

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Dr. A. Celil ÖZ / İller İdaresi Genel Müdürü

Editör Yardımcısı

Şemseddin ERKAYA / SGB Daire Başkanı

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Adnan YILMAZ

Dr. A. Celil ÖZ

Dr. Yusuf MAYDA

Dr. Muammer SÖNMEZ

Dr. Hasan Hüseyin CAN

Dr. Ahmet SARICAN

Şemseddin ERKAYA

Strateji Geliştirme Başkanı

İller İdaresi Genel Müdürü/Editör

Personel Genel Müdürü

İller İd. Genel Müd. Yardımcısı

Hukuk Müşaviri

Nüf. ve Vat. İşl. Genel Müd. Yrd.

SGB Daire Başkanı

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Doç. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Sait AŞGIN

Prof. Dr. Zühtü ARSLAN

Doç. Dr. Asım BALCI

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN

Prof. Dr. Ali BİRİNCİ

Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN

Galip DEMİREL

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Prof. Dr. Musa EKEN

Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU

Prof. Dr. Remzi FINDIKLI

Prof. Dr. Orhan GÖKÇE

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Doç. Dr. Ahmet KESİK

Prof. Dr. İlber ORTAYLI

Dr. Ali Nihat ÖZCAN

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

Prof. Dr. Murat SEZGİNER

Prof. Dr. Ali ŞAFAK

Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR

Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU

Prof. Dr. Burhanettin UYSAL

Prof. Dr. Nükhet YETİŞ

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Karabük Üniversitesi İİBF Dekanı

Polis Akademisi Başkanı

Selçuk Üniversitesi

TODAİE

Türk Tarih Kurumu Başkanı

Gazi Üniversitesi

Emekli Vali-Müsteşar

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Marmara Üniversitesi

Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı

Polis Akademisi

Selçuk Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

TODAİE Genel Müdürü

Sakarya Üniversitesi

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Galatasaray Üniversitesi

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV

Akdeniz Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

Polis Akademisi

Gazi Üniversitesi

Beykent Üniversitesi

Karabük Üniversitesi

TÜBİTAK Başkanı

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 82

EYLÜL 2010

SAYI: 468

İÇİNDEKİLER

Hakan AYDIN - Veysel GÜNDÜZ

Çocuk Güvenliğinin Sağlanmasında
Yerel Yönetimlerin Rolü:
"Taş Atan Çocuklar" Sorunu

9

*The Role of Local Administrations to Ensure
Child Safety: The Problem of "Children
Throwing Stone"*

Ahmet BOZDAĞ

İdare Hukukunda
İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay
Uygulaması

33

*Service Fault of Administration in
Administration Law*

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ

Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli
İdareler

49

The Recall System and Local Government

Zehra ŞAHİN İLKORKOR

Kamu Yönetiminde Etkinliğin
Sağlanmasında Alternatif Bir Model:
İhale Yöntemi

63

*Alternative Model for Efficiency in the Public
Sector: Contracting Out*

Mehmet KÖSEOĞLU

Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve
Çözüm Önerileri

85

*Issues of Unions of Local Governments and
Suggestions for Solution*

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU

Türkiye'de Kırsal Çevre Etiği Konusunda
Mülki İdare Âmirlerinin Görüşleri

103

*Considerations of Public Administrators on
The Rural Environmental Ethics in Turkey*

Ramazan ŞAHİN

Ombudsman Kurumu ve Türkiye'de Kurul-
masının Türkiye'nin Demokratikleşmesi ve
Avrupa Birliği Üyeliği Üzerine Etkileri

131

*The Ombudsman Institution and its
on Turkey's Democratization and The
European Union Membership Process*

Dr. Aydın USTA

Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlakî Yü-
kümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme

159

*An Evaluation About his/her Ethical
Objective and Moral Responsibility of A
Public Servant*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

*İdareciler,
bana içten sevgilerini haykıranlar;
yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet
olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için
insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve
devlet anlamlarını en son ilmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.*

S. C. Atatürk

Değerli okurlar,

Eylül dönemine ait Türk İdare Dergisi'nin 468. sayısı ile yine beraberiz. Bu sayımızda yer verdiğimiz, akademisyenler ile idarecilerden gelen güncel konuların işlendiği makalelerin yöneticilerimize ve akademik camiaya önemli katkı sağlayacağına inanıyorum.

Dergimizde, ülkemiz için güncel bir konu olan "Taş Atan Çocuklar Sorunu"; yönetim kültürümüze yeni yerleşmekte olan, kamu yönetiminde etkililik ve verimliliğinde önemli bir destek unsuru olan "etik" kavramı; Türk kamu yönetimi için yeni kavramlar olan "ombudsmanlık" kurumu ile bazı gelişmiş ülkelerde uygulanan seçilmişler için bir denetim yolu olan "geri çağırma mekanizması" gibi konuların kapsamlı bir şekilde ele alındığı sekiz makaleye yer verdik.

Bu sayıda yer verdiğimiz makalelerin içeriğine genel hatlarıyla bakacak olursak;

Hakan AYDIN ile Veysel GÜNDÜZ tarafından kaleme alınan, "Çocuk Güvenliğinin Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Rolü: Taş Atan Çocuklar Sorunu" başlıklı makalede; Yerel yönetimlerin, çocuk ve gençlere yönelik görev ve sorumlulukları çerçevesinde çocuk güvenliği kavramı değerlendirilerek, çocuk güvenliğinin sağlanması hususunda yerel yönetimlerin rol ve katkısı ortaya konulmuş, yerel yönetimler ve çocuk güvenliği ilişkisi; sosyal hizmetler, çocuk suçluluğu ve çocuk kayıpları çerçevesinde ele alınmıştır.

"İdare Hukukunda İdarenin Hizmet Kusuru ve Danıştay Uygulaması" konulu makalede, Ahmet BOZDAĞ; idarenin ve kamu personelinin hukuka aykırı ve görevle bağlantılı olan her türlü işlem ve eyleminden doğan zarardan dolayı idarenin sorumluluğunu öngören, idare hukukuna özgü bir kavram olan "hizmet kusuru" ve bu kusur sonucunda ortaya çıkan zararların tazmini konusunun özellikle tartışmalı yönlerini ön plana çıkararak incelemektedir.

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ, "Geri Çağırma Mekanizması ve Mahalli İdareler" isimli makalesinde; bazı gelişmiş ülkelerde uygulanan, seçmenler tarafından belli usul ve şartlara bağlı olarak halkın oyuyla seçilmiş kişi ve organların görevlerine son verilebilmesini sağlayan ve seçmenlere mahalli idareler üstünde bir denetim yetkisini veren "geri çağırma" mekanizmasını incelemektedir.

"Kamu Yönetiminde Etkinliğin Sağlanmasında Alternatif Bir Model: İhale Yöntemi" başlıklı makalesinde, Zehra Şahin İLKORKOR; kamu hizmetlerinin sunumunda en fazla kullanılan yöntem olan "ihale yöntemi"nin kavramsal çerçevesini ayrıntılarıyla anlatarak, bu yöntemin Türkiye'deki uygulamasını incelemiş ve bu konudaki mevzuata ve örnek uygulamalara yer vermiş, ihale yönteminin kamu idareleri tarafından başarılı bir şekilde uygulanması için gerekli hususların önemine vurgu yapmıştır.

Mehmet KÖSEOĞLU “Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri” başlıklı makalesinde; sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişmeler ile birlikte artan yerel nitelikli ihtiyaç ve talepleri tek başına karşılamada güçlük çeken yerel yönetimlerin, bu sıkıntıları aşmak için oluşturdukları yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumsallaşmış hali olan “yerel yönetim birliklerinin” başta hukuki sorunlar olmak üzere, denetim sorunları, mali kaynakların yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar, istihdam ve personel sorunları, yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunlar ve bu sorunların çözümlenebilmesi için yapılması gereken çalışmaları incelemiştir.

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU makalesinde; insan ve toplum yaşamının çerçevesini ve kapsamını çizen etiğin bir alt dalı olan “kırsal çevre etiği” hakkında Mülki İdare Amirlerinin görüş ve düşüncelerinin neler olduğunu, anket yöntemi ile tespit etmiş; elde edilen bulguları yorumlayarak sonuç ve öneriler ortaya koymuştur.

Hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını korumak, yönetimde keyfiliği ve hukuk dışı uygulamaları engellemek suretiyle demokratik yönetimi sağlamada etkin bir mekanizma olan “ombudsman” kurumunun, Türkiye’nin demokratikleşme problemini çözmesine ve bir AB ülkesi olmasına yardımcı olup olamayacağı Ramazan ŞAHİN tarafından kaleme alınan makalede değerlendirilmektedir.

Son olarak Dr. Aydın USTA yazısında; küreselleşmenin egemen olduğu günümüzde kamu yönetiminin etkililik ve verimliliğinde önemli bir destek unsuru olan “etik” kavramını kamu görevlileri açısından ele alarak, kamu örgütlerinde yaşanan ahlaki sorunlara ve çeşitli anlaşmazlıklara, etik disiplininin çözüm sağlayacağı değerlendirilmesini ortaya koymaktadır.

Dergimize makaleleri ile katkıda bulunan yazarlarımıza, hakem olarak değerlendirme yapan kıymetli hocalarımıza, dergimizin yayına hazırlanmasında emeği geçenlere teşekkür eder, daha zengin muhtevalı yeni sayılarda buluşmak ümidiyle saygılar sunarım.

Dr. Abdil Celil ÖZ

İller İdaresi Genel Müdürü

Dergi Editörü

ÇOCUK GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ: "TAŞ ATAN ÇOCUKLAR" SORUNU

Hakan AYDIN *

Veysel GÜNDÜZ **

ÖZET

Çocuk güvenliğinin sağlanması hususunda yerel yönetimlerin rolü ve katkısını ortaya koymayı amaçlayan bu makalede, yerel yönetimler ve çocuk güvenliği ilişkisi sosyal hizmetler, çocuk suçluluğu ve çocuk kayıpları çerçevesinde ele alınmıştır. Bu çalışmada 2004 yılından itibaren yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemelerin, yerel yönetimlerin yapı ve fonksiyonlarındaki etkisi ve sosyal hizmet politikalarındaki yansımaları tartışılarak Türkiye'deki durum saptanmıştır. mevcut haliyle yerel yönetimlerin çocuk/gençlerin güvenliği ve riskli çocuklara yönelik veri toplama ve tespit çalışmaları ile ilgili olarak yeterli katkıyı sağlamaktan uzak olduğu kanaatine varılarak bu durumun yerel yönetimlerin idari, mali ve yapısal sorunlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, suç, güvenlik, çocuk, sosyal hizmetler, sosyal belediyeçilik.

ABSTRACT

The Role Of Local Administrations To Ensure Child Safety: The Problem Of "Children Throwing Stone"

In this article to be aimed to demonstrate the role and contribution of local administrations, the relationship between local administrations and child safety was examined within the framework of social services and child delinquency. In this article, the effect of some regulations in local administration being made since 2004 on the structure and functions of local administrations and reflection of these regulations on the social service policies were discussed, and this will give us the opportunity to see the situation in Turkey. In this article to be convinced that current form of local administrations were far from to provide sufficient contributions about identified studies and data collection involving child/youth safety and risk child. It was also recognized that this situation was due to fiscal and structural problems of local administrations.

Key Words: Local administrations, delinquency, security, child, social services, social municipality

* İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme, Uygulama Bürosu

** Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler A.B.D. Başkanlığı Yüksek Lisans Öğrencisi

GİRİŞ

Son günlerde çocuk güvenliğine ilişkin tartışmalar tüm ülkelerin ana gündeminde önemli bir yer oluşturduğu gibi Türkiye’de de “taş atan çocuk”lar bağlamında ülke gündeminde yer almakta, suça itilen çocuklar gazetelerin ve televizyon programların haberlerine konu olmaktadır.

Çocukların korunması hususunda Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Çocuk Adalet Sisteminin Uygulanması Konusunda Birleşmiş Milletler Asgari Standart Kuralları (Pekin Kuralları), Çocuk Suçluluğunun Önlenmesine İlişkin Birleşmiş Milletler Yönlendirici İlkeleri (Riyad ilkeleri), Özgürlüğünden Yoksun Bırakılmış Çocukların Korunmasına İlişkin Birleşmiş Milletler Kuralları (Havana) suça sürüklenen çocuklar açısından önemli uluslar arası belge ve sözleşmelerdir. Bilindiği gibi tüm bu belgelerde çocuğun yüksek yararı, çocuğun toplumla bütünleşmesi ve cezanın en son çare olması vurgulanan temel özelliklerdendir.

Ülkemizdeki yasal çerçevede çocuğun nasıl tanımlandığı dendiğinde temelde iki kanun akla gelmektedir. Bunlar Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Kanunu ve Çocuk Koruma Kanunu (ÇKK)’dur. Bununla birlikte 3717 Sayılı Terörle Mücadele Yasası’ndaki bazı düzenlemelerden de çocukların etkilendiği bilinmektedir.

ÇKK ile getirilen modern yaklaşım çocuğun bir suçu işlediği yönünde değil, bir suça başkaları tarafından sürüklendiği yönündedir. Bu yaklaşım, çocuğu suç işleyen bir suçlu olarak görmeyip onun suça sürüklendiğini temel ilke olarak ele almakta, bir anlamda fail çocuğu da suç mağduru konumunda kabul etmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da suça sürüklenen çocuğun cezalandırılmasını değil korunmasını, suçtan ve onu suça sürükleyen çevreden uzaklaştırılmasını temel amaç edinmiştir (Aydın ve Ergenç, 2009: 17).

Yerel yönetimler, belde halkının ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, dolayısıyla topluma karşı çeşitli sorumlulukları bulunan kamu kurumlarıdır. Bu sorumluluk çerçevesinde yerel yönetimler, kararlarını toplumun ihtiyaç ve beklentilerine uygun şekilde almak zorundadırlar. Bu nedenle toplumun yapısını, temel ihtiyaçlarını ve önceliklerini tanımak, en kısa sürede ve istenen düzeyde bunlara cevap vermek, etkin yönetimin bir gereği olmaktadır (0-18.org, 2010).

Günümüzün önemli sorunlarından birisi de kuşkusuz çocuk güvenliği olgusudur. Türkiye’de son yıllarda kayıp çocuk vakalarının giderek artış göstermesi, çocuk suçluluğu ve çocuk istismarındaki artış toplumsal bir tedirginliğe sebep olmuştur. Her aileyi tedirgin eden bu sorun nedeniyle de önemli ve çözümü acil bir konu hâline gelmiştir. Nüfusun önemli bir kısmının çocuk ve gençlerin oluşturduğu Türkiye’de, çocuk güvenliğinin sağlanması hususundaki çalışmalar bu sebeple her geçen gün daha da önem kazanmaktadır.

Bu çalışmada, yerel yönetimlerin çocuk ve gençlere yönelik görev ve sorumlulukları çerçevesinde çocuk güvenliği olgusu değerlendirilecek, yerel yönetimlere ilişkin yapılan son yasal düzenlemelerde konuyla ilgili bahsedilen sorumluluklarına değinilecektir.

1. Çocuk Suçluluğuna İlişkin Ulusal Ve Uluslararası Alanda Yapılan Hukuki Düzenlemeler

Dünya genelinde artmakta olan çocuk suçluluğuna karşı devletler (merkezi ve yerel yönetimler olarak) farklı önlemler almaktadırlar. Çocukların suç işlemesine sebep olacak nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik bu çalışmaların başarısı ilk başta sorunların tespitine, alternatif çözüm yollarının bulunmasına, en makul ve uygulanabilir çözümün uygulanmasına bağlıdır. Bu ise yönetim anlayışlarında bir takım değişikliklerin ortaya çıkmasına neden olacaktır (Ünlü, 2009).

Günümüzde yerel yönetimler sınırları içinde yaşayan birey, grup (aile) ve toplulukların üç farklı kaynaktan gelen ve müdahale edilmedikçe derinleşen sosyal sorunlarıyla yakından ilgilenmek durumundadır. Temelde toplumsal, ekonomik ve yönetsel sistemin işleyişinden kaynaklanan, özellikle büyük kentlerde erken müdahaleyi gerektirecek ölçüde derinleşen yoksulluk, işsizlik, dilencilik, madde bağımlılığı, sokak çocukları, çocuk istismarı ve çocuk suçluluğu v.b. sorunlardır ki, bu sorunların çözümünde merkezi yönetimlerle birlikte yerel yönetimlerin de vazgeçilmez bir rolü bulunmaktadır.

Çocuk suçluluğu veya sokak çocukları gibi sorunlar yerel yönetimlerin hizmet alanını oluşturan şehir merkezlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu sorunun olumsuz etkileri de yine ağırlıklı olarak şehir merkezlerinde görülmektedir. Dolayısıyla soruna yönelik önleyici müdahaleler hususunda merkezi yönetimden kaynaklanan bürokratik engellerin önüne geçilmesi, yerinde ve en yakın birimlerce önleyici yönde müdahale edilmesi çözüm konusunda etkinliği arttıracaktır. Bu sebeple ulusal ve uluslararası alanda yapılan düzenlemelerde çocuğun yaşadığı çevreye en yakın birimler olan yerel yönetimlere çocuk güvenliğinin sağlanması ile ilgili olarak görevler verilerek yerel yönetimler sosyal politikaların yerine getirilmesinde aktif olarak rol almışlardır.

