıştırmaları Gereken Özürlü, Eski Hükümlü ve 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanununun Ek 1 nci Maddesinin (B) Fıkrası Kapsamındaki Terör Mağduru Çalıştırma Oranlarının Belirlenmesine İlişkin 8/3/2004 Tarihli ve 2004/6976 Sayılı Kararnamenin Eki Kararın 1/1/2005-31/12/2005 Tarihleri Arasında da Uygulanmasına Dair Karar	04.02.2005	25717

31.01.2005	8443	Yurt Dışına Çıkışlarda Harç Alınmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	05.02.2005	25718
31.01.2005	8434	Merkezi Konya İli. İlgin İlçesinde Bulunan "İlgin Hizmet Birliği"nin Adının "İlgin İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	08.02.2005	25721
24.01.2005	8412	122 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması. Türk Vatandaşlığına Alınan 9 Kişiye İlişkin Hükümlerin İptali ve 9 Kişiye İlişkin Bilgilerin Düzeltilmesi Hakkında Karar	12.02.2005	25725
14.02.2005	8479	İstanbul İli. Bahçelievler İlçesi. Kocasınan Mevkinde Bulunan Tavukçu Deresi Yatağı Alanında Kalan Bazı Taşınmazların Kamulaştırılmasında 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun 27 nci Maddesinin Uygulanması Hakkında Karar	19.02.2005	25732
14.02.2005	8480	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İli, Siverek ve Akçakale İlçelerinde Yeni Yerleşim Yerleri Kurulması Hakkında Karar	19.02.2005	25732
14.02.2005	8481	Bazı Yerleşim Yerlerinin Uygulama Alanı Kapsamından Çıkarılması Hakkında Karar	19.02.2005	25732
01.02.2005	8456	4736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	22.02.2005	25735
14.02.2005	8501	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanunun Ek Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kurululardan Aylık Alanlara. 2005 Yılında Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğine İlişkin Karar	24.02.2005	25737
14.02.2005	8502	Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyette İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele ödenecek Ücretler Hakkında Karar	24.02.2005	25737
23.02.2005	8531	Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	03.03.2005	25744
21.02.2005	8508	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	05.03.2005	25746

28.02.2005	8527	İstanbul İli. Pendik ve Ümraniye İlçeleri Hudutları Dahilinde Bulunan Bazı aşınmazların Yol ve Kavşak Alanında Kalmaları Nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesince Acele Kamulaştırılmasına Dair Karar	05.03.2005	25746
28.02.2005	8547	Edime İli Sınırları İçerisinde Bulunan Gala ve Pamuklu Göllerini Kapsayan Alanın Gala Gölü Milli Parkı Olarak Belirlenmesi 1 bıkında Karar	05.03.2005	25746
28.02.2005	8552	5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun Çerçevesinde Yapılan Kadro İşlemleri Hakkında Karar	05.03.2005	25746
11.02.2005	8496	Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol Dairesi Başkanlığının Adının Interpol-Europol-Sirene Dairesi Başkanlığı Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	06.03.2005	25747
21.02.2005	8517	Ankara Anadolu Serbest Bölgesinin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesine Dair Karar	07.03.2005	25748
14.03.2005	8554	Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Devir İşlemlerine İlişkin Usul ve Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	16.03.2005	25757
07.03.2005	8572	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	30.03.2005	25771

IV - BAKANLIK KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
16.12.2004	18	403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa İstinaden 244 Kişi ile İlgili İptal Listesi Hakkında Karar	25.01.2005	25707
23.12.2004	19	403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa İstinaden 3034 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi Hakkında Karar	27.01.2005	25709

30.12.2004	20	403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa İstinaden 3059 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi Hakkında Karar	27.01.2005	25709
		Denizli İli Tavas İlçesine Bağlı Büyük-konak Belediyesinin İsmi "Nikfer" Olarak Değiştirilmesine Dair Karar	04.02.2005	25717
09.02.2005	21	2987 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi Hakkında Karar	07.03.2005	25748

V-YÖNETMELİKLER

A-BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
30.12.2004	8351	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.01.2005	25705
05.01.2005	8387	Devlet Muhasebesi Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.01.2005	25707
24.01.2005	8411	Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.02.2005	25721

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	06.01.2005	25692
Yerli ve Yabancı Avcıların Av Turizmi Kapsamında Avlanmalarına İlişkin Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik	08.01.2005	25694
Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	12.01.2005	25698