Nitekim Çocuk Suçluluğunun Önlenmesine İlişkin Birleşmiş Milletler Yönlendirici İlkeleri (Riyad İlkeleri), Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 29 Kasım 1985'te kabul edilen Pekin- Beijing Kuralları (Birleşmiş Milletler Çocuk Ceza Adalet Sisteminin Uygulanması Hakkındaki Asgari Standart Kurallar), Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 14 Aralık 1990 tarihinde kabul edilen Havana Kuralları (Özgürlüğünden Yoksun Bırakılmış Çocukların Korunmasına İlişkin Birleşmiş Milletler Kuralları), 22.11.2007 tarihli ve 5717 sayılı Uluslara-

rası Çocuk Kaçırmanın Hukukî Yön ve Kapsamına Dair Kanun gibi uluslar arası düzenlemelerde suça sürüklenen ve kaçırılan çocuklara ilişkin suçun ortaya çıkmasını önleyici, çocuğun sağlıklı bir ruhsal ve fiziki gelişimini sağlayıcı, özel bir yargılama ön gören yapı genel hatları ile ortaya konularak bu doğrultuda yerel yönetim kuruluşlarının önemine vurgu yapılmaktadır.

Bununla birlikte yürürlüğe giren ulusal düzenlemeler ile Türkiye’de, hapis cezasına seçenек olarak para cezası dışında seçenекler öngören 5237 sayılı TCK(Türk Ceza Kanunu), adli kontrol tedbirlerini öngören 5271 sayılı CMK(Ceza Muhakemesi Kanunu), çocuklar için denetimli serbestlik hükümlerini öngören 5395 sayılı ÇKK’nun(Çocuk Koruma Kanunu) ve şartla tahliye sonrası hizmetleri düzenleyen 5275 sayılı kanunun gereklerinin yerine getirilmesi için Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile suçtan mağdur olan kişilerin korunması amacıyla Koruma Kurulları oluşturulmuştur. Koruma kuruluna belediye başkanı veya görevlendireceği yardımcısı da katılmaktadır. Nitekim Türkiye, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu ile ikincil mevzuatında çocuk kavramını yaşa bağlı olarak belirleyerek uluslararası hukuka uygun bir düzenleme getirmiş böylelikle bu alanda çok önemli bir aşama kaydedilmiş, çocukların korunmasının toplumsal bir sorumluluk olduğu gerçeği realize edilerek, uygulamada yaşanan bazı sıkıntılara karşın çocuk haklarının korunmasında bir basamak atlanmıştır.

ÇKK ile getirilen modern yaklaşım çocuğun bir suçu işlediği yönünde değil, bir suça başkaları tarafından sürüklendiği yönündedir. Bu yaklaşım, çocuğu suç işleyen bir suçlu olarak görmeyip onun suça sürüklendiğini temel ilke olarak ele almakta, bir anlamda fail çocuğu da suç mağduru konumunda kabul etmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da suça sürüklenen çocuğun cezalandırılmasını değil korunmasını, suçtan ve onu suça sürükleyen çevreden uzaklaştırılmasını temel amaç edinmiştir.

Çocuk Koruma Kanunu’nun 3. maddesine göre de, suça sürüklenen çocuk (ÇKK, 2005: mad/3) kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiili işlediği iddiası ile hakkında soruşturma veya kovuşturma yapılan ya da işlediği fiilden dolayı hakkında güvenlik tedbirine karar verilen çocuğu ifade etmektedir.

İlgili maddede, kanunlarda suç olarak kabul edilen eylemi gerçekleştiren çocukları, “suç işlemiş çocuk”, “suç işleyen çocuk”, “suçlu çocuk” gibi ifadeler altında gruplandırmak yerine, çocuğun suç olarak tanımlanan eylemi gerçekleştirmesinde, iradesi yanında veya tamamen bunun dışında, dış etkenlerin ve sebeplerin varlığını kabul eder bir anlayışla “suça sürüklenen çocuk” ifadesi kullanıldığı görülmektedir (Balo, 2009: 188).

Nitekim TCK'nın 38'inci maddesi gereğince başkasını suç işlemeye azmettiren kişi, işlenen suçun cezası ile cezalandırılmakta, üstsoy ve altsoy ilişkisinden doğan nüfuzu kullanmak suretiyle suça azmettirme halinde, azmettirenin cezası üçte birden yarısına kadar arttırılmaktadır. Çocukların suça azmettirilmesi halinde ise, bu fıkra hükmüne göre cezanın arttırılabilmesi için üstsoy ve altsoy ilişkisinin varlığı aranmamaktadır (Balo, 2009: 131).

Ancak çocukların korunmasına ilişkin yapılan hukuki düzenlemeler tek başına sorunun çözüme kavuşturacağını beklemek olanaksız olduğundan çeşitli kamu kurumlar tarafından da koruyucu ve önleyici tedbirler alma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

2. Türkiye’de Çocuk Suçları ve Nedenleri

Çocuğu suça yönelmesindeki etkenleri mikro ve makro şeklinde bir ayrım tabi tutabiliriz. Mikro düzeydeki etkenleri çocuk ve ailesi olarak ele almak mümkündür. Ergenlik dönemi ile birlikte çocuğun hızlı bir bedensel, ruhsal, sosyal gelişim ve değişim dönemine girmesi, okul, çocuğun akran grubu, çalışma yaşamı, çocuğun boş zaman olanaklarını değerlendirmesi, çocuğun ailesi tarafından kabul veya reddedilmesi, aile içi ilişkilerin niteliği, ana baba tutumları, disiplin biçimleri, çocuğun aileye bağlılığı, rol modelleri gibi faktörlerin suç davranışı ile ilişkisi bugün araştırmalarla kabul edilmiştir (caginpolicisi.com.tr, 2010).

Makro düzeyde ülkenin sosyal ve ekonomik politikaları, göç, toplumun sosyal, kültürel ve ekonomik yapısı, medya (Acar, Cankurtaran Öntaş, 2003: 299), sosyal refah sistemi, adalet sistemi vb. sistemlerin rolü ve yeri suç davranışının ortaya çıkması açısından önemli etkenlerdir.

Ancak bu unsurların tek başına çocukların suç işlemesinde etkili olabileceğini söylemek mümkün olmadığından Türkiye açısından bölgesel farklılıkların, sosyo-ekonomik veya kültürel etkenlerin (töre cinayetleri v.s.), göç ve terör gibi olguların etkisi de göz ardı edilmemelidir.

Genel olarak bakıldığında Türkiye’de suça sürüklenen çocuklar bakımından karşılaşılan en yoğun suç türü mala karşı suçlar olup bunlar arasında da hırsızlık suçları ön plana çıkmaktadır. Çocukların içinde bulundukları sosyal ve kültürel çevrenin yaklaşımları ile ekonomik yoksunlukları onları suça sürüklemektedir. Tüketim toplumunun yarattığı özendirmeler karşısında korumasız ve ekonomik yoksunluk içinde bulunan çocuk bu yönlendirmeler sonucunda oluşturduğu ihtiyaçlarını gidermek için suça başvurabilmektedir (Aydın, 2008: 18). Çocuklar, kendi yaşamını sürdürmek için hırsızlık yapabildiği gibi, yetişkinlerin kendilerini suça sürüklemeleri sonucu da hırsızlık yapabilmektedirler. Ceza ehliyetleri olmadığı için çoğu kere yetişkinler tarafından oluşturulan çetelerin

içine dahil edilerek adeta suç makinesi olabilmektedirler. Eylem sırasında şüphelilerin malı ele geçirme pahasına vücut dokunulmazlığı konusunda acımasız bir tavır sergiledikleri de sıkça yaşanan durumlardandır.

Bundan sonra kasten yaralama suçları çocuk suçluluğunda ikinci sırayı almaktadır. Türkiye’de var olan şiddet kültürü çocuklarımızı da içine almaktadır. Evde, okulda, sokakta, işyerinde, medyada şiddeti gören, şiddete maruz kalan çocuk şiddeti öğrenmekte ve bir süre sonra maruz kaldığı şiddetin uygulayıcısı durumuna gelebilmektedir. Yağma, kasten öldürme ve öldürmeye teşebbüs ile cinsel istismar suçları gibi ağır cezalı suçlar çocuklar bakımından sayısal bir ağırlık ifade etmese de bu suçların niteliksel ağırlığı nedeniyle dikkate alınması gereken suçlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Aydın, 2008: 19). Nitekim Türkiye’de de çocuklar tarafından işlenen suçların büyük bir kısmı örneğin adam öldürme, kız ve kadın kaırma, hırsızlık, gasp v.s. suçlar o bölgelerdeki toplumsal değerlerin ve ekonomik koşulların etkisi altında işlenen suçlardır.

Öte yandan ceza infaz kurumlarında bulunan çocuklara ilişkin istatistiklerde hükümlü/hükümsüz çocukların eğitim durumlarına bakıldığında birçoğunun okuma-yazma bilmeyen, okur-yazar olup bir okul bitirmeyen ya da ilköğretim mezunu oldukları da görülmektedir (cte.adalet.gov.tr, 2009). Zorunlu temel eğitimi alamayan, alsalar bile iyi ve kaliteli bir eğitime sahip olamayan, okul sonrası saatlerini iyi bir şekilde değerlendiremeyen çocukların suça sürüklenme bakımından risk grubuna girdiği bilinmektedir.

Bununla birlikte Türkiye’de son dönemde yeni bir suça sürüklenen çocuk tipi ortaya çıkmıştır. 18 yaş altında, büyük çoğunlukla psikolojik bozuklukları olan, eğitimsiz, amaçsız gibi belirgin özellikleri olan çocuklar ülke gündemini sarsan cinayetlerin faili durumdadırlar. Rahip Santora ve Hrant Dink cinayetleri gibi suçların çocuklara işletilmesi organize suçlara örnek olarak verilebilir (Aydın ve Ergenç, 2009: 77).

Mala karşı işlenen suçlarda oluşan organize yapılanmalarda da (kap-kaç, gasp çeteleri v.s.) yine çocukların istismar edildiği net olarak görülmektedir.

Çeteler ve örgütler çocukları ve gençleri propagandaları ile kolaylıkla suç oluşumlarının içine çekebilmekte, onların ulaşamadıkları birçok imkânı onlara sunarak, sosyal ve ekonomik sıkıntıların yaşandığı bölgeleri kendileri için bir potansiyel eleman kazanma alanları olarak değerlendirmektedirler. Çocukların yaşlarının küçük olmasından dolayı işledikleri suçlardan yeterince cezalandırılmaması, organize çetelerin çocukları kapkaç ve gasp olaylarında kullanmalarına yol açmaktadır. Bu durum göz önüne alındığında sokak çocuklarına yönelik yürütülen etkinliklerin önemi bir kez daha ortaya çıkmakta ve bu soruna köklü ve yerinde bir çözüm bulunmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Cumhuriyet Gazetesi, 2004).

Nitekim Türkiye’de ve dünyanın değişik yörelerinde çocuklar, erişkinler tarafından kurgulanan değişik boyuttaki terör eylemleri sonrası, fiziksel ve ruhsal yönden ileri derecede örselenmekte; bu eylemler karşısında gerek kendi fiziksel, bilişsel ve ruhsal donanımları yeterli olmadığından, gerekse zaman zaman ana/babaları da, olayla baş etme, yol gösterme, koruma, yetiştirme yönünde yetersiz ve çaresiz kalabileceğinden, çok yoğun bir korku, güçsüzlük ve ne yapacağını bilememe duyguları yaşayabilmektedirler. Böylesi bir baskı ve terör sürecinde yaşamak durumunda kalan çocuklarda kendini savunma, kendini aktarma, haksızlıklar karşısında direnebilmek üzere kendi iç güçlerini işleme sokma gibi benlik işlevleri sağlıklı çalışmamaktadır. Bu tür şiddet içeren deneyimlerin sıkça yaşandığı toplumlarda yaşayan çocuk ve gençlerin ileride edilgen, ürkek, bağımlı, sömürüye açık ve silik birer yetişkin oldukları ve kimliksiz toplumlar oluşturdıkları gözlenmektedir. Buna ek olarak, çocukluğunda ezilmiş, şiddetin, terörün acımasızlığını yaşamış; bu tür deneyimlerle yoğrulmuş bireylerden oluşmuş toplumsal yapılanmalarda, şiddet ve baskı bir çeşit toplumsal zorunluluk ve yaşam tarzı olarak belirlenmiştir (Gökler, 2001: 63).

2.1 İç Göç ve Terör Kapsamında Suça Sürüklenen Çocuklar

Türkiye’de 31 Temmuz 2009 itibariyle cezaevlerinde toplam 2 bin 725 çocuk bulunmaktadır. Ceza infaz kurumlarında bulunan çocuklardan bin 946’sı tutuklu, 460’ı hükmen tutuklu ve 319’u ise hükümlüdür. Ceza infaz kurumlarında bulunan çocuk sayısında 511’le İstanbul ilk sırada bulunurken 270’le İzmir ikinci sırada, 260’la da Adana üçüncü sırada yer almakta, Diyarbakır’da ise 109 çocuk cezaevinde bulunmaktadır. Yine 2008 yılında Çocuk Ağır Ceza Mahkemelerine 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ile ilgili açılan dava sayısı 11, sanık sayısı da 27’dir (radikal.com.tr, 01.03.2010).

Bu çocukların en belirgin özelliği Büyükşehirlere göç eden gelir-eğitim-sağlık bakımından yoksul ailelerin çocukları olmalarıdır. Örneğin, İstanbul’daki sokak çocuklarının yarıya yakınının bu bölgelerden geldiği, İzmir’de bu bölgelerden gelen çocukların çocuk suçluluğuna katılım oranlarının diğer bölgelere göre yüksek olduğu anlaşılmaktadır. (İstanbul’da yapılan bir araştırmada bu çocukların % 44,1’inin Türkiye’nin Doğu bölgelerinde doğduğunu ortaya koymuştur) (Ögel, Yücel ve Aksoy, 2007: 9).

Türkiye’nin yaşadığı ekonomik değişim ve terör sorunu yoğun iç göç hareketlerini de beraberinde getirmiştir. Daha iyi bir yaşam kurmak umuduyla büyük kentlere göç eden aileler büyük bir travma ile karşılaşmıştır. Bu ailelerin çocukları geldikleri kırsal kesimin çoğu dine ve geleneğe dayalı değerler sistemini terk etmekle birlikte geldikleri kentin içerdiği kentsel değerler sistemini ya tanımamakta ya da benimsememektedirler. Göçe maruz kalan birçok aile de ailenin geçimini küçük yaşlardaki çocuklar sağlamaktadırlar. Okul yaşlarında

olan çocukların tam ya da yarı zamanlı işlerde çalışması eğitimlerini doğrudan etkilemektedir. Bir kısmı aileleri okul masraflarını karşılayamadığı için okula gidememektedirler. Aile reislerinin daha önce çocuklarını okula gönderebiliyor-ken göçten sonra ekonomik koşullar yüzünden gönderemedikleri, en önemli sorunlarından birinin çocuklarının eğitimi olduğu bilinen bir gerçektir.

Bu çocukların okul sonrası vakitlerini geçirebilecekleri etüt merkezleri, sosyal ve kültürel faaliyet ve spor ve oyun olanları, beceri ve hobi kursları gibi sosyalleşeceği ortamlar oluşturulması hususunda ise başta belediyeler olmak üzere yerel yönetim kuruluşlarına önemli görevler düşmektedir. Çünkü sosyal veya ekonomik nedenlerle yoksunluk içerisinde olan ailelerin yeterli imkanı bulunmamaktadır.

Özellikle 1990'lı yıllarda Türkiye'de göç hareketlerinde önemli değişiklikler olmuş, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nden batıya ve şehir merkezlerine doğru iç göç yaşanmıştır. Diyarbakır Barosu'nun Raporuna göre 1990–1997 yılları arasında 3 bin 211 köy ve mezra boşaltılmış, 3 mil n kişinin kırsal kesimden kent merkezlerine göç ettiği vurgulanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Raporuna göre ise, boşaltılan köy ve mezra sayısı 3 bin 688'dir (radikal.com.tr, 06.06.2010). Sonuç olarak da zorunlu göç yaşayan erkek, kadın ve çocukların önemli ekonomik, toplumsal ve politik sorunlara yol açmakla birlikte geleneksel aile yapısı da değişmekte, uyum güçlükleri ortaya çıkmaktadır.

Diğer bir ifade ile "sosyal yapı değişimleri" neticesinde çocuk suçluluğunun arttığı bir gerçektir (Kongar, 1979: 58).

Ancak suça karışan çocuklar sadece aileleri ile birlikte büyük şehirlere göç eden çocukların arasından çıkmamaktadır. Son yıllarda Güneydoğu ve Doğu Anadolu bölgesinden topladıkları çocukları kapkaç ve gasp suçlarında kullanan birçok çetenin ortaya çıkarılması, bu grupların organize bir şekilde çalıştıklarını ortaya koymaktadır. Çocukların yaşadığı bütün bu olumsuzluklar yasadışı oluşumlar için büyük bir istismar alanı teşkil etmektedir. Çocukları suça yönlendirip çeteler halinde çalışan grupların yanı sıra yasadışı örgütlerin de çocukları kendi amaçları için organize edip suç unsuru olarak kullandıkları görülmektedir. Özellikle terör örgütü PKK'nın, yasadışı toplantı ve gösterilerinde çocukları ön plana sürerek sempati toplamaya çalıştığı, Filistin'deki çocukların İsrail askerlerine karşı direnişini taklit ederek eylemleri meşrulaştırmayı hedeflediği gözlenmektedir. Özellikle bölücü örgüt lideri Abdullah Öcalan'ın yakalanışını protesto için yapılan gösterilerde kadın ve çocukların yoğunlukla ön plana sürüldüğü görülmektedir (Dikici, 2007: 230). Nitekim 18 yaş altı çocukların yalnızca terör örgütleri tarafından değil bazı politik grup ve partiler tarafından başta Nevruz olmak üzere bazı eylemlere katılmalarının teşvik edildiği ve kitlesel gösteri yürüyüşlerinde dezavantajlı kesimi yansıtan çocukların ön saflarda kullanıldığı görülmektedir.

Yaşadığımız ekonomik değişim ve terör sorunu yoğun iç göç hareketleri neticesinde kentlere göç eden aileler bir hayat kurma çabası içine girdiklerinden bu süreçte çocuklarını ihmal edilmesi, kırsalda denetimleri altında olan çocuklarını komşu, akraba, arkadaş, v.b. mekanizmalarla toplumsal denetim altında tutacak sosyal yapıyı bulamaması, yine özel bir ilgi isteyen çocuklarının karşılaştığı sorunlara karşı nasıl davranılması gerektiği konularında yeterli bilgi sahibi olamamaları ve zaman zaman ebeveynlerin kasıtlı olarak çocuklarını suçta kullanmaları gibi hususlar başlı başına bir sorun teşkil etmektedir.

Nitekim 1994 yılında İstanbul Kartal adliyesinde davalarına bakılan 15-18 yaş grubu çocuklar ile, İstanbul Çocuk Mahkemesinde davalarına bakılan 12-15 yaş grubu suçlu çocuklardır üzerinde yapılan bir araştırma neticesinde elde edilen bulgulara bakıldığında suçlu çocukların büyük bir kısmının, henüz ergenlik çağı içinde bulunan, % 28 gibi bir oranının hiç okula gitmeyen, sürekli olarak çalışmayan ve genellikle yoksulluk düzeyindeki ailelerden gelen çocuklar olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca ana-babaların eğitim düzeyinin de oldukça düşük olduğu, ailelerin önemli bir kısmının şehre kısa bir süre önce göç etmiş ve halen göçün getirdiği sorunları yaşıyor olma ihtimallerinin büyük olduğu görülmüştür. Bununla birlikte çocukların % 73 gibi bir oranının işsiz olduğu, küçük yaşlarda birtakım nedenlerle yeterli eğitimden yoksun kaldığı ve çalışabileceği bir işi olmayan bu çocukların suça yönelmelerinde "boş zamanların" rolünü ortaya koyduğu, % 27 gibi düzenli veya geçici işlerde çalışan çocukların ailelerinin fakir olduğu ve gelir yetersizliği içinde bulundukları anlaşılmış, yapılan araştırmalara göre çalışan çocukların % 98'inin aile geçimine katkıda bulunmak için çalıştıklarını tespit edilmiştir (Aytaç, 1994: 97).

Ülkemizin nüfusunun yüzde kırkıdan fazlası 18 yaşın altındadır yani çocuktur. Bu büyük nüfus miktarının önemli bir kısmı ise 12 yaşın altındadır. Yine önemli bir kısım nüfus örgün öğretim kapsamında okula gitmektedir. Tüm bunlara bakıldığında ülkemizde suç işleyen ve risk altında bulunan çocukların sayısının sanıldığından düşük olduğu görülecektir. Zaman içerisinde yapılan çalışmalar ile bu sayı giderek düşme eğilimindedir (Aydın, 2008: 17-19).

2.2. Çocuk Suçluluğunda Yeni Bir Boyut: "Taş Atan Çocuklar"

Son yıllarda Türkiye'nin belirli bölgelerinde ve büyük kentlerde meydana gelen yasa dışı gösteri ve yürüyüşlerde çocukların ön planda kullanılması, toplumsal eylemlerde çocukların öne çıkarılması da çocuklara yönelik yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmakta, konu kamuoyunda "taş atan çocuklar" olarak tartışılmaktadır.

Nitekim çeşitli kitlesel etkinliklerde terör örgütlerinin çocukları ve gençleri kullanarak istismar ettiği onları toplumsal olaylara katarak güvenlik güçleri ile

karşı karşıya getirdiği bilinmektedir. Bu şekilde ideolojilerini ve gerçek yüzlerini maskeleyip, çocukları masumane istek ve tepki eylemlerin içerisine çekmekte bilahare de asıl amaçları doğrultusunda kullanmaktadır (amasya.pol.tr, 2010)

Söz konusu gösteri/yürüyüş gibi eylemlerde çocukların kullanılmasında belli başlı sebepleri vardır.

Bu sebepleri ise;

- Çocukların ceza ehliyetinin olmaması veya az olması,
- Çocukların istenilen amaç doğrultusunda kullanılmasının yetişkinlere göre daha kolay olması,
- Çocuğunun bir yetişkine göre şüphe çekmemesi,
- Güvenlik güçlerinin çocuklara karşı güç kullanmayacağıın bilinmesi, nitekim eğer güvenlik güçleri tarafından çocuklara şiddet veya orantısız güç uygulandığında bu tür yasadışı yapılanmalar tarafından çocuklar üzerinden güvenlik güçlerinin veya devletin "despot", "zalim", "viddansız" olarak nitelendirmek suretiyle meşruiyetinin sorgulanmasına veya etnik temel üzerinden zihin bulanıklığı yaratılması yönünde çeşitli basın ve yayın kuruluşlarının da katkısı ile bir propagandanın aracı olarak kullanılması,
- Yasadışı yapılanmalar tarafından "çocuk ve kadınlarımızla hep birlikte mücadele ediyoruz" mesajının hedef kitleye verilmesi,
- Gösteri ve eylemlerde çocukların kullanıldığında yasadışı yapılanmalar kendi içerilerindeki yetişkinlere "çocuklar dahi bu kadar cesurken sizler..."

şeklinde hatırlatmalarda bulunmaları gibi sebeplerle çocuklar terör örgütlerinin, siyasi ve ideolojik amaçlı legal/illegal yapılanmalar için birer cazibe merkezi haline gelmiştir.

Özellikle de iç barışı toplumsal olaylarla sabote etmek isteyen terör örgütleri ve uzantıları küçük yaştaki çocukları kullanmaktan çekinmeyerek vatandaş ile güvenlik güçlerini çocuklar üzerinden karşı karşıya getirmeyi, bir kaos ortamı oluşturmaya ve en önemlisi de halkın bir bölümünün devlete olan güven ve bakışını zedelemeyi hedeflemektedirler.

Nitekim söz konusu eylemlerde Devlet otoritesinin halk nezdinde temsilcisi konumunda olan güvenlik güçleri çeşitli yöntemler kullanarak (job, tazyikli su ile püskürtme, göz yaşartıcı gazlar, havaya ateş açma vb.) kanunsuz olarak yapılan bu toplumsal olaylara müdahale etmek zorunda kalmaktadırlar. Ancak bütün kontrollere, eğitime ve gösterilen özene rağmen, müdahale esnasında bir şekilde istenmeyen görüntüler zaman zaman ortaya çıkmaktadır. Bu durum da bir kısım basın ve yayın yolu araçları vasıtası ile propaganda aracı olabilmekte, gösteri ve yürüyüş gibi eylemler ile hedeflenen amaca söz konusu

istenmeyen görüntüler aracılığıyla ulaşılmaktadır. Dolayısıyla kolluk kuvvetleri klasik müdahale metotları ile terör örgütlerinin ya da illegal gösteri yürüyüşü yapanların toplumsal olaylar yoluyla öngördükleri hedeflerine ulaşmalarına engel olmakta güçlük çekmektedir. Söz konusu bu duruma uluslar arası çevreler tarafından getirilen eleştiriler ise olayın bir başka boyutunu oluşturmaktadır.

Bugün otoritelerce fiziksel, cinsel ve duygusal istismar şeklinde bir ayrıma tabi tutulan çocuk istismarına yeni bir boyut daha eklenerek çocuğun siyasi ve ideolojik amaçlara ulaşmak için kullanılması şeklinde ifade edebileceğimiz "çocuğun siyasi ve ideolojik amaçlı istismarı" ortaya çıkmıştır. Çocuk suçunun bireysel veya adi suç niteliğinden çıkarak organize suça dönüşmesi tehlikesi nedeniyle de dikkatler bu noktaya yoğunlaşmıştır.

Yapılan araştırmalarda terör örgütlerinin insan kaynağı olarak 14-25 yaş grubundaki çocuk ve gençleri kullandığı tespit edilmiştir (Bal, 2006: 68). Siyasi ve ideolojik gayelerle istismar edilen çocuklar ve gençlerin terör örgütlerinin eline düşmemeleri için ailelere, vatandaşlara, medyaya, sivil toplum örgütlerine, "Toplum Destekli Polislik Uygulamaları" ile güvenlik güçlerine ve çocuğa en yakın birimler olan yerel yönetimlere çok önemli görevler düşmektedir. Çünkü küçük yaşlarda suç işlemiş olan çocukların ilerleyen yaşlarda da suç işleme potansiyelinin yüksek olduğu göz önüne alındığında, problem büyük boyutlara ulaşmadan ivedilikle çözüm yolları aramak kaçınılmaz hale geldiği görülmektedir.

Bu nedenle özellikle dezavantajlı kesimlerin yoğun olarak yaşadığı kesimlerde çocukların içinde yetiştiği aile kurumunun desteklenmesi ve geliştirilmesi amacıyla sosyal hizmet kurumlarına ve sosyal projelere ihtiyaç duyulduğu gibi "çocuğun yüksek yararı" ilkesine göre "cezalandırıcı değil, onarıcı" adalet sisteminin yerleştirilmesi gerekmektedir. Genelde sosyal hizmetler özel olarak çocuk suçluluğu ve sokak çocukları gibi alanlarda yerel yönetimler yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim kuruluşları, sivil toplum örgütleriyle birlikte ortak proje ve hizmetler yürütebilme olanağına sahip olduklarından bu potansiyellerini kullanmak zorundadırlar.

Ancak istatistiklere bakıldığında, çocuğun yararına bir çocuk adalet sisteminden bahsetmenin güç olduğu görülmektedir. Çocuk mahkemesi sayısı, bir hâkime bir yılda düşen dosya sayısı, yargılama süreleri, personel sayısı bu konu hakkında önemli ipuçları vermektedir. Son yıllardaki yasal ve örgütsel yapıdaki değişimlerle birlikte bu değişimlerin bir an evvel değerlendirilmesi açısından daha ayrıntılı araştırma ve istatistiklere ihtiyaç olduğu açıktır. Bu araştırmaların verilen hizmetleri değerlendirmeye ve kurum/kuruluşların ihtiyaç analizine yönelik araştırmalar olması, yeni politika, program ve hizmet düzenlemeleri yapabilmek açısından bilimsel bir temel sağlayacaktır (caginpolicisi.com.tr, 2010).

Bununla birlikte küçük yaştaki çocukların devletin silahlı güçleriyle karşı karşıya getirilmesi, kamu ve devlet mallarına zarar vermeleri insani ve vicdani bir sorgulamayı gerektirmektedir. Çünkü toplumun en hassas, zayıf ve kırılgan kesimini oluşturan çocukların farklı siyasal şiddet formlarını tecrübe etmeye zorlamak ve yönlendirmek hangi mantığın ürünü olduğu izaha muhtaçtır.

Üstelik bu çocuklar aslında Devlet mağduru değillerdir. Çocukları birinci derecede istismar eden terör mensuplarıdır. O yüzden, çocukları yargılamayın diye feryad edenlerin aynı hassasiyeti çocukları terör suçundan koruyun ilkesine bağlı olarak da göstermeleri gerekmektedir (Gezer, 2010).

Burada siyasi amaçlar uğruna çocukları sokağa dökmek, taş atmak, güvenlik güçleri ile karşı karşıya getirmek, tutuklanmak, yargılanmak, hüküm giymek, dağa çıkmak, ölmek, öldürmek şeklinde süregiden bir kısır döngü yaşanmaktadır.

Son otuz yıldır korku, şiddet, terör, acı ve ölümün kol gezdiği bir coğrafyada doğan, büyüyen ve yaşayan çocuklar elbette sıradan çocuklar değillerdir. Küçük yaşlarda duymaya başladıkları ölüm, işkence, terör, kayıp, infaz, hapis, ölüm kuyuları ve köy yakma hikayeleri; şahit oldukları siyasal olaylar ve çatışmalar onları zaman içinde birçok meselenin farkında olan siyasal özneler haline getirmektedir. Bu çocukların bir kısmı, köylerinin boşaltılması sonucu bölgedeki ve batıdaki illere göç eden ve buralarda yoksulluk ile pençelesen ailelerden gelmektedir. Ancak onların bütün olayların farkında ve bilincinde olan ve düşünebilen özneler olmaları, küçük yaşlarında daha büyük ve ağır bedeller ödemelerini zorunlu kılmamaktadır.

Türkiye'deki yoğun iç göç, işsizlik ve yoksulluk sorunun asıl kaynağıdır. Suç işleyen çocuklara daha yüksek cezalar vermek veya bunları cezaevlerine göndermek sorunun çözümü değil sonucudur. Dolayısıyla çocuğu suça sürükleyen nedenleri ortadan kaldırılmadıkça da sorun çözülmeyecek, derinleşecektir. Çünkü zorunlu eğitimi alamayan, yeterince beslenemeyen, güvenliğini sağlayamayan, korunamayan ve uygun ortamlarda barınamayan, iş ve meslek sahibi olamayan bir çocuğun suça sürüklenme ihtimali günümüzde her zamankinden daha yüksektir.

Nitekim bugün göç, çarpık kentleşme, gecekondulaşma gibi suçun oluşması için ortam hazırlayan nedenlerin büyük bir bölümü doğrudan yerel yönetimlerin müdahale alanı içine girmekte, yerel yönetimler çocuk suçluluğunun artışında ve önlenmesinde birebir sorumlu olmaktadırlar.

3. Türkiye'nin Kayıp Çocukları

"Kayıp Çocuk" tanımından "ailesinin bilgisi dışında herhangi bir nedenle evden uzaklaşmış, kaçmış, kaçırılmış ve bu nedenlerle hayatı tehlike altında olan, kendisinden haber alınamayan 0-18 yaş grubu çocuk" kastedilmektedir (Başba-

kanlık, 2008: 4). Söz konusu tanımın 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu'nda "Bedensel, zihinsel, ahlaki, sosyal ve duygusal gelişimi ile kişisel güvenliği tehlikede olan, ihmal veya istismar edilen ya da suç mağduru çocuk" olarak ifade edilen "korunma ihtiyacı olan çocuk" tanımı ile paralellik arz ettiği görülmektedir (Ç.K.K., 2005/3-a).

Dünyada her yıl 2,5 milyon çocuğun kaçırılarak satıldığı ve bunun yarısının da kız çocuğu olduğu tahmin edilmektedir. 90 milyon çocuğun sokakta yaşadığı günümüz Dünyasının, milyar dolarlık ticaret olarak da kabul edilen çocuk ticaretinin en önemli kaynağının, bazı Afrika, Balkanlar ve Güneydoğu Asya ülkelerinin olduğu belirtilebilir. Kaçırılan çocukların Batının gelişmiş zengin ülkelerindeki alıcılarına götürüldükleri iddia edilmektedir.

Nitekim konunun önemine binaen Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı 2008 yılında "Kayıp Çocuklar Raporu" hazırlatmıştır. Bu raporda Türkiye genelinde il il kaybolan çocukların sayıları verilmekte, çocukların korunmasına ilişkin uluslararası ve ulusal hükümler açıklanmakta, kaybolma nedenleri tartışılmakta ve alınabilecek önlemler belirtilmektedir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı'nın 2008 yılında yapılan bu çalışması konuya verilen önem bakımından önemli bir çalışma olarak değerlendirilmektedir (ihb.gov.tr, 2008).

Rapor'da (2008: 4) kayıp çocuklar üç bölüme ayrılmıştır. Birincisi, kendi rızası ile kaçanlar, ikincisi rızası dışında kaçırılanlar ve üçüncüsü de, istemeden de olsa yoksulluk gibi nedenlerle kaçan çocuklar olduğu ifade edilmiş, kaçan çocukların özenti, ebeveyn boşanması, kentleşememe gibi alt başlıklarına değinilmiş, kaçırılanların ise genelde çocuk ticareti, dilencilik ve cinsel sömürü gibi nedenleri üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte hastalık, uyuşturucu, şiddet ve cinsel istismar gibi problemlerin kayıp çocukları bekleyen sorunlar olduğu tespiti yapılmıştır.

Bununla birlikte, 2009 yılı Ekim ayında seksen bir ilin çocuk şube müdürleri bir araya getirilerek İçişleri Bakanlığı tarafından Kayıp Çocuk Rehberi oluşturulmuştur. Bu rehberle, kayıp çocukların bulunması amacıyla yürütülecek iş ve işlemlerde standartlaşma sağlanması ve araştırmanın bütün boyutlarıyla gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Ayrıca "kayıp çocuklar veri bankası" olarak nitelendirilebilecek ve on-line takibi sağlayacak olan Kayıp Çocuklar Ulusal Bilgi Sistemi Projesi Kurumlararası İşbirliği Protokolü, İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve SHÇEK Genel Müdürlüğü'nün bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı arasında imzalanmıştır. Söz konusu proje ile kayıp çocuklara ilişkin kurumlar arasındaki veri farklılıklarının ortadan kalkacağı düşünülmektedir. Ancak çocuk kaçırma gerekçesiyle yakalanan suçlu sayısı ne kadardır, bu olaylardan kaçının organ mafyası, kaçının uyuşturucu ticareti, fuhuş, terör ve organize suç kapsamında gerçekleştirildiği hakkında elimizde sağlıklı veri tabanları bulunmamaktadır.

Diğer yandan çocuk kaybolma olayları üzerinden ülke güvenliğinin zayıfladığı, tehlike altında olduğu, sosyo-ekonomik düzeyin düştüğü yönünde iyi niyetten ve gerçeklerden uzak propagandaların farklı amaçlar doğrultusunda yapıldığı gerçeğinin de altı çizilmelidir. Nitekim bugün ABD, Kanada, Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde kaybolan çocukların bulunabilmesi için kollarına saat takmak gibi yöntemlerin kullanıldığı bilinmektedir.

Dünyada kayıp çocuk riski yüzde 30, Türkiye’de ise bu oran yüzde 15’tir, ancak önlem alınmazsa Türkiye’deki riskin de büyüyebileceği düşünülmektedir (Başbakanlık, 2008).

Nitekim Türkiye’de son 10 yıllık verilere göre 1.657 kayıp çocuğun emniyet birimlerince aranmasına devam edilmektedir. Kayıp çocukların 1.462’si 13–18, 195’i ise 0–12 yaşları arasında bulunmaktadır. Bunların 1.095’i kız, 562’si ise erkek çocuğudur (zaman.com.tr, 2010). Bu çocuklardan 590’u sosyal hizmet kurumlarından(yurt, yuva v.s.) izinsiz olarak ayrılan ancak kayıp olarak nitelendirilemeyecek çocuklardır. Nitekim SHÇEK (Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu) Genel Müdürlüğü bünyesinde bakım ve korunma altında bulunan söz konusu çocuklar izinli olarak sosyal hizmet kuruluşlarından ayrılıp ailelerinin, yakınlarının yanlarına giden, ancak belirttikleri tarihte dönmediği takdirde, tedbir açısından, aranmak üzere emniyete başvurarak izinli olarak ayrıldığı bildirilen çocuklardır ki “kuruluştan(yurt/yuva) izinsiz ayrılan çocuk” statüsündedir (shcek.gov.tr, 2010).

Emniyet genel Müdürlüğü tarafından verilen bilgilere göre ortaya çıkan kayıp çocuk haritasına bakıldığında ise en fazla çocuğun kayıp olduğu ilk beş şehirden ilki olan İstanbul’da 211, sonrasında gelen başkent Ankara’da 169, İzmir’de 115, Mersin’de 105 ve Adana’da 72 kayıp vakası bulunmaktadır (beyazgazete.com.tr, 2010).

Mevcut durumda dikkat çeken hususlardan başında kayıp çocukların yaklaşık yüzde 88’i onüç-onsekiz yaş aralığında olması, cinsiyet açısından büyük oranda da kız çocuklarından oluşması ve göç alan büyükşehirde ortaya çıkması dikkat çekmektedir. Kayıp çocukların sadece yüzde 12’si ise sıfır-on iki yaş aralığında bulunmaktadır. Kayıp çocuklar içerisinde kız çocuklarının sayısındaki fazlalık cinsel istismar nedeniyle bu çocukların kaçırdıkları ihtimalini güçlendirmektedir (Aydın, 2010d: 101).

Öte yandan Başbakanlığın 2008 yılında hazırladığı kayıp çocuklar raporunda, kayıp çocukların çetelerin ve terör örgütlerinin kışkacında olduğu gerçeğini ortaya koymuştur. Raporda, bazı çete ve terör örgütlerinin, kayıp çocukları kullanmak istediğine vurgu yapılarak, “Bu çete ve örgütler çocuk yaştaki insanları kandırarak örgüte kazandırmak için büyük çaba içerisindeyler. Türkiye gibi yıllardır terörle uğraşan bir ülke için sorun bu açıdan da önem taşımaktadır. Bu şekilde teröre bulaşan çocuk sayısı toplamının yüksek olduğu iddia edilmektedir” ifadesi yer almıştır (Başbakanlık, 2008: 6).

Avrupa Birliği tarafından "terör örgütleri listesine alınması sonrasında, örgüt içi infazlar ve kaçışlar nedeniyle kadro sıkıntısı yaşayan terör örgütü PKK (yeni adı KADEK), son dönemde Avrupa ülkelerinde "çocuk kaçırma" eylemlerini yoğunlaştırmıştır. Birleşmiş Milletler ve İsveç Çocukları Koruma Örgütü "Radda-Bamen" tarafından yayınlanan raporda; "PKK şimdiye kadar küçük yaşlarda 3 binin üzerinde çocuğu kaçırıp, eğitim kamplarında ideolojik eğitim verdi. Almanya, İsveç, Belçika, Hollanda, Suriye, Yunanistan, Türkiye, Irak, Ermenistan ve İran'dan kaçırılan çocuklar, PKK'nın silahlı eylemlerinde kullanıldı" denilerek, AB üyesi ülkelerin ilgili birimleri, ismini KADEK olarak değiştiren PKK'nın "çocuk kaçırma" eylemlerine karşı uyarılmıştır(reocities.com.tr, 2010). Dolayısıyla çocukların terör örgütleri tarafından kaçırıldığı ihtimali de gözden uzak tutulmamalıdır.

Kaybolan çocukların uzun süre bulunamaması hem toplumsal travmalara yol açmakta hem de ailelerin korku içinde yaşamalarına sebep olmaktadır. Geleceğimizin teminatı olan çocukların kaybolması neticesinde aileler, çocuklarının mafya, terör örgütleri veya dilencilik sektörünün eline düşerek öldürülmeleri ve kötü emellerine alet edilmeleri korkusundan dolayı manevi olarak derin tahribatlara uğramaktadırlar. Bu sebeplerle çocukların güvenliklerinin sağlanması hususunda istenen sonuçların elde edilebilmesi için konu toplumsal bir niteliğe büründürülerek, kapsamlı bir şekilde üzerine düşülmeyi gerektirmektedir.

4. Hukuki Düzenlemeler Çerçevesinde Çocuk Güvenliği ve

Yerel Yönetim İlişkisi

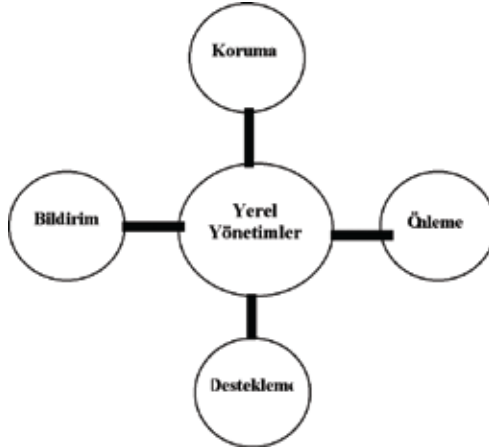
Yerel yönetimlere ilişkin temel yasalar, 2004 tarihinden itibaren yeniden düzenlenmiştir. İlk düzenleme 10.07.2004'te 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile başlamış; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 22.02.2005 tarihinde kabul edilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu da 03.07.2005 tarihinde değiştirilerek belediyelere ve il özel idarelerine sosyal hizmetlere ilişkin önemli görevler ve yükümlülükler getirilmiştir (Aydın, 2009: 34).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunları incelendiğinde yerel yönetimlere; gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, işletmek ve işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak ayrıca dar gelirli kişilere sosyal hizmet ve yardımlar yapmak, sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle çocuklara, yönelik hizmetlerin yapılmasına yönelik programlar uygulamak, şehrin mimarisini engelli bireylerin yaşa-

masına uygun şekilde düzenlemek hususunda görevler verilmiştir.(5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7.,18.,24. maddeleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13., 14.,15., 38., 60., 69., 75., 76., 77., maddeleri ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6., 16., 30., 43., 65., maddeleri).

Öte yandan, 5395 Sayılı Çocuk Koruma Kanunu'nda tedbir kararı gerektiren "korunmaya ihtiyacı olan çocuk" ve "suça sürüklenen çocuk " olarak iki ayrı tanım mevcuttur. Kanun çerçevesinde gerek korunmaya ihtiyacı olan çocuklar ile suça sürüklenen çocuklardan ceza evine girmeyenler hakkında bakım ve danışmanlık tedbirinin uygulanmasında yerel yönetimlere sorumluluk verilmesi hususu düzenlenmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek sorumluluklar suçun ortaya çıkmasını neden olan koşulların oluşumunu önleyici çalışmaları kapsadığı gibi, Çocuk Koruma Kanunu'nun 5 inci maddesinin (a) ve (e) bentlerinde yazılı ve suça sürüklenen veya suç mağduru çocuklara yönelik danışmanlık, bakım ve barınma gibi koruyucu ve destekleyici tedbirleri uygulamayı ayrıca 6 ıncı maddesinde belirtildiği şekliyle korunma ihtiyacı olan çocuğu Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bildirim yükümlülüğünü de kapsamaktadır.

Çocuk Güvenliğinde Yerel Yönetimlerin Yükümlülükleri Şeması



Bu kanunlar, yerel yönetim kuruluşlarına çocukların yaşam şartlarını yakından takip etme, yetersiz bakım ve koruma altında bulunan çocukların davranışsal, duygusal ve sosyal sorunlarının giderilmesi için gerekli tedbirleri alma veya ilgili kurumlara bildirme ve çocuk/gençlik koruma merkezleri gibi çocukların sağlıklı gelişimine katkı sağlamaya yönelik kurumsal yapıları oluşturma sorumluluğunu yüklemektedir (Aydın, 2010a: 122).

Bununla birlikte söz konusu kanunlarda yerel yönetimler tarafından sunulan sosyal hizmetlerin çeşitleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği yerel yönetim biriminin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynak ve nitelikli personel durumuna, hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine, yapı ve özelliklerine göre değişmekle birlikte bu hizmetler genel olarak çocuklara, gençlere, yaşlılara, özürllülere, yetişkinlere, muhtaç ailelere yönelik olarak geniş bir alana yayılmıştır.

Ancak;

- Yerel yönetim birimlerinin mali açıdan kaynak yetersizlikleri,
- Sosyal hizmet uygulamalarına yönelik veri yetersizliği,
- Yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk,
- Sosyal hizmet alanı ile ilgili olarak merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerle birlikte çok başlı bir tablonun varlığı,
- Yerel yönetim birimlerinde yeteri kadar sosyal hizmet alanında uzmanlaşmış personel bulunmaması,
- Sosyal hizmetlere yönelik standartların belirlenememiş olması ve
- Yerinden yönetim kuruluşlarında sosyal hizmetler ve yardımlar konusunda uygulama birliği bulunmaması

gibi bir çok sorun yerel yönetimler tarafından sunulacak hizmetlerin pratikteki etkinliğini azaltmaktadır.

Bu noktada çocuk güvenliği açısından dikkat edilmesi gereken husus şudur: 2005-2008 yılları arasında başta gasp ve kapkaç olmak üzere mala karşı suçlardaki ani artışın 2009-2010 yıllarında bir anda bitmesi ve basın/yayın kuruluşlarında bir daha yer bulmamasını, yalnızca emniyet birimlerinin çalışmalarına bağlamak doğru bir yaklaşımdan uzaktır. Nitekim salt güvenlik merkezli bu bakış taş atan çocuklar mevzusunda da kendisini göstermiş Türkiye’de de 2006 yılında 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nda yapılan değişiklik ile 15 yaşından büyük çocuklar terör suçları bakımından çocuk mahkemelerinin görev alanından çıkarılıp güvenlik nedeniyle özel yetkili ağır ceza mahkemelerinin görev alanına sokulmuştur.

Ancak 2009-2010 yıllarında da terör örgütleri veya bir takım politik gruplar tarafından çocukların daha yoğun bir şekilde gösteri ve eylemlerde kullanılması sebebiyle kamuoyunda "taş atan çocuklar tasarısı" olarak adlandırılan, "Terörle Mücadele Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" Adalet Bakanlığı tarafından yeniden hazırlanarak 12.10.2009 tarihinde TBMM gönderilmiştir. Söz konusu tasarı ile 18 yaşın altında her türlü suça itilen çocuklara ceza indirimi düzenlenmekte ve teröre bulaşmış çocukların çocuk mahkemelerinde yargılanmaları öngörülerek 2006 yılında yapılan düzenleme ortadan kaldırılmak zorunda kalmıştır.

Mevcut Anayasa değişikliğine bu durumun yansımaları ise doğal karşılanmalıdır. Ancak konuyu salt “güvenlik” kaygısıyla değerlendirmek veya bir takım çevreler tarafından basın yoluyla kamuoyu oluşturmak suretiyle meseleyi yalnızca güvenlik hassasiyetlerini ön planda tutacak şekilde değerlendirilmesini sağlamak Türkiye açısından telafisi mümkün olmayan durumların ortaya çıkmasına neden olacağı gibi hukuki açıdan da ciddi sıkıntıları beraberinde getirecektir. Bu sebeplerle çocuğun ailesi, çevresi, legal/illegal yapılar veya organize suç örgütleri v.s. tarafından istismarını önleyecek ve çocuklar lehine alternatif ceza tedbirlerini güçlendirecek şekilde düzenlemeler yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

4.1. Sosyal Devletin Doğal Sonucu: Sosyal Belediyecilik

Son zamanlarda önemi daha da artan “sosyal belediyecilik” kavramı toplumsal alanda yaşanan sorunların artmasına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. “Sosyal belediyecilik”; yerel yönetime sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; muhtaçlara yardım yapılması ve sosyal dayanışmanın tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarını üstlenen; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mefhumunu güçlendirmeye yönelik olarak mahallî idarelere sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir (Akdoğan, 2002: 14). Tanımdan da anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik sadece alt yapı hizmetleri yüklemenin ötesinde, yerel yönetimleri sosyal sorunların çözümünde de birebir sorumlu tutmaktadır.

Suç işlemeyi normal bir davranış olarak gören çocuk için yenisini işlemek sıradan bir eylemdir. Suç, çocuk için sıradan ve müeyyidesi olmayan bir davranış gibi algılanmadan önce önleyici tedbirlere başvurulması gerekmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin sosyal destek projeleri geliştirmeleri, böylelikle çocuğun içinde bulunduğu koşullar nedeniyle suç işlemesini önleyerek topluma kazandırılmasında öncü rolü üstlenmeleri gerekmektedir. Çünkü esas olan çocuğun ailesinin yanında ve ailesi ile birlikte sağlıklı bir çevrede, sosyal bir ortamda, ekonomik bakımdan desteklenerek rehabilite edilmesidir. Bu noktada da çocuğa ve aileye en yakın birimler yerel yönetimlerdir. Amaç, çocuk suçluluk oranını düşürmek, onların sosyal yaşam içerisinde iş ve meslek sahibi olmasını sağlamak, ülke ve toplumuna yararlı, sağlıklı bir birey haline gelmelerini gerçekleştirmek olduğundan yerel yönetimlerin bu alandaki sorumluluğu giderek artmaktadır.

Bu sebeple başta Büyükşehir belediyeleri olmak üzere günümüzde birçok yerel yönetim birimi bünyesinde çocuklara, gençlere, ailelere, kadınlara, yaş-

lılara, engellilere yönelik hizmet merkezlerinde geliştirilmiş, gerek AB Hibeleri kapsamında finanse edilen gerekse ülke ölçeğinde hazırlanan önleyici/geliştirici sosyal projeleri hayata geçirmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinde ortak bir çatıda toplanan çocuk eğitim ve eğlence merkezleri, aile danışma merkezleri, gençlik merkezleri, mesleki rehabilitasyon merkezleri, iş edindirme merkezleri, sosyal konut projeleri v.b. sanatsal, sportif, kültürel etkinliklere yönelik birimleri imkânları ölçüsünde oluşturmaktadırlar.

Günümüzde bu kadar önemli olan ve giderek daha da önemi artan çocuk güvenliği konusunda yerel yönetimler, sorunları çözmede gerekli yetkinliğe ve etkinliğe sahipler midir? Bu soruya bugün maalesef olumlu bir cevap vermek olanaklı değildir. Bununla birlikte özellikle Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Antalya gibi Büyükşehir Belediyeleri'nde dar bir alanı kapsayan ancak model teşkil edebilecek başarılı çalışmalar da yapılmaktadır.

"Çocuklar neden taş atıyor?" sorusunun cevabı, devletin bölgede yetersiz kalan uygulamalarının ve çocukları sokağa döken siyasal düşüncenin amacının anlaşılması ile verilebilir. Çünkü bölgede yaşanan olayların toplumsal dokuya, aile ve bireyler arasındaki ilişkilere verdiği zararlar ve tahribat, bu çocukların devleti ve devlet temsil eden kurum, kişi ve objeleri algılama ve tanıma biçimlerini derinden etkilemektedir. Bu durumda farklı siyasi ve ideolojik amaçları olan kişiler tarafından istismar edilmektedir.

Nitekim BM çocuk hakları komitesinin sözleşmenin 44. maddesi uyarınca taraf devletlerden Türkiye'nin verdiği rapora yönelik hazırladığı sonuç gözleminde komite; "... Sözleşmenin... ülke içinde iç göçe tabi tutulan çocuklar ve güneydoğu bölgesinde yaşayan çocuklar ile özellikle yeterli sağlık ve eğitim olanaklarına erişebilme imkanlarına göre kırsal kesimde bulunan çocuklar bakımından tam anlamı ile uygulanmasından kaygı duymaktadır.." demek suretiyle eleştiride bulunmuştur (shcek.gov.tr, 2010).

Yukarıda belirttiğimiz uygulama yetersizliklerinden kaynaklanan nedenler toplumun geleceği olan çocukları suç örgütlerinin maşası haline getirmektedir. Eğitim, sağlık ve ekonomik alt yapı noktasında yetersiz kalınan bölgelerden iç göç veya yasadışı yollarla daha gelişmiş bölgelere, metropollere gelen veya getirilen çocuklar ya sokaklarda çeteleşmekte ya da sokak çeteleri ve suç örgütleri tarafından çeteleştirilip gasp, kapkaç, uyuşturucu kaçakçılığı, dağıtım ve satımı gibi suçlara bulaştırılmaktadır.

İkinci bir nokta ve belki de daha önemlisi toplumun temel değerlerinden soyutlanan ve onları kullanan kişi veya zümrelerin rasyonel faydaları doğrultusunda örgütlenen çocuk kurbanlar devlet-toplum-birey üçlemesinde devlete karşı ister istemez bir taraf haline getirilmektedirler. Bunun en somut örneği

ise PKK terör örgütünün yasadışı şehir protesto ve eylemlerinde ön saflarda yer alan çocukların durumudur. Terörist cenazelerini, toplumsal dayanışma, ritüeller, özgürlük ve demokrasi noktasında sembol olarak görülen günleri bir protesto ve eylem aracı olarak kullanan ağırlıklı olarak BDP'li belediyelerin, bunlar içinde veya bazı yerel gençlik STK'lar da (sivil toplum kuruluşları) örgütlenen PKK'nın şehir yapılanması olduğu iddia edilen KCK yapılanmasının psikolojik harekât ve toplum mühendisliği faaliyetleriyle örgütlediği ve devletin güvenlik güçlerine karşı ön saflara sıraladığı çocuklar yukarıda belirtilen eğitim, sağlık ve ekonomik altyapıdan kaynaklanan yetersizliklerin verdiği haleti ruhiye ile sözde etnik merkezli milliyetçilik politikalarının bilingsiz piyonları olmaktadır.

Açılım sürecinde KCK operasyonlarının kesildiği bölgelerle devam eden iller karşılaştırıldığında operasyonların sekteye uğradığı veya durdurulduğu bölgelerde, ön saflarında çocukların sıralandığı sözde toplumsal hareketlerin devam ettiği, operasyonların durdurulmadığı bölgelerde ise toplumsal eylem noktasında bir sessizliğin yaşandığı çapraz bir durum görülmektedir. Bu tespit bile taş atan çocuklar sorunda PKK-BDP-KCK bağlantısına dair kuvvetli işaretler vermektedir. Çünkü PKK'nın şehir yapılanması KCK ile örgütlediği bu sözde sivil tepki operasyonların devam ettiği illerde sekteye uğramıştır.

Gelinen noktada gerek devlet yetkililerinin gerekse çocukları sokağa dikenlerin ve taş atan çocukların savunucularının sorgulaması gereken konular olduğu bir gerçektir (Aras, 2010: 38).

Suç örgütlerinin kullandığı çocuklar bu ülkenin evlatlarıdır ve geleceğidir, eksiklikler düzeltilmek ve sarılmak isteniyorsa bu yine devlet-toplum-birey üçlemesiyle gerçekleşebilir. Bu bağlamda 12 Eylül referandumuna giden anayasa paketi (md.1,md.4) çocuk hakları, çocuk suçluluğu ve istismarı başlıkları açısından önemli ilerlemelerin işaretlerini vermektedir, aynı zamanda açılım politikasının ve eş zamanlı olarak PKK'nın KCK şehir yapılanmalarına yönelik operasyonların daha iyi idare edilir düzeye gelmesiyle yukarıda belirtilen eğitim, sağlık ve ekonomik altyapı eksikliklerinden kaynaklanan sorunlar merkezi ve yerel yönetimler bağlamında düzeltilmeye çalışılırken, bu geçiş süreci daha iyi idare edilebilecek ve PKK'nın sözde etnik merkezli milliyetçilik politikalarının aracı olarak kullanılamayacağı gibi, artık çocuklar diğer çıkar amaçlı suç örgütlerinin istismarından kurtulabileceklerdir.

Nitekim bu çocuklara taş, molotof kokteyli, havai fişek attırmak suretiyle güvenlik güçleri ile karşı karşıya getirip siyasi ve ideolojik amaçlar doğrultusunda istismar etmek Türkiye'de toplumsal barışın önünü tıkamaktan başka bir işe yaramayacaktır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Çocukların korunması görevi Türkiye’de, gerek uluslararası sözleşmeler, Anayasa ve kanunlarla devlete verilmiştir. Çocuğun yetiştirilmesinde önemli bir yeri olan ailenin, kamu düzenini bozucu, ekonomik ve fizyolojik tehlikelere karşı korunmasına yasalarca özen gösterildiği gibi çocuğun ailesine karşı korunması da Devlete görev olarak yüklenmiştir. Bu anlamda çocuk haklarının korunması ve çocuk suçluluğunun önlenmesine yönelik yapılan hukuki düzenlemeler başlıca önlemler arasında sayılabilir.

Çocuk suçluluğu konusunda aile merkezi bir kurumdur. Çünkü ailenin yaşadığı sorunlar nedeniyle çocuk suça itilmektedir. Suç olgusu boşanma ya da ölüm yoluyla ailelerin parçalanması, ayrı yaşama, üvey baba veya üvey anne ile birlikte yaşama, az da olsa kuma sisteminin varlığı, ailelerin kalabalık oluşu, yetersiz mekânların varlığı, sosyo-ekonomik imkânsızlıklar, aile içi sorunlar çocuklar için suçu teşvik eden ortamları oluşturmaktadır. Dolayısıyla suçla mücadelede temel strateji ailelerin ekonomik ve sosyal olanaklarını arttıracak hukuki düzenlemeler yapılması şeklinde olmalıdır.

Ancak çocukların korunmasına ilişkin yapılan hukuki düzenlemelerin tek başına sorunun çözümünde etkin olması mümkün olmadığından çeşitli kamu kurumlar tarafından da koruyucu ve önleyici tedbirler alma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Tüm bu düzenlemeler çocuğun aslında hiçbir zaman yan yana gelmesi gereken suç kavramı ile bir araya gelmesi halinde onun cezalandırılmasını değil suçtan ve onu suça sürükleyen çevreden uzaklaştırılmasını sağlamak için ortaya konulmuştur. Bu sebeple yapılan son yasal düzenlemeler de belediye ve il özel idarelerine sosyal hizmet boyutunda görevler vermektedir. Böylelikle daha önceki yerel yönetim hizmetleri kapsamında yerel sosyal hizmetler konuları açıkça belirtilmezken ve yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılırken 2004 ve 2005 tarihli kanunlarla birlikte bazı uygulamalar, yerel yönetimlerin zorunlu ve fakat müeyyidesi olmayan görevleri arasına girmiştir (Aydın, 2010b: 4).

Bu görevler bir yandan toplumun geniş kesimlerine ulaşma imkanını arttırmakta iken diğer yandan da koordinasyonsuzluk nedeniyle kaynakların etkin kullanılamaması ve kalıcı çözümler üretilmemesi riskini beraberinde getirmektedir

Türkiye’de suç işleyen çocukların sayısı ifade edilenden daha düşüktür. Buna karşın mala karşı işlenen suçlar başta olmak üzere suçun niteliğinde zamanla ortaya çıkan bir değişiklik söz konusudur. Çocuk suçluluğunda bireysel ve adi suçların yerini organize suçlara bırakma eğiliminde olduğu gerçeği bu sebeple hiçbir zaman dikkatlerden uzak tutulmamalıdır. Özellikle büyük şehirlerdeki çocuk suçluların profilindeki değişiklikler, suçun organizmeye doğru

dönüşümü iyi irdelenerek, bu alandaki fikir, çözüm önerileri ve uygulamalar bu gelişmeleri dikkate alarak gerçekleştirilmelidir. Dolayısıyla sorunların tespitinde ve çözümünde görev alacak kişi ve kurumların birlikte çalışması giderek kaçınılmaz hale gelmektedir.

Çocuk suçluluğunu önleme politikalarının oluşturulmasında kentlerdeki suç sorununun nedenlerinin ve boyutunun çok iyi tespit edilmesi gerektiğinden bu noktada hangi kurumların ne gibi katkıları olacağı hususu ayrıntılı bir şekilde belirlenmelidir. Bu bağlamda yerel yönetimler ortaya çıkan risk gruplarına uygun acil, orta ve uzun vadeli programlar geliştirmelidirler. Çünkü alt yapı, eğitim ve sosyal ve fiziki koşulların yetersiz olduğu bir yerleşim alanında yetişen çocuklar gelecek için olası bir risktir. Bu anlamda yerel yönetimlerin suç riskini önceden değerlendirmek, gerekli tedbirleri almak ve suç önleme politikalarının geliştirilmesi konusunda daha aktif rol almaları gerekmektedir.

Bu noktada akla gelen ilk şey: Bir il veya yerleşim bölgesindeki sorunun bir başka il veya bölge ile aynı özellikleri taşımasının mümkün olmadığı durumda merkezi yönetimler tarafından ne gibi önleyici politikaların geliştirileceğidir. Çünkü suç olgusu yalnızca bireysel sebeplerden kaynaklanmamakta çevresel etmenler ile birlikte kültürel yapıdan da (töre cinayetleri gibi) doğrudan etkilenmektedir. Bu sebeple her yerleşim alanının kendi koşulları dikkate alınmak suretiyle suç önleme politikaları geliştirilmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu noktada da yerel yönetimlerin önemi bir kez daha ortaya çıkacak "yerel sorunlara yerel ölçekte önleyici çözümler" üretilecektir.

Yerel yönetimler suçların işlenmesine neden olan unsurların tespit edilmesi ve ortadan kaldırılması, suçların işlenmesini zorlaştırmak ve potansiyel suçluları caydırmak amacıyla imar planları ve fiziki düzenlemelerin yapılması, vatandaşların suç korkusunun giderilmesi, vatandaşların suç önleme konusunda bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi, suç mağdurlarına yardım ve destek hizmetlerinin sunulması, eski hükümlülerin topluma kazandırılması ve iş imkânlarına sahip olması, sokakta yaşayan, madde bağımlısı olan veya sokakta çalışan çocuklar ile yüksek risk grubunda bulunan mahallelerdeki çocuklara yönelik ortak sosyal destek projelerinin geliştirilmesi, bu çocukların ailelerine yönelik "suçu geçim kaynağı" olmaktan çıkaracak veya suç çetelerinin eline düşmesini önleyecek özel pilot projeler hayata geçirilmelidir.

Bu noktada aile ve çocuk sorunlarına yönelik araştırma ve geliştirme hizmetleri veren stratejik araştırma merkezleri veya enstitüler kurulması, SHÇEK bünyesindeki Koruma Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi sayısının artırılması, risk altında veya kanunla ihtilaf halinde olan çocukların okul sonrası vakitlerini geçirebilecekleri etüt merkezleri, çocuk koruma merkezleri, uyuşturucu madde bağımlılığı tedavi merkezleri, barınma ve sosyal yardım merkezleri, sosyal ve

kültürel faaliyet alanları, spor ve oyun olanları, beceri ve hobi kursları gibi sosyalleşeceği ortamların oluşturulması amacıyla yerel yönetimlerin bütçelerine daha fazla ödenek aktarılması önem arz etmektedir.

Uygulamadaki tüm zorluklara ve eksikliklere rağmen yerel yönetimler tarafından erken aşamalarda uygulanacak olan önleyici ve koruyucu tedbirler çocukların fiziksel ve ruhsal güvenliklerinin sağlanmasında etkin bir katkıyı sağlayacağı konusunda ortak bir kanı olduğu ve sivil toplum-yerel yönetimler-merkezi yönetim birimleri arasında karşılıklı etkileşime ve desteğe dayalı bir anlayışın yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye’de yaklaşık olarak 27 milyon çocuk bulunmaktadır. Bu sayı pek çok Avrupa ülkesinin nüfusundan daha fazladır. Bu bağlamda ülke nüfusunun yarısını oluşturan çocukların insan haklarına uygun bir yaşam sürebilmeleri ve güvenlikleri için yasal düzenlemeler ve uygulama önem taşımaktadır.

Bu nedenle SHÇEK’in bu alandaki bilgi ve birikiminden faydalanılarak, her ilde taşra teşkilatı bulunan sosyal hizmetler, yerel yönetimler ve emniyet müdürlüklerinin farkındalıklarının yükseltilmesi, çocuk güvenliğine esas teşkil eden sorunların erken aşamada tespit edilmesi yönündeki çözümlerin isabet oranını etkileyecek ve bu doğrultuda yerel yönetimler tarafından koruyucu ve önleyici tedbirlerin alınmasını daha kolaylaştıracaktır.

KAYNAKLAR

Acar Baykara, Y. (2010). "Türkiye’de Kanunla İhtilaf Halindeki Çocuklar: Multi Disipliner Yaklaşımın Önemi", http://www.caginpolicisi.com.tr/v1/yazdir.php?art_id=990, (Erişim tarihi: 08.02.2010).

Amasyapol, (2010). "Gençliğin Korunmasına Yönelik Alınabilecek Tedbirler", <http://www.amasya.pol.tr/bilgi/tem/tem.html>, (Erişim tarihi: 03.02.2010).

Aras, Ramazan. 2010, "Siyasal İktidar Alanı Olarak Çocuk Bedenleri", *Anlayış Dergisi*, Ankara, Yıl: Mart 2010, Sayı: 82, ss. 38-42.

ATV Haber, <http://www.beyazgazete.com/video/2010/01/28/iste-il-il-kayip-cocuk-haritasi-atv.html> (e.t:11.02.2010)

Aydın, Hakan ve Ergenç Sedat. 2009, "Yerel Yönetimlerin Çocuk Suçluluğunu Önlemedeki Rolü", *Denetim Dergisi*, Ankara, sayı: 3, ss. 73-78.

Aydın, Hakan. 2009, "Avrupa Birliği’ne Uyum Çabaları Ekseninde Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler İlişkisi," *Türk İdare Dergisi*, Ankara, sayı: 465, ss.27-43.

Aydın, Hakan. 2010a, "Yerel Yönetimlerin Çocuk Suçluluğunu Önlemedeki Rolü", *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu, ss. 1-215.

Aydın, Hakan. Şubat 2010b, "Yerel Yönetimlerin Sosyal Hizmetler Ekseninde Değerlendirilmesi," *Mahalli İdareler Dergisi*, sayı:186, ss.1-8.

Aydın, Hakan. (2010c). "Yerel Yönetimlerin Sorumlulukları Çerçevesinde "Kayıp Çocuklar Sorunu", http://www.0-18.org/SERBEST_KOSE/010.htm, (Erişim tarihi: 01.04.2010).

Aydın, Hakan. Şubat-Mart 2010d, "Yerel Yönetimlerin Sorumlulukları Çerçevesinde Kayıp Çocuklar Sorunu," İller ve Belediyeler Dergisi, sayı: 742-743, ss.98-107.

Aydın, Murat. 2008, "Çocuk ve Çocuk Suçluluğu Üzerine Röportaj" Adalet Bakanlığı CTE Genel Müdürlüğü, Denetimli Serbestlik Hizmetlerinden Sorumlu Daire Başkanlığına ait E-Bülten, Ankara, sayı: 3, ss. 17-26.

Aytaç, Serpil. 1994, "Çocuk ve Suç", Mülkiye Dergisi, Ankara, sayı: 179, ss. 97- 114.

Bal, İhsan, 2006, Alacakaranlıkta Terörle Mücadele, Usak yay, Ankara.

Başbakanlık(2008). Kayıp Çocuklar Raporu, <http://www.ihb.gov.tr/raporlar.htm>(e.t: 15.02.2010)

Belediye Kanunu. Resmi Gazete, 25874; 13 Temmuz 2005.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Resmi Gazete, 25531; 23 Temmuz 2004.

Balo, Yusuf, 2009, Uluslar arası İlkeler Işığında Çocuk Koruma Kanunu ve Uygulaması, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.

Baykara Acar, Yüksel ve Cankurtaran Öntaş, Özlem. 2003, "Yoksulluk ve yoksunluğun bir ürünü: çocuk suçluluğu", Yoksulluk Sempozyumu, İstanbul, Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, Sayı: 3, ss. 298-314.

Cumhuriyet Gazetesi, (2004), "CHP'li Arıtman: Güneydoğudan Çocuk Çeteleri Geliyor", Cumhuriyet Gazetesi, Ankara.

Çocuk Koruma Kanunu. Resmi Gazete, 25876; 15.07.2005.

Dikici, Ali. 2007, "Toplum Destekli Polislik Uygulaması ile Çocuk Suçluluğunun Önlenmesi: Şanlıurfa Örneği", Hukuk ve Adalet Dergisi, İstanbul, Yıl: 4, Sayı: 11, ss. 203-232.

Gezer Tanzer, (2010). "Taş Atan Çocuk Deyince", http://www.0-18.org/COCUK_GUNDEMI/diyorum%20ki/371.htm, (18.03.2010).

Gökler, B. 2001, "Terör Karşısında Çocuklar", Türk Psikoloji Bülteni, Ankara, s: 22, ss. 62-64.

http://www.cte.adalet.gov.tr/kaynaklar/istatistikler/kadin_cocuk/cocuk.htm, (Erişim tarihi: 12.02.2009).

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=126489>(Erişim tarihi: 06.06.2010)

[http://www.shcek.gov.tr/birlesmis-milletler-cocuk-haklari-komitesi-sonuc-gozlemleri-\(27-oturma.aspx](http://www.shcek.gov.tr/birlesmis-milletler-cocuk-haklari-komitesi-sonuc-gozlemleri-(27-oturma.aspx) (Erişim tarihi: 04.08.2010)

İl Özel İdaresi Kanunu. Resmi Gazete, 25745; 04 Mart 2005.

Kültegin Ögel, Harika Yücel, Alper Aksoy. 2007, "İstanbul'da Sokakta Yaşayan Çocukların Özellikleri", Yeniden Bilimsel Araştırma Raporları, İstanbul, Yayın No: 7, ss. 9-14.

Kongar, Emre, 1979, Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Radikal Gazetesi, (2010), "Cezaevlerinde 2 bin 725 çocuk bulunuyor", <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=973072&CategoryID=77>, (Erişim tarihi: 01.03.2010).

Reocities, (2010), http://reocities.com/Paris/tower/1252/24th0203_1.htm(e.t:08.01.2010)

Şhçek, (2010), http://www.shcek.gov.tr/Kurumsal_Bilgi/Mevzuat/genelge/yeniler/kurulus_izin_izinsiz200703.asp(e.t:02.02.2010)

Zaman Gazetesi (2010), <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=945346> (e.t: 01.02.2010)

İDARE HUKUKUNDA İDARENİN HİZMET KUSURU VE DANIŞTAY UYGULAMASI

Ahmet BOZDAĞ *

ÖZET

Hukuk devletin bir gereği olan hizmet kusuru, genel, anonim, asli, bağımsız ve esneklik özelliklerine sahip idare hukukuna özgü bir kavramdır. Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin hiç işlememesi, kötü işlemesi veya geç işlememesi sonucu ortaya çıkan ve idarenin ortaya çıkan zararı ödemesini öngören bir sorumluluk türüdür. Hizmet kusuru, idarenin yasama ve yargı fonksiyonu dışında kalan eylemlerinden ve işlemlerinden doğmaktadır.

Danıştay'ın hizmet kusurunu ağır ve hafif kusur olarak ikiye ayırması hukuka uygun değildir. Böyle bir ayırım ne anayasada ne de kanunlarda bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Kusuru, İdarenin Kusuru, Kusur

ABSTRACT

Service Fault of Administration in Administration Law

Service fault is a conclusion of state governed by the rule of law and it has got characters like generality, anonymous, actual, independent and elasticity. Service fault is a specific concept of administrative law. Service fault is a responsibility that predicts administration to pay the losses and occurs when public services are submitted badly or not on time and also occurs when any public services are submitted. Service fault results from activities and transactions that are outside legislation and judgment function of administration.

It is unlawful to cut service fault in two parts as gross fault and crepe fault by Council of State. There is like this distinction neither in constitution nor in acts.

Key Words: Service fault, administration fault, fault

* Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Mali Hukuk Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi (Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi).

1-GİRİŞ

Hukuk devletinin vazgeçilmez ilkelerinden biri de idarenin hukukla bağlı olması ile idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolunun açık olması gereğidir. Hukuk devletinde hukuk, sadece vatandaşlar için değil; aynı zamanda tüm idari yapısıyla devlet için de bağlayıcıdır. Diğer bir deyişle devlette, hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden dolayı hesap verebilir olmalı, kişilere verdiği zararları tazmin etmelidir. XIX. yüzyıla kadar kabul görmüş olmakla birlikte, devletin görev ve fonksiyonlarının artması, hukuk devleti anlayışının gelişmesi, liberal devletten sosyal devlete geçişin gerçekleşmesi sonucunda, devletin sorumsuzluğu ilkesinden uzaklaşarak, idarenin de her türlü işlem ve eylemlerinden sorumlu olması gerektiği ilkesi benimsenmiştir (Karataş, 2006: 8). Bu ilke, hukuk devletinde idarenin, hem hukuka uygun hareket etmesini hem de hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden kaynaklanan zararları tazmin etmesini zorunlu kılmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2006: 739). Bu zorunluluk hizmet kusuru olgusunu ortaya çıkarmış olup, hizmet kusuru da idarenin ve personelinin hukuka aykırı ve görevle bir şekilde bağlantılı olan her türlü işlem ve eyleminden doğan zarardan idarenin sorumluluğunu öngören idare hukukuna özgü bir kavramdır.

İdare hukukunda hem doktrinde hem de uygulamada idarenin hizmet kusuru kabul edilmekle birlikte, hizmet kusurunun kapsamı, sınırları ve şartları konusunda fikir birliği bulunmamaktadır. Bu çalışmada devletin, yasama ve yargılama fonksiyonu dışında kalan¹ ve idari nitelikteki fonksiyonu kapsamında yer alan işlem ve eylemlerinden kaynaklanan hizmet kusuru ve bu kusur sonucunda ortaya çıkan zararların tazmini konusunu özellikle tartışmalı yönlerinin ön plana çıkarılarak incelenecektir.

2- İDARENİN SORUMLULUĞU

Sorumluluk, sözlükte "mesuliyet, uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme, tazminatla yükümlü tutulma" anlamlarına gelmektedir (Yılmaz, 2002: 1109). İdare hukukunun bir kavramı olarak sorumluluk, idarenin özel kişilere vermiş olduğu mali nitelikteki zararları tazmin etme yükümlülüğünü ifade etmektedir. İdarenin işlem ve eylemleriyle kişilere verdiği zararları tazmin etmesi gereği, hukuk devletinin ve hakkaniyetin bir gereğidir. Hukuk devleti olan ülkemizde de idarenin sorumluluğu kabul edilmiştir. Bu durum Anayasa'da şöyle düzenlenmiştir; "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. ... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden

1 Anayasa'da ve kanunlarda yasama ve yargı fonksiyonundan kaynaklanan zararların nasıl tazmin edileceğine dair genel bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle yasama ve yargının sorumluluğu düzenlenmemiştir. Sadece CMK'nın 141. maddesiyle koruma tedbirlerinin haksız, yersiz veya usulüne göre yapılmaması durumunda idarenin sorumluluğu düzenlenmiştir, Yıldırım, 2008: 249-250.

doğan zararı ödemekle yükümlüdür” (Any md. 125). “ Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla² ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir (Any md. 129). “ Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir” (Any md. 40). Bu hükümlere paralel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da “kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. Ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kâğıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezaî takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir” (md. 13), hükmü düzenlenerek idarenin sorumluluğu kabul edilmiştir. Görüldüğü gibi, Anayasa maddeleri arasında tam bir uyum olamamakla birlikte, genel olarak idarenin ve kamu görevlilerinin görevle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararların idarece tazmin edileceği açık bir şekilde kabul edilmiştir. İdarenin hizmet kusurunun varlığı için Anayasa’nın 40. maddesi “kamu görevlilerinin haksız işlemlerinin” varlığını, 129. madde ise, “kamu görevlilerinin kusurlarının” varlığını aramaktadır. Söz konusu haksızlığın veya kusurun belirli bir derecede olması aranmamıştır. Hangi derecede olursa olsun hizmetin kusurlu olması zararın tazmini için yeterli kabul edilmiştir.

İdare hukukunda idarenin iki tür sorumluluğu kabul edilmektedir. Biri idarenin özel hukuk ilkeleri doğrultusunda yaptığı sözleşmelerden kaynaklanan özel hukuk sorumluluğu; diğeri ise, idarenin idare hukuku ilkeleri doğrultusunda yapmış olduğu sözleşmeler ve idarenin her türlü işlem ve eyleminden kaynaklanan kamu hukuku ilkeleri doğrultusunda oluşmuş idare hukukuna özgü sorumluluk türüdür (Yayla, 2009: 351). İdarenin kişilere verdiği zararları tazmin yükümlülüğü, idarenin “hizmet kusuruna (kusurlu sorumluluk)” ve “kusursuz sorumluluğuna” dayanmaktadır (Kılınç, 2009: 3). Biz konumuz gereği bu çalışmada idarenin sadece hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğunu irdeleyeceğiz.

3- HİZMET KUSURU

İdarenin kusura dayanan sorumluluğu, Fransız Danıştay’ı ve Uyuşmazlık Mahkemesi’nin de uygulamalarından etkilenecek, uygulamada “hizmet kusuru”

2 “Rücu mekanizmasının işletilmesi, kamu kurumunun yetkileri arasında bulunmakla birlikte, idarenin bunu kendiliğinden yapmadığı durumlarda, yurttaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmalarına bir engel bulunmamaktadır. Kamu hizmeti görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden ve kendi kusurlarından doğan zararı, toplum ödemek zorunda değildir”, Dan. 5. D., 03.06.2008, E. 2007/7369, K. 2008/3234, Karavelioğlu ve Karavelioğlu, 2009: 174’den.

kavramı ile anlatılmaktadır (Günday, 1996: 240; Gözübüyük ve Tan, 2006: 741). Hizmet kusurunun tam ve kapsamlı bir tanımını yapmak zor olmakla birlikte genel olarak doktrinde (Sarica, 1949:858; Özdemir, 1963:22; Yıldırım, 2008:253; Kılınç, 2009:4; Atay, 2006:571) hizmet kusuru; idarenin ifa ile mükellef olduğu herhangi bir kamu hizmetinin kuruluşunda, düzenlenmesinde veya teşkilatında, bünyesinde, personeline yahut işleyişinde bir takım aksaklık, hukuka aykırılık, bozukluk, düzensizlik, eksiklik, sakatlık veya ihmalin ortaya çıkması, şeklinde tanımlanmaktadır (Karataş, 2006:6). Hizmet kusuru, kamu hizmetlerinin hukuki yapısı ve bundan doğan devlet borcu ile açıklanabilir. Günümüzde sosyal devlet olmanın bir gereği olarak devlet, kamu hizmetlerini imkânları ölçüsünde durumun gerektirdiği şekilde ve ihtiyaçlara göre devamlı ve istikrarlı bir şekilde halka sunmak ve halkın bu hizmetlerden eşit bir şekilde yararlanmasını sağlamak zorundadır. İşte bu hizmet borcunun ifa edilmemesi, eksik ve hatalı ifa edilmesi, zamanında ifa edilmemesi idarenin hizmet kusurunu oluşturmaktadır. Hizmet kusuru hem idarenin eylemlerinden hem de işlemlerinden doğabilir (Karataş, 2006:6). Çünkü idarenin işlem yapma nedeni de sonuçta bir kamu hizmetini yürütmek veya vatandaşlara sunmaktır. Bu nedenle, hukuka aykırı olan idari işlemlerden doğan zararın tazmini de hizmet kusuruna dayandırılabilir (Yıldırım, 2008:254; Atay, 2006:575; Özdemir, 1963:87; Günday, 1996:244)³.

İdarenin görevlilerinin, görevleri gereği, görevleri sırasında, kendilerine verilmiş araç ve gereçleri kullanarak veya görevlerinin verdiği nüfuzu ve yetkileri kullanarak görevleriyle, doğrudan veya dolaylı ilgili olan hukuka aykırı işlem ve eylemleriyle üçüncü kişilere verdiği hukuka aykırı zararlar, idarenin hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir. Hatta söz konusu idari işlem veya eylem suç oluştursa bile yine de hizmet kusuru sayılacaktır (Yıldırım, 2008:283)⁴.

Bu tanım ve kanuni düzenlemeler ışığında hizmet kusurunun temel ve ayırt edici özelliklerini şöyle sınıflandırabiliriz;

3 "İdare kural olarak, yürüttüğü kamu hizmetiyle nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlü olup; idari eylem ve/veya işlemlerden doğan zararlar, idare hukuku kuralları çerçevesinde, hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri gereği tazmin edilmektedir", Dan. 10. D., T. 29.04.2008, E. 2007/3301, K. 2008/2939 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

4 "Kamu görevlilerinin idari bir tasarruf yaparken, mevzuatın, üstlenilen ödevin ve yürütülen hizmetin kural, usul ve gereklerine aykırı olarak, kendilerine izafe edilebilecek boyutta ve biçimde, ancak yine de resmi yetki, görev ve olanaklardan yararlanarak yaptıkları eylem ve işledikleri kusurları, idareden ayırlanamaları nedeniyle görevle ilgili olarak işlenen 'görev kusuru' niteliğinde hizmet kusuru oluşturmaktadır". Dan. 10. D., T. 22.12.2006, E. 2004/1690, K. 2006/7348, (Danıştay Dergisi, Sayı 116, 2007, s.309); "Öte yandan bir kamu görevlisinin görev sırasında hizmet araçlarını kullanarak yaptığı işlem ve eylemlere ilişkin kusurun, kasti suç niteliği taşıya bile hizmet kusuru oluşturacağı idare hukukunun bilinene ilkelerindendir", Dan. 2. D., T. 09.05.2005, E. 2004/1813, K. 2005/1642, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009); Yargı kararının yerine getirilmemesi eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu tartışmasıdır. Ancak Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrası gereği bu tür davalar idare aleyhine açılmakta fakat idare ödediği tazminatı kusurlu kamu görevlisine rücu edebilmektedir, Dan. 10. D., T. 27.02.2007, E. 2004/13990, K. 2007/739, (Danıştay Dergisi, Sayı 116, 2007, s.305).

3.1. Genellik

Hizmet kusuru, idarenin merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yerel yönetimler, genel bütçeli ve özel bütçeli tüm kamu kuruluşu niteliğindeki kamu tüzel kişilerinin sunmuş olduğu hizmetlerden kaynaklanan kişisel zararların tazmini için geçerli olan genel bir sorumluluk halidir (Atay, 2006:577; Özdemir, 1963:25; Yayla, 2009:362-363; Karataş, 2006:19). Bu haliyle hizmet kusuru, kural olarak idarenin ve kamu tüzel kişilerinin üçüncü kişilere verdiği zararlarından doğan sorumluluğunun esasını oluşturmaktadır. Bu genellik, sadece idare ve kamu tüzel kişiler için değil, aynı zamanda idarenin tüm işlem ve eylemleri için de geçerlidir. Diğer bir deyişle, hizmet kusurunun varlığı açısından idarenin sunmuş olduğu hizmetler arasında herhangi bir ayırım ve sınıflandırma yapılmamıştır. Kanunlarda özel düzenleme bulunmadığı sürece tüm kamu tüzel kişilerinin sunduğu her türlü hizmet için hizmet kusuru genel bir sorumluluk türüdür.

Ancak hizmet kusuru, sadece yasama ve yargı fonksiyonu dışında kalan idari işlem ve eylemler için geçerlidir. Diğer bir deyişle Anayasa ve kanunlarda aksi belirtilmediği için yasama ve yargı fonksiyonu kapsamındaki işlem ve eylemler bakımından devletin sorumluluğu kabul edilmemiş olup, bu işlem ve eylemlerden doğan zararlar yargı denetimi dışında tutulmuştur. Fakat vurgulamak gerekir ki yargı makamlarının yargılama fonksiyonu dışında kalan ve idari nitelikteki eylem ve işlemleri idarenin sorumluluğu kapsamında değerlendirilecek olup, idarenin sorumluluğuna gidilebilecektir. Danıştay da verdiği bir kararda bu durumu şöyle işaret etmiştir. Fonksiyonel bakımdan, yasama ve yürütmeden ayrı olup, bağımsız olan yargının, yargılama süreci ile ilgili işlemleri Anayasa'nın 125. maddesinde öngörülen 'idari işlemler' kapsamına girmemektedir. ... savcılarının yargılama fonksiyonu dışında, yasalarla verilmiş idari görevleri de bulunduğundan, yaptıkları idari görevler nedeniyle ve bu kapsamda tesis edilen işlemlerden dolayı Adalet Bakanlığı'nın sorumlu tutulabileceği açıktır. ... Yargı kararları ile kaldırılan giyabi tutuklama kararının kayıtlardan silinmesinin sağlanması, emniyet birimleri yönünden idari bir görev olduğu gibi, cumhuriyet savcıları yönünden de yargılama fonksiyonu dışındaki idari bir göreve ilişkin olduğundan, Adalet Bakanlığı'na karşı açılan davanın da idari yargıda görülmesi gerekmektedir" ⁵.

3.2. Anonimlik

Hizmet kusurunun anonim olması, kusurun, ismen belirli bir kamu görevlisine izafe edilememesi, kusurun kaynağının bizzat hizmetin kendisinde aramasıdır. Çünkü hizmet kusuru, belirli bir kamu görevlisinin kişisel bir kusuru değil; kamu hizmetini görmekle yükümlü kamu idaresine, bu hizmeti yerine getirmedeki yükümlülüğü dolayısıyla yükletilen bir kusurdur (Özdemir,

⁵ Dan. 10. D., T. 18.06.2008, E. 2006/6131, K. 2008/4559; Dan. 10. D., T. 17.10.2007, E. 2007/1376, K. 2007/4756, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

1963:29; Atay, 2006:577; Günday, 1996:241. Çoğunlukla, kamu hizmetinin görülmesi sırasında ortaya çıkan zarara, hizmetin görülmesinde görevli olan veya görevli olması gereken kişilerden kimin veya kimlerin sebep olduğunu bulmak veya tespit etmek mümkün değildir. Bazen de idare hukukundaki ast-üst ilişkisi nedeniyle birden fazla kişinin zincirleme kusuru nedeniyle kamu hizmetinin görülmesi sırasında zararlar oluşmaktadır.

Kamu hizmetinin anonimliği özelliği, hem vatandaşları idareye karşı korumak hem de kamu hizmetinin sürekli ve aksamadan işlemlerini sağlamaktadır. Şöyle ki, hizmet kusurundan dolayı zarar gören vatandaşların, zararın idarenin hangi personelinin kusurundan kaynaklandığını bilmesi ve bunu ispat etmesi çoğu durumda imkânsızdır. İşte bu ilkeyle, vatandaşın haklı olması ve zararının tazmini için sadece zararın hizmet kusurundan kaynaklandığının ispatı yeterli görülmüştür. Kusurun idarenin hangi personeline ait olduğunun vatandaş açısından bir önemi olmayıp, bu sorun idarenin iç ilişkisi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca hizmet kusurunda kusurun, idarenin personeline izafe edilmesi ve personelin sorumluluğuna gidilebilmesi halinde, idarenin personeli kamu hizmetini yerine getirirken, takdir yetkisini hep pasif kalmaktan yana kullanacak ve içinde bulunduğu tedirginlik nedeniyle görevini gereği gibi ifa edemeyecektir. Bu nedenlerle hizmet kursunda kusur, hizmetin bünyesiyle kaynaşmış durumdadır (Kılınç, 2009:6). Hizmet kusurunun anonim olması nedeniyle idare, kusurun hangi personeline ait olduğunu bilse dahi bu durumu öne sürerek sorumluluktan kurtulamayacaktır⁶.

3.3. Asililik

Hizmet kusurunun asililiği, hizmet kusurundan dolayı zarar gören kişinin, zarar açıkça idarenin personelinin kusurundan kaynaklanmış olsa bile zararının tazmini için doğrudan doğruya hizmeti yürüten idareye başvurabilmesini ifade etmektedir. Diğer bir deyişle idarenin, hizmet kusurundan doğan zararlarından doğan sorumluluğu asli ve birinci derecedendir (Karataş, 2006:24; Özdemir, 1963:35; Atay, 2006:572-573). İdarenin sorumluluğunun asililiği, anayasadan ve kanunlardan doğmaktadır. Gerek Anayasamızın 129. ve 40. maddelerinde ve gerekse de Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesinde açıkça, hizmet kursundan kaynaklanan zararlar dolayısıyla açılacak davaların doğrudan doğruya idare aleyhine açılacağı hükme bağlanmıştır. Danıştay da verdiği bir kararda, "Hizmet kusurundan dolayı sorumluluk, idarenin sorumluluğunun doğrudan doğruya ve asli nedenini oluşturur" diyerek bu ilkeyi vurgulamıştır⁷.

6 "İdare kural olarak, yürüttüğü kamu hizmetiyle nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlü olup; idari eylem ve/veya işlemlerden doğan zararlar, idare hukuku kuralları çerçevesinde, hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri gereği tazmin edilmektedir. ...bu bağlamda hizmet kusuru, özel hukuktaki anlamından uzaklaşarak nesnelleşen, **anonim bir niteliğe sahip**"tir, Dan. 10. D., T. 29.04.2008, E. 2007/3301, K. 2008/2939 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

7 Dan. 10. D., T. 29.04.2008, E. 2007/3301, K. 2008/2939 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009); "İda-

Bu nedenle, hizmet kusuru nedeniyle doğan zararların tazmini için açılacak tazminat davalar, doğrudan doğruya idare aleyhine açılacaktır.

3.4. Bağımsızlık

Hizmet kusurunda da idarenin sorumluluğu kusura dayanmakla birlikte, idare hukukundaki bu kusur, özel hukuktaki kusur kavramından anlam ve kapsamı bakımından oldukça farklıdır (Atay, 2006:572). Hizmet kusurundaki kusurun gerek oluşumu gerek kapsamı ve içeriği idare hukuku ilkeleri doğrultusunda oluşturulmuş olup; özel hukuktaki kişilerde aranan subjektif nitelikteki kusurdan farlı olarak, kamu personelinin dışında kalan ve kamu hizmetinin kuruluş, işleyiş ve usulü gibi dış âleme yansımalarından kaynaklanan objektif ve bağımsız olan nev'i şahsına münhasır bir kusurdur (Ödemir, 1963:44; Kılınç, 2009:5)⁸. Diğer bir deyişle hizmet kusurunun varlığı, kamu personelinin kusuruna bağlı değil; hizmetin kusurlu olmasına bağlıdır (Gürsoy, 1980:76).

3.5. Esneklik

Hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının tespiti için geliştirilmiş kesin ve değişmez ölçütler bulunmamaktadır. Birbirinden farklı yapı ve işleyişte çok sayıda kamu kurum ve kuruluşunun bulunması; her kurum ve kuruluşun farklı şartlarda ve özellikle kamu hizmeti yürütmesi ve dolayısıyla kamu kurumlarının ve yürütülen hizmetlerin yekpare olmaması, hizmet kusurunun tespiti için tek bir ölçütün kullanılmasını zorlaştırmıştır. Diğer bir deyişle hizmet kusurunun varlığı ve derecesi, olaylara, zamana, şartlara ve hizmetin türüne göre değişkenlik ve farklılık göstermektedir (Atay, 2006:577). Bu nedenle, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri, zamana, mekâna ve şartlara göre devamlı bir değişkenlik gösterdiğinden, hizmet kusuru teorik, somut, sert ve değişmez bir kavram olmaktan ziyade; fiili, soyut, esnek ve değişken bir kavramdır (Sarica, 1949:862). Örneğin, Danıştay verdiği bazı kararlarda, bazı hizmet türleri için idarenin sorumluluğunun doğa bilmesini ağır hizmet kusurunun bulunması şartına bağlarken⁹; bazı hizmet türleri için ise sadece basit hizmet kusurunun

renin hizmet kusuru sebebine dayalı sorumluluğu, ikincil derecede sorumluluk olmayıp asli bir sorumluluktur ...”, Dan. 10. D., T. 13.02.2006, E. 2004/9120, K. 2006/1220, Karavelioğlu, 2009:180’den.

8 “İdarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğu, idarece yürütülen hizmetin kuruluşunda, düzenlenmesinde ve işleyişinde ortaya çıkan he türlü bozukluk, aksaklık ve eksikliklerdir. Bu bağlamda hizmet kusuru, özel hukuktaki anlamından uzaklaşarak nesnelleşen, ... bağımsız karakteri olan bir kusurdur”, Dan. 10. D., T. 29.04.2008, E. 2007/3301, K. 2008/2939 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

9 “İdare hukuku ilkeleri ve Danıştay’ın yerleşik içtihatlarına göre, zarar gören kişinin hizmetten yararlanan durumunda olduğu ve hizmetin riskli bir nitelik taşıdığı hallerde, idarenin tazmin yükümlülüğünün doğması için zararın, idarenin ağır hizmet kusuru sonucu meydana gelmiş olması gerekmektedir. Bünyesinde risk taşıyan hizmetlerden olan sağlık hizmetlerinden yararlananın zarara uğraması halinde, bu zararın tazmini idarenin ağır hizmet kusurunun varlığı halinde mümkün olabilir”, Dan. 10. D., T. 28.12.2007, E. 2005/8407, K. 2007/6526, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

varlığını yeterli kabul etmekte, ancak tazminat miktarını kusur derecesine göre belirlemektedir¹⁰. Dolayısıyla hizmet kusuru esnek bir kavram olup, varlığı her olaya göre farklılık arz etmekte ve bu nedenle mahkemenin takdir yetkisine bağlı bulunmaktadır¹¹.

4. HİZMET KUSURUNUN NEDENLERİ

İdare, anayasanın ve kanunların kendisine verdiği görev ve yetki kapsamında ve imkânları dâhilinde, topluma kamu hizmeti sunmak için gerekli örgütlenmeyi yapmak, gerekli araçları temin etmek, gerekli personeli istihdam etmek ve eğitmek, gerekli denetimleri yapmak ve kamu hizmetinin aksamadan devam etmesi için gereken tedbirleri almakla yükümlüdür. İşte idarenin anayasa ve kanunlarca kendisine verilmiş bu görevi hiç yapmaması, kötü yapması veya geç yapması durumunda idarenin kusurlu sorumluluğu doğacaktır. Doktrinde (Sarica, 1949:887; Candan, 2005:171-172; Gözler, 2007:725) ve yargı kararlarında¹² idarenin yürütmek zorunda olduğu veya yürüttüğü kamu hizmetinin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi durumunda idarenin hizmet kusurunun doğacağı konusunda fikir birliği bulunmaktadır.

4.1. Hizmetin Kötü İşlemesi

İdare, yürüttüğü kamu hizmetlerini imkânları dâhilinde çağın gereklerine uygun şekilde yerine getirmekle yükümlüdür. En genel anlamıyla hizmetin kötü işlemesi, idarenin yürüttüğü hizmetin çağın gereklerine uygun olmaması, idareden objektif olarak beklenen özen ve dikkatin gösterilmemesi, olması gereken standart ve kalitede yapılmamasıdır (Atay, 2006:580; Özdemir, 1963:51; Candan, 2005:172). Diğer bir deyişle idare, yürüttüğü kamu hizmetini imkânlar dâhilinde kendisinden beklenen objektif özen ve dikkati göstererek yapmak ve olağan şartlarda sunması gereken kalitede hizmet sunmak zorundadır.

Bir kamu hizmetinin gereği gibi işleyip işlemediğini tespit etmek için her zaman ve her kamu hizmetine uygulanabilecek belirli ve kesin bir ölçüt bulunmamaktadır. Kamu hizmetinin gereği gibi işleyip işlemediğini tespit etmek, her somut olayı kendi şartları içinde zamana, mekâna, idarenin imkânlarına ve tarafların ve üçüncü kişilerin davranış ve olaya katkıları göz önünde

10 “Belirtilen niteliği gereği manevi tazminatın, zenginleşmeye yol açmayacak şekilde belirlenmesi gerekmekte ise de, tam yargı davalarının niteliği gereği takdir edilecek miktarın aynı zamanda idarenin kusurunun ağırlığını ortaya koyacak bir oranda olması gerekmektedir”, Dan. 10. D., T. 27.02.2007, E. 2004/13990, K. 2007/739, (Danıştay Dergisi, Sayı 116, 2007, s.305).

11 “... Ancak idarenin işlem ve eylemleri dolayısıyla hizmet kusuru işlediğini söyleyebilmek için saptanan hukuki sakatlığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması gerekmektedir”, Dan. 8. D., T. 15.04.2004, E. 2004/672, K. 2004/1829, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

12 Dan. 6.D., T. 23.05.2008, E. 2006/4923, K. 2008/3340; Dan. 2. D., T. 13.07.2007, E. 2007/1297, K. 2007/3247; Dan. 8. D., T. 15.04.2004, E. 2004/672, K. 2004/1829 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

bulundurularak yapılacak bir değerlendirme sonucunda mümkün olabilecektir (Günday, 1996:241; Ödemir, 1963:51). Bununla birlikte doktrinde idarenin,

- Konuyla ilgili mevzuata, yerleşmiş içtihat ve uygulamalara uymaması,
- Meslek ilke ve kurallarına ve hizmet gereklerine uymaması,
- Gerekli teşkilatı tam olarak kurmamış olması,
- Yeterli sayıda ve kalitede personeli istihdam etmemiş olması,
- Personelin gerekli eğitime sahip olmaması,
- Gerekli denetimlerin yeterince yapılmamış olması,
- Hizmeti yürüten personelin, gerekli özen ve dikkati göstermemesinin, hizmetin kötü işlediğine karine oluşturduğu kabul edilmektedir (Atay, 2006:581; Kılınç, 2009:11).

Kısacası, somut olayda kamu hizmetini yürüten idare, imkânları dâhilinde elinden gelen çabayı ve dikkat ve özeni gösterseydi söz konusu zarar yine de meydana gelir miydi – gelmez miydi? Bu sorunun cevabına göre, idarenin yürüttüğü hizmetin kötü işleyip işlemediği tespit edilecektir.

Danıştay da verdiği kararlarda, her somut olayı kendi şartları içinde değerlendirmeye tabi tutarak, hizmetin kötü işleyip işlemediğine karar vermektedir. Danıştay verdiği kararlarda, "hastaya ait grafiklerin muhafaza edilmemesini ve hastanın dosyasının kaybedilmesini"¹³, " hastanede yapılan ve sonucu pozitif çıkan HIV testinin sonucunun, ikinci bir testle doğrulanmadan hastaya açıklanmasını"¹⁴, "tedviren görevlendirmenin üç yıl sürmüş olmasını", "memurun sicilinin tedviren görevlendirilmiş ve gerçekte göreve atanma şartlarını taşımayan amir tarafından doldurulmuş olmasını"¹⁵, "kamu görevlisinin

13 " ... Davacıya 3 kez tıbbi müdahale uygulanmasına karşın, hastaya ait grafiklerin gerektiği şekilde muhafaza edilmemesi ve hastaya ait dosyanın kaybedilmesinin, sağlık hizmetlerinin işletilmesine ilişkin ağır hizmet kusuru teşkil ettiği ...", Dan. 10. D., T. 29.04.2008, E. 2007/3301, K. 2008/2939 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

14 Dosyanın incelenmesinden, davacıların yakını olan şahsın, 7.1.2004 tarihinde ... Devlet hastanesi laboratuvarlarında çalışan ve arkadaşı olan laboratuvar teknisyenine yaptırdığı HIV testi sonucunun pozitif (+) çıktığının laboratuvar teknisyeni tarafından davacıların yakınına söylendiği; sonucu öğrenen davacıların yakınının 9.1.2004 tarihinde intihar etmek suretiyle yaşamını kaybettiği, ... davacı yakınının ölmeden önce yakınlarına ölümcül bir hastalığa yakalandığını ve bu yüzden intihar edeceğini içeren bir mektup bırakmıştır. Daha sonra Erciyes Üniversitesi Tıp Fakültesi Hastanesinde ve Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesinde yapılan testlerin sonucu negatif (-) çıkmıştır. Mevzuata göre testin sonucunun pozitif çıkması halinde test sonucunun hasta ve yakınları da dahil hiç kimseye söylenmeden hastanın doğrulama testi için bir üst basamak sağlık kuruluşuna sevkı gerekirken, laboratuvar teknisyeni tarafından doğrulama testi yapılmadan sonucun hastaya açıklanması nedeni ve etkisiyle davacı yakınının yaşamına son vermesinde idarenin ağır hizmet kusuru bulunmaktadır, Dan. 10. D., T. 28.12.2007, E. 2005/8407, K. 2007/6526, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

15 "Olayda, davacı lehine İstanbul 5. İdare Mahkemesi'nce atamasının iptali yolunda verilen kararın davalı idarece ısrarla uygulanmamak suretiyle ağır hizmet kusuru işlenmiş olması, bu hizmet kusurunun devamında, anılan Mahkeme kararı ile davacı açısından çalışma koşullarının elverişsiz

görev sırasında ve hizmet araçlarını kullanarak suç işlemiş olmasını"¹⁶, "yol çalışması sırasında gerekli uyarıcı işaret ve levhaların konulmamasını"¹⁷, "tedavide kullanılan ilacın yan etkilerinin daha fazla olabileceğinin hastaya bildirilmemesi ve riskin azaltılması için ilaç dozunu ayarlama gereği özenin gösterilmemesini"¹⁸, "gerekli tedbirlerin alınmamış olması ve personelin psikolojik ve fizyolojik takibinin yapılmamış olmasını"¹⁹, "savunma yapmak

olduğu bu şekilde verim alınmasının beklenemeyeceği belirtildiği halde, 2002 yılı sicilinin olumsuz düzenlenmesi, davacının görev yaptığı bu birimin müdürlüğüne vekil olarak dahi atanma koşullarını taşımayan kişinin tedviren görevlendirilmiş olması ve uygulamada çok zorunlu hallerde, olabildiğince kısa bir süre için başvuru bu yöntemin davacının 2000 ve 2003 yılı sicil dönemlerini de kapsayacak şekilde üç yıldan fazla bir süre boyunca sürdürülmüş olması, bu dönem boyunca davacı hakkında memuriyet görevinden ayrılmış sayılma işlemi de dahil olmak üzere oldukça ağır işlemlerin tesis edilmesi karşısında, iki yıl üst üste aynı şekilde olumsuz sicil alınması ve bir başka sicil amiri emrinde denendiği yılda da durumun değişmemesi halinde memuriyet görevinin sona erdirileceği yönünde 657 sayılı Yasada yer alan hüküm ile 2000 ve 2003 yılı sicillerinin de olumsuz düzenlendiği dikkate alındığında, yetersiz amir tarafından uygulanan bu işlemler nedeniyle davacının hak etmediği ağır bir muameleye tabi tutulduğu, İdarelerce hizmetin en ehil kişiler eliyle yürütülmesi gerekir iken geçici ve zorunlu bir uygulama olan yasayla tanınmamış tedviren görevlendirme yöntemi üç yıldan fazla bir süre boyunca davalı idarece sürdürülerek hizmetin kötü işlemesine yol açıldığı, sürenin uzunluğu ve bu sicil amirince tesis edilen çoğu işlemin İdare Mahkemelerince iptal edildiği göz önüne alındığında ağır hizmet kusurunun oluştuğu sonucuna varılmaktadır", Dan. 2. D., T. 13.07.2007, E. 2007/1297, K. 2007/3247; (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

16 "...Öte yandan bir kamu görevlisinin görev sırasında hizmet araçlarını kullanarak yaptığı eylem ve işlemlere ilişkin kişisel kusurun, kasdi suç niteliği taşısa bile hizmet kusuru oluşturacağı, İdare Hukuku'nun bilinen ilkelerindendir. Olayda, Giresun Orman Bölge Müdürlüğünde avukat olan davacının, Muğla Orman Bölge Müdürlüğüne atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle Ordu İdare Mahkemesinin E:1998/617 sayılı dosyasında, davalı idarece verilen savunma dilekçesi ve eklerinde kullanılan ifadelerle davacıya hakaret edildiği iddiasıyla 10.000.000.000.-TL. manevi tazminatın ödenmesine karar verilmesi istenilmektedir. Bu durumda idarede görevli kişi ya da kişilerin kusurlu hareketinden ileri geldiği ve bu durumun savunma dilekçesinin mahkemeye sunulması görevinin ifası sırasında gerçekleştiği iddiası karşısında, yukarıda yer alan Anayasa ve Yasa hükümleri ile İdare Hukuku ilkeleri gereği idarenin hizmet kusuru nedeniyle var olan sorumluluğundan hareketle uyumsuzluğun idari yargı yerinde çözülmesi gerektiğinden, İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır", Dan. 2. D., T. 09.05.2005, E. 2004/1813, K. 2005/1642 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

17 "İdare Mahkemesince dosya üzerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi sonrasında düzenlenen raporda, davacının 2918 sayılı Yasa ve Karayolları Trafik Yönetmeliğinin ilgili hükümlerini dikkate almayarak dikkatsiz, tedbirsiz ve kural dışı davranış nedeniyle davacının kazanın meydana gelişinde %100 (yüzdeyüz) kusurlu bulunduğu tespit edildiğinden, bilirkişi raporunun karara dayanak alınacak nitelikte görülerek davanın reddine karar verilmiş ise de, yukarıda bahsi geçen üç ayrı raporda da belirtildiği üzere davalı idarenin herhangi bir yatay ve dikey işaretleme yapmadığı, uyarıcı levha koymadığı ve ucurumun bulunduğu yere bariyer yaptırmadığı tartışmasızdır. Bu haliyle, gerekli işaretlemeyi ve bariyeri yaptırmayan davalı idarenin kamu hizmetini eksik yapması nedeniyle hizmet kusuru işlediği açıktır", Dan. 8. D., T. 15.04.2004, E. 2004/672, K. 2004/1829 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

18 "Davacının kulak zarının delik olduğu doktor tarafından bilindiği halde, tedavide kullanılan ilacın yan etkilerinin daha fazla olabileceğinin kendisine bildirilmemesi ve böylece hizmetten yararlanmama hakkının tanınmaması, riskin azaltılabilmesi için ilaç dozunu ayarlama gereği özenin gösterilmemesinin ağır hizmet kusurunun oluştuğu hk.", Dan. DDGK, T. 07.03.2003, E. 2002/716, K. 2003/91 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

19 "Davacılar murisinin görev sırasında başka bir polis memuru tarafından silahla vurulmak suretiyle öldürülmesi nedeniyle uğrandığı ileri sürülen maddi ve manevi zararın olay tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte ödenmesi istemiyle açılan dava sonucunda; İdare Mahkeme-

için yasal sürenin tanınmadan memura ceza verilmesinin²⁰ hizmet kusuru oluşturduğuna hükmetmiştir.

4.2. Hizmetin Geç İşlemesi

İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerini tam olarak ve hukuka uygun olarak yürütmesi yeterli olmayıp; idarenin aynı zamanda yürüttüğü hizmetleri, zamanında ve gerekli hızda yapması zorunludur (Atay, 2006:582; Karavelioğlu, 2009:2005; Kılınç, 2009:12). Bu, yürütülen hizmetten beklenen maksimum verimin sağlanması için gereklidir. İşte idarenin yürüttüğü hizmeti, mevzuatın gerektirdiği sürede veya hizmetin gereklerine uygun sürede başlamaması veya bitirmemesi hizmetin geç işlemesini oluşturmakta ve bu durum idarenin hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir²¹. Gerçekten de hizmetin yapılması ne kadar önemliyse, hizmetin zamanında başlaması ve zamanında bitirilmesi de bir o kadar önemlidir. Özellikle ülkemizde, son yıllara kadar vatandaşların en çok şikâyet ettiği konuların başında bürokrasinin çok yavaş işlemesi konusu gelmekteydi. Bilgi ve belge akışının hızlandığı, iletişimin kolaylaştığı günümüzde, uzun zaman alan bazı haberleşmelerin daha kısa sürede çözümlenebilir hale geldiği şüphesizdir. İdareler tarafından, bu kolaylığı hayata taşıyan teknoloji imkânlarından faydalanmak suretiyle, işlemlerin hızlandırılmasını sağlayacak çalışmalar yapılması bir zorunluluktur²².

since devriye görevi sırasında davacılar murisinin, olay öncesinde de psikolojik problemleri olduğu açık olan başka bir polis memurunun arkadan ateş açması suretiyle öldürüldüğü, kamu hizmetinin işlemesini sağlayacak idarenin hizmetin yürütülmesi için seçtiği personelin fizyolojik ve psikolojik takibini yaparak gerekli tedbirleri almakla ya da uygun personeli seçmekle yükümlü olduğu, hizmetin gereği gibi yürütülmemesinin hizmet kusurunu oluşturduğu ve idarenin meydana gelen zararı tazminle sorumlu olduğu, maddi tazminat isteminin yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu saptanan miktar üzerinden kabulü gerektiği ayrıca duyulan acı, elem ve ızdırabı kısmen de olsa hafifletmek ve zenginleşmeye sebebiyet vermeyecek şekilde bir manevi tazminatın da ödenmesi gerektiği gerekçesiyle davayı kabulü hukuka uygun olup kararın onanması gerekir", Dan. 10. D., T. 06.02.2003, E. 2001/5251, K. 2003/494, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

20 Anayasanın ve TCDD Personel Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri uyarınca, soruşturmayı yapan veya ilgili disiplin kurulunca davacının üzerine atılı fiiller belirtilmek ve 7 günden az olmamak üzere süre verilerek savunması alınmak suretiyle disiplin cezası verilmesi gerekirken, davacının soruşturmacı tarafından alınan ifadesi yeterli görülerek verilen cezada hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Bu nedenle Diyarbakır 2. İdare Mahkemesinin 8.9.2006 günlü, E:2005/520, K:2006/1408 sayılı kararı ile; makinist yardımcısı olarak görev yapan davacıya, makinistlerin görevleri arasında sayılan bir görevi yerine getirmede olduğu gerekçesiyle verilen cezada hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle iptaline, işlem nedeniyle aylığından yapılan kesintinin de dava açma tarihi olan 1.4.2005 tarihinden itibaren işleyecek yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine ilişkin kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır, Dan. 12. D., T. 06.03. 2009, E. 2007/1419, K. 2009/1123, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009).

21 "Kamu idarelerinin, görmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini, yasalara, hukuka uygun hareket ederek ve yürütülen hizmetin özelliğine göre, makul sayılabilecek süre içinde yapmaları gerekir. Yürütmekle görevli olduğu hizmeti makul sayılabilecek süre içinde yapmayarak geciktiren idarenin hizmeti kusurlu işlediğinin kabulü zorunlu olup; hizmetin geç yürütülmesi sonucu kişilerin uğradığı zararın, hizmet kusuru olan idarece tazmini gerektiği açık bulunmaktadır", Dan. 10. D., T. 01.05.1984, E. 1984/1041, K. 1984/910, Karavelioğlu, 2009:206'dan.

22 Dan. 10. D., T. 20.11.2007, E. 2005/7545, K. 2007/5333, (Danıştay Dergisi, Yıl 38, Sayı 118, 2008, s.322 vd.).

Sonuç olarak idare yürüttüğü hizmetleri, varsa mevzuatta belirtilen süre de, mevzuatta belirli bir süre yoksa hizmetin niteliği, idarenin sahip olduğu imkânlar ve günün şartlarının verdiği elverişlilik ölçüsünde makul bir sürede başlamak ve bitirmek zorundadır. Bu nedenle, hizmetin geç işleyip işlemediği her somut olayın kendi şartları ve özellikleri göz önünde bulundurularak tespit edilecektir (Atay, 2006:582).

Danıştay da verdiği kararlarda idarenin, "sınavı kazanan ve stajını tamamlayan kişiyi geç atamasını"²³, "inşaatı zamanında bitirmemesini"²⁴, "bakanlar kurulunun kararnameyi geç çıkarmasını"²⁵, "hastaya geç müdahale edilmesini"²⁶, "idari işlemleri ve yazışmaları makul süreyi aşacak şekilde geç yapmasını"²⁷ hizmetin geç işlemesi olarak değerlendirilmektedir.

23 "Bu durumda, davacının göreve iade edilmesi istemiyle 7.6.1991 tarihinde yaptığı başvuru üzerine, davacının açıktan atama niteliğindeki başvurusu davalı idarece değerlendirilerek memuriyete engel bir halinin saptanmaması halinde göreve iade edilmesi gerekirken, adı geçenin başvurusundan 6 ayı aşan bir süre geçtikten sonra 13.1.1992 tarihinde göreve başlatılması sebebiyle doğan maddi zararlarının göreve iade edilmesi isteğiyle yaptığı başvuru tarihinden itibaren yasal faiziyle tazmin edilmesi ve özlük haklarının tanınması hususu yukarıda işaret edilen Anayasanın 125. maddesinden kaynaklanan bir zorunluluk olduğundan, davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmadığı görülmüştür", Dan. 12. D., T. 13.09.1995, E. 1995/892, K. 1995/1750, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009); "Olayda, 26.10.1998 tarihinden itibaren davalı idarede müfettiş yardımcısı olarak görev yapan davacının, 3 yıllık müfettiş yardımcılığı sonunda 12.12.2001 tarihinde yeterlik sınavı yapıldığı ve başarılı olduğu, mevcut boş müfettişlik kadrosu bulunmaması nedeniyle atamasının yapılmadığı, atamasının 8.1.2003 tarihinde yapıldığı, 24.1.2003 tarihinde geç atama nedeni ile parasal ve özlük haklarının verilmesini istediği dosyanın incelenmesinden anlaşılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun, kadrosuz memur çalıştırılmayacağına ilişkin 33. maddesi hükmü ile yukarıda metinlerine yer verilen 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 7. ve 9. maddeleri hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden üç yıl önce belli sayıda müfettiş yardımcısını göreve başlatan idarenin, bunların yeterlik sınavlarının ne zaman yapılacağını ve idarenin hangi derecede kaç kadroya gereksinimi olduğunu bildiği halde kadro değişikliği çalışmalarını 190 sayılı K.H.K. nin 7. maddesinde belirtilen sürede yapmaması nedeniyle hizmet kusuru işlediği açıktır. Bu kusurlu davranış nedeniyle, 2001 yılı Aralık ayında müfettişliğe atanmaya hak kazanan davacının atamasının gecikmesi nedeniyle müfettişliğe atanmayı hak ettiği tarih ile atamasının yapıldığı tarih arasındaki, iki görev arasında oluşan parasal hak farklarının davacının talebiyle sınırlı olmak kaydıyla tazmin edilmesi gerektiği tabiidir", Dan. 2. D., T. 14.12.2004, E. 2004/4318, K. 2004/1544, (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009)

24 "Dolu savak boşaltma kanalı inşaatını zamanında tamamlamayarak, şiddetli yağmurlar sonucu barajın taşmasına neden olan idarenin, bu nedenle meydana gelen su basması olayında hizmet kusurunun bulunduğu hk", Dan. 10. D., T. 07.03.1985, E. 1982/3348, K. 1985/477, Candan, 2005:174'ten.

25 "Yönetmelikle ön görülen süre içinde gümrük vergisi oranının indirilmesiyle ilgili kararnamenin geç çıkarılması nedeniyle yükümlü zarara sokulamayacağından, geç çıkartılan kararname sebebiyle fazla ödenen gümrük vergisi farkının davacıya tazminin iadesi gerekir", Dan. DDK., T. 10.05.1967, E. 1967/2, K. 1967/373, Karavelioğlu, 2009:207'den.

26 "Hastanın uzun süre bekletilmesi ve hastanede her türlü tıbbi imkan, doktor ve serum bulunduğu halde zamanında kendisine müdahale edilmemesi sonucu vukua gelen ölüm olayında idare hizmet kusuru işlemiş olup, sorumluluğu gerekir", Dan. 12. D., T. 18.11.1968, E. 1967/2767, K. 1968/2118, Karavelioğlu, 2009:208'den.

27 "Davalı idarece, gerekli yazışmaların zamanında ve en kısa sürede neticelenecek şekilde yapılmayarak, 8 ay gibi bir süre sonunda davacının isteminin yerine getirilmesinde, görevli personelin ve dolayısıyla da idarenin hizmet kusuru bulunmaktadır", Dan. 10. D., T. 20.11.2007, E. 2005/7545, K. 2007/5333, (Danıştay Dergisi, Yıl 38, Sayı 118, 2008, s.322 vd.)

4.3. Hizmetin Hiç İşlememesi

Nasıl idarenin, yürütmekte olduğu kamu hizmetini kötü yürütmesi hizmet kusuru oluşturmakta ve bundan doğan zararlardan idare sorumlu tutulmamaktaysa; idarenin yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerini hiç yürütmemesi (idarenin eylemsizliği) de idarenin hizmet kusurunu oluşturmakta ve bundan kaynaklanan zararlardan idare sorumlu tutulmaktadır (Özdemir, 1963:58; Kılınç, 2009:11; Atay, 2006:583). Diğer bir değişle idarenin, kanunla kendinse görev olarak verilen kamu hizmetini hiç yerine getirmeyerek hareketsiz kalması da idarenin sorumluluğunu doğuracak nitelikte bir hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir.

İdarenin belirli kamu hizmetlerini yerine getirmesi idare için bir zorunluluk olarak mevzuatta düzenlenmiş ise, idarenin söz konusu hizmeti topluma hiç sunmaması mutlak anlamda hizmet kururu oluşturacaktır. Diğer bir değişle idarenin, kamu hizmetini sunma konusunda bağlı yetkiyle bağlı olduğu durumda, idare söz konusu hizmeti kamu yararı, hizmetin gerekleri ve olağan uygulama şekillerine uygun olarak elindeki imkanlar dahilinde yerine getirmek zorundadır (Atay, 2006:583). İdarenin bağlı yetkiyle bağlı olduğu konularda hizmetin hiç işlememesinin hizmet kusuru oluşturacağı ve bundan kaynaklanan zararlardan idarenin sorumlu tutulacağı gerek doktrinde (Karavelioğlu, 2009:208; Günday, 1996:242) gerekse yargı kararlarında²⁸ tartışmasız kabul edilen bir durumdur.

Ancak idare, idare hukukunda idareye tanınan geniş takdir yetkisinin sonucu olarak kamu hizmetlerini sunma konusunda her zaman bağlı yetkiyle bağlı olmayabilir. Diğer bir ifadeyle belirli hizmetlerin görülmesi konusunda idareye takdir yetkisi verilmiş olabilir. İdareye takdir yetkisi verilmesi, kamu hizmetinin yapısından kaynaklanan bir zorunluluk ise de; bu yetki, mutlak, keyfi ve denetim dışı bir yetki olmayıp; yasal sınırlar, idarenin imkânları, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlıdır (Gözübüyük, 2000:277-278; Karavelioğlu, 2009:208). Takdir yetkisinin, kamu yararının ve hizmet gereklerinin sübjektif kavramlar olması, idarenin takdir yetkisini kullanarak hizmet sunmadığı durumlarda hizmet kusurunun bulunup bulunmadığının tespitini güçleştirmektedir. Bu nedenle idarenin, kamu hizmetini yürütmek konusunda bağlı yetkiyle bağlı olmadığı, hizmeti sunmak ya da sunmamak konusunda takdir yetkinse sahip olduğu durumlarda hizmetin hiç işlememesinin hizmet kusur oluşturup oluşturmayacağı konusunda kesin bir ölçüt ve görüş bulunmamaktadır (Karavelioğlu, 2009:208). Ancak idari yargı, idarenin takdir

²⁸ "Öğrenci olan davacının, girmiş olduğu dersin notunun sehven fişlere işlenmemesi nedeniyle bir yıl geç mezun olmasından dolayı uğradığı maddi ve manevi zararın tazmininde, uygulanacak faizin, ...dava tarihinden itibaren uygulanması gerekir", Dan. İDDK., T. 14.04.2005, E. 2004/2413, K. 2005/249; Karavelioğlu, 2009:208'den.

yetkisini kullandığı durumlarda bu yetkiyi hukuka, hizmet gereklerine ve kamu yararına uygun kullanıp kullanmadığını denetlemekle görevlidir. Bu denetim sonucunda, idarenin sahip olduğu takdir yetkisini hukuka, hizmet gereklerine veya kamu yararına aykırı kullanarak hizmetin hiç işlemediğinin tespit edilmesi durumunda, hizmet kusurunun varlığına karar verilecek ve bundan kaynaklanan zararlardan idare sorumlu tutulacaktır (Günday, 1996:243; Özdemir, 1963:61-62; Kılınç, 2009:12).

Danıştay kararlarında da idarenin, "yargı kararlarının idarece yerine getirilmemesi"²⁹, "yapılması gereken bir işlemin yapılmaması"³⁰, "tarihi surların bakım ve onarımının yapılmaması, kaçak ve hukuka aykırı yapılaşmaya göz yumulması"³¹, "idarenin araçlarının ve makinalarının mutat bakım ve onarımının yapılmaması"³², "zorunlu mali sorumluluk sigortası olmayan aracın yurda girişine göz yumulması"³³, "idarenin, hizmet gereği olan araç ve

29 "Hakkında verilen gıyabi tutukluluk kararının mahkemece kaldırılmasına rağmen, davacının şikayetçi olarak gittiği karakolda, kaldırılmış olan gıyabi tutuklama kararı uygulanıp gözaltına alınmasında, temel hak ve özgürlükleri doğrudan etkileyen bir konuda gerekli koordinasyonu sağlamayan, gıyabi tutukluluk kararının kaldırıldığını kayıtlarına işleyemeyen ve davacının gözaltına alınmasına neden olan idarelerin ağır hizmet kusuru bulunduğu, bu nedenle idarelerce davacının maddi ve manevi zararlarının tazmini gerektiği", Dan. 10. D., T. 18.06.2008, E. 2006/6131, K. 2008/4559 (www.kazanci.com, erişim: 31.12.2009); İdarenin, mahkeme kararını yerine getirmeksizin usulsüz olağanüstü genel kurul toplantısına göz yummak ve bu genel kurul kararı gerekçe gösterilerek yargı kararının uygulanmasının imkansız olduğu gerekçesiyle yargı kararını uygulamamak suretiyle ağır hizmet kusuru işledikleri ve bu nedenle davacının manevi zararının doğduğunun kabulü ile bu zararın tazmini gerektiği açıktır" Dan. 10. D., T. 27.02.2007, E. 2004/13990, K. 2007/739, (Danıştay Dergisi, Sayı 116, 2007, s.304-305).

30 "Öğrenci olan davacının, girmiş olduğu dersin notunun sehven işlenmemesi nedeniyle bir yıl geç mezun olmasından dolayı uğradığı maddi ve manevi zararın tazmininde, uygulanacak faizin, ...dava tarihinden itibaren uygulanması gerekir", Dan. İDDK., T. 14.04.2005, E. 2004/2413, K. 2005/249, Karavelioğlu, 2009:208'den.

31 "Tarihi sur duvarlarının yıkılması sonucu davacıların murisinin ölümünden surların bakım ve onarımından sorumlu olan Kültür ve Turizm Bakanlığı ile, 50 metrelik koruma şeridine işyeri açma ruhsatı veren ve sur çevresindeki yapılaşmayı önlemeyen belediyeler, hizmet kusuru kuramınca sorumludur", Dan. 6. D., T. 23.02.2004, E. 2002/4271, K. 2004/995 (Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl 2004, Sayı