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Masraf Karşılıklarının Tespiti ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	24.01.2005	25706
Ordu Evleri, Askeri Gazinolar ve Sosyal Tesisler Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	27.01.2005	25709
Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliği	03.02.2005	25716
Maden Kanununun I (a) Grubu Madenleri ile İlgili Uygulama Yönetmeliği	03.02.2005	25716
Çevre ve Orman Bakanlığı Mahalli Çevre Kurulları Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.02.2005	25729
Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.02.2005	25730
Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.02.2005	25730
Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.02.2005	25735
Çevre Bakanlığı Mahalli Çevre Kurulları Çalışma esas ve Usulleri Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	22.02.2005	25735
Türk Silahlı Kuvvetleri Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	10.03.2005	25751
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.03.2005	25752
Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit ve Malul Olanların Yakınlarının ve Çalışabilecek Durumdaki Malullerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdamı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.03.2005	25752
Kamu Görevlileri Sendikaları ve Konfederasyonlarınca Düzenlenecek Üyeliğe Başvuru Belgesi, Çekilme Bildirimlerinin Şekli, İçeriği, Tutulacak Defterlerin Şekli, İhtiva Edeceği Bilgiler ile Kayıtların Düzenlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.03.2005	25752
Sendika Üye Sayıları ve Her Hizmet Kolunda Yetkili Kamu Görevlileri Sendikaları ve Bunların Bağlı Bulundukları Konfederasyonların Belirlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.03.2005	25752
Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.03.2005	25758
Polis Koleji Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.03.2005	25763
İçişleri Bakanlığı Sicil Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.03.2005	25766
İçişleri Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.03.2005	25766
Dernekler Yönetmeliği	31.03.2005	25772
Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılanması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	31.03.2005	25772

VI – MÜŞTEREK KARARLAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayı	Konusu	Tarihi	Sayısı
12.01.2005	6815	Adana İli Pozantı İlçesi Kamışlı Bucağına Bağlı Çamlıbel Köyü ile Aladağ İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gerdibi Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	13.01.2005	25699
12.01.2005	6816	Antalya İli Serik İlçesi Gebiz Bucağına Bağlı Haskızılören Köyü ile Burdur İli Bucak İlçesi Kocaaliler Bucağına Bağlı Kızıllı Köyü Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Belirtildiği Üzere; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	13.01.2005	25699
12.01.2005	6817	Adıyaman İli Gerger İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Nakışlı Köyü ile Malatya İli Pütürge İlçesi Tepehan Bucağına Bağlı Yandere Köyü Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	13.01.2005	25699
24.01.2005	6389	Çorum İli Boğazkale İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Emirler Köyü ile Alaca İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yüksekayla Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	25.01.2005	25707
07.02.2005	6869	Batman İli Gercüş İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Erişti Köyünün, Mardin İli Midyat İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	08.02.2005	25721
09.03.2005	6927	Kahramanmaraş İli Merkez İlçesi Ağabeyli Bucak Merkezi ve Aynı Bucaka Bağlı Kemallı Köyü ile Çağlayancerit İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kaleköy Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2.Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunduguna Dair Karar	10.03.2005	25751

29.03.2005 6987 Kütahya İli Emet İlçesi Örencik Bucığına Bağlı Kızık Köyünün. Aynı İlin Çavdarhisar İlçesi Merkez Bucığına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunduğuna Dair Karar

VII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Bilgi Edinme Hakkı ile İlgili Yıllık Rapor 2005/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	15.02.2005	25728
Maliye Bakanlığının Taahhüt ve Sözleşme Tasarılarının Vizelerine İlişkin Genelgesi (Sıra No: 2005/1)	02.03.2005	25743
Sağlık Hizmetlerinin Etkili Sunumu ile İlgili Başbakanlık Genelgesi (2005/4)	17.03.2005	25758
Sokakta Yaşayan/Çalışan Çocuklara Hizmet Modeli ile İlgili 2005/5 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	25.03.2005	25766
Standart Dosya Planı ile İlgili 2005/7 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	25.03.2005	25766
Açıktan ve Naklen Atamalar ile İlgili (2005/8) Sayılı Başbakanlık Genelgesi	29.03.2005	25770

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	02.01.2005	25688
Değerli Kağıtlar Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 22)	02.01.2005	25691
Harçlar Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 46)	05.01.2005	25691
Elektronik İmza ile İlgili Süreçlere ve Teknik Kriterlere İlişkin Tebliğ	06.01.2005	25692
2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	09.01.2005	25695
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 1)	11.01.2005	25697
3268 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun Kooperatiflerde Uygulanmasına Dair Tebliğ (No: 2005/1....)	15.01.2005	25701
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (SıraNo:2)	19.01.2005	25705

2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (SıraNo:3)	19.01.2005	25705
Kamu İhale Tebliği (No:2005/1)	19.01.2005	25705
2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	28.01.2005	25710
Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği (Seri No:43)	04.02.2005	25717
Harçlar Kanunu Genel Tebliği (Seri No:47)	04.02.2005	25717
Sulak Alanlar Tebliği (No: 4)	09.02.2005	25722
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:4) (Tedavi Yardımı)	09.02.2005	25722 (Mükerrer)
Kurum Tabipliklerinin Standardına Dair Tebliğ	10.02.2005	25723
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 5) (Tedavi Yardımı)	14.02.2005	25727
Kurum Tabipliklerinin Standardına Dair Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	19.02.2005	25732
Kurumlar Vergisi Genel Tebliği (Sıra No: 86)	20.02.2005	25733
Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 22) (Kesin Hesap Kanunu Tasarılarına İlişkin Cetveller)	28.02.2005	25741
İzmir İli, Çandarlı. Üvecik Plaj Bölgesindeki İkinci Derece Kara Askeri Yasak Bölgesinin Koordinatlı Listesi	08.03.2005	25749
2004/5 Sayılı 2005 Yılı Fuar Takvimi Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (No : İTG-2005/1)	11.03.2005	25752
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No : 7)	13.03.2005	25754
2005 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No : 6) (Tedavi Yardımı)	15.03.2005	25756
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No : 159)	17.03.2005	25758

IX. BAKAN ONAYI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Onay Tarihi
İl Emniyet Müdürlükleri Muharebe Elektronik Şube Müdürlüğü ile Radyo TV ve Foto Film Şube Müdürlüğü Kurulu. Görev ve Çalışma Yönetmeliği	14.03.2005

X. BAKAN ONAYI İLE YAYIMLANAN YÖNERGELER

Konusu	Onay Tarihi
İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği Çalışma Yönergesi	09.02.2005

TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanır. Derginin internet adresi, <http://www.icisleri.gov.tr/tid>'dir.

2- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işlenme eserler Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo-ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan ya da çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

3- Yayın Kurulu Dergiye girecek yazıları öncelik sırasına koyar ve Derginin hangi sayısında sırayla yayımlayacağına karar verir. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 2 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

4- Yapılan değerlendirme sonucunda Yayın Kurulu kararıyla düzeltilmek ya da kısaltılmak üzere iade edilmesine karar verilen yazılar, düzeltildikten sonra tekrar gönderildiğinde yeniden değerlendirmeye alınır. İade edilen yazılar, yazarı tarafından üç ay içinde düzeltilerek tekrar gönderilmezse veya geç gönderilirse bu durumda yazı olumsuz olarak değerlendirilir ve stoktan düşülür.

5- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk

İdare Dergisinin 442 nci sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://www.icisleri.gov.tr/tid> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1,2, 3)

6- Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Yazılar hiçbir nedenle geri verilmez.

7- Yazısı kabul edilen yazarlara. Derginin yayımlanmasından sonra 9

Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz.

YAZIM KURALLARI

1- Makale, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacak).

2- Makalelerde **başlık 10 kelimeyi** geçmeyecek şekilde kısa ve öz olacak, ilk sayfasında yazarların adları, kurumları ile web sayfasından ulaşımı sağlamak için kullanılmak üzere önerilen anahtar sözcükler (en az 3 en çok 7) bulunacaktır.

3- Dergiye, başka bir yerde yayımlanmamış veya halen yayımlanmak üzere değerlendirme sürecinde olmayan yazılar, çeviri yazılar ve yabancı dilde makaleler gönderilebilecektir. Yabancı dilde yazılan makalelerde 250 kelimeyi geçmemek üzere Türkçe özet ve başlığa yer verilecektir.

4- Makaleler; 3,5'lik disket kopyası ile birlikte 2 nüsha olarak posta, e-posta (**tid@icisleri.gov.tr**) veya elden gönderilecektir. **Makaleler, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmayacak**(kaynakça dahil), A4 boyutunda. Times New Roman, 12 punto ve 1,5 satır aralığı olacak şekilde hazırlanacaktır.

5- Birden fazla yazı gönderilmesi halinde, yazılardan sadece biri Yayın Kurulu'nda değerlendirilecektir. Diğerleri Derginin sonraki sayıları için sırayla Kurula alınacaktır. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az Derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

6- Yazı, rakam harf sistemi (I, A, 1, a) veya ondalık sistem (1, 1.1, 1.1.1, 2, 2.1, 2.1.1,.....) ile bölümlere ayrılacaktır. Tablo ve şekillerin hazırlanmasında

Derginin boyutları ve genel dizaynı dikkate alınacaktır. Başlıklar tabloların üstünde, şekillerin ise altında yer alacak ve sıra numarası verilecektir.

7- Kaynakların metin içerisinde gösterilmesinde klasik ve güncel olmak üzere iki farklı yöntemden biri kullanılacaktır.

a) Klasik Yöntem(Dipnotlu Kaynak Gösterme Yöntemi):

Aynen yapılan alıntılar “tırnak içinde” metnin blok düzenini bozmayacak şekilde verilir ve tırnak dışına verilecek dipnot numarası ile metnin sonunda kaynağı belirtilir. Her bölüm için (1)'den başlayarak verilen dipnot numarasına

göre sayfa altında verilecek kaynak, aynı zamanda konuya ilişkin genel ve özel açıklamaları da içerebilir.

Alıntı, metinde ilk kez kullanıldığında, dipnotta kaynağa ilişkin tüm bilgilere yer verilir. Alıntı ardışık biçimde yapılıyorsa, a.g.e. (adı geçen eser) yazılır ve sayfa numarası verilir. Aynı sayfada araya başka bir kaynak girmişse dipnotta yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa

numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntıdan sonra, başka bir yazardan alıntı yapılmış ve ilk yazarın kitaplarından birinden tekrar alıntı yapılmış ise, yazarın soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilir.

aa) Dipnotu:

- Kitabı Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, **Kitap Adı**, Yayın Bilgileri (Baskı sayısı. Yayınlayan, Basılan yer. Yayın tarihi) ve Sayfa numarası.

Örnek: Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s 139.

- Süreli Yayınları Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, “Makalenin Adı”, **Derginin Adı**, Cilt numarası, Basılan yer, Yayın Tarihi, Sayı numarası (Ay,Yıl), Sayfa numarası.

Örnek: Ziya Çöker, “Bugünkü Uygulama İçerisinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1991, Sayı 393, ss 27-28.

ab) Kaynakça:

- Kitabı Kaynakçada Gösterme:

Yazarın Soyadı, Adı, **Kitabın Adı**, Derleyen, hazırlayan veya çevirmenin adı ve soyadı, Baskı sayısı. Yayın yeri, Yayınlayan, Yayın tarihi.

Örnek: Şayian, Gencay. **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2000.

- Süreli Yayınları Kaynakçada Gösterme:

Yazarın Soyadı, Adı, “Makalenin Adı”, Çeviren, **Derginin Adı**, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Örnek: Öztürk, Namık Kemal. “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Sayı 442, ss 1-26.

b) Güncel Yöntem(Bağlaç Yöntemi):

ba) Dipnotu

Metin içerisinde kaynak gösterimi klasik yöntemde olduğu gibi üst simge yoluyla değil; alıntı bitiminde parantez içerisinde yazarın soyadı ve basım yılı belirtilerek yapılmaktadır.

Metin İçinde: (Yazar soyadı, yayım yılı:sayfa no)

Örnek: “.....Birçok alt kültür ve karşı kültür alanlarıyla günümüz toplundan çoğulcu toplum yapısını oluşturmaktadır (Eroğlu, 1996; 26) ”

Tek Yazarlıya Örnek: (Akat, 1984: 86)

Çift Yazarlıya Örnek: (Taner ve Polat, 1992: 80-85)

İkiden Çok Yazarlıya Örnek: (Bennett vd., 1996: 39-46).

Bir Yazarın Birden Çok Çalışmasına Gönderme Yapılmasına Örnek: (Akgüç, 1980a: 15-20; 1980b: 18-40)

bb) Kaynakça:

Kitabın Kaynakçada Gösterimi; Yazarın soyadı, adı. Yayımlı tarihi, **Kitabın adı**, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı. Yayımlı yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayımlı tarihi, “Makalenin Adı”, Çeviren, **Derginin adı**, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Kaynakça ayrı bir sayfada alfabetik sırayla yazılmalıdır. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçime uyulmalıdır:

- Çok Yazarlı Kitap İçin Örnek: Langholz, G., Francioni, J., Kandel, A., (1989) **Elements of Computer organization**. New Jersey, Prentice Hall.

- Tek Yazarlı Kitap İçin Örnek: Aylan, Gencay, 2000, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, Tesev Yayınları, İstanbul.

- Sureti Yayın İçin Örnek: Bennett, H., Gunter, H., Reid, S., (1996) Through a glass darkly: images of appraisal. **Journal of Teacher Development**, 5(3) October, pp. 39-46.

- Derleme İçin Örnek: Dooley, Michael P. (1989), “Market Valuation of External Debt”. J.A.Frenkel, M.P. Dooley ve P. Wickham (der.), **Analytical Issues in Debt** içinde, ABD: IMF Yayını.

- İnternet Kaynaklı Alıntı İçin Örnek: Mutur, Naci, Gökbunar, R. (2003), “21. Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması”, http://www.canaktan.ore/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/muter-egitim-hizmetleri-kalite.pdf > (07.10.2003).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça’ya eklenebilir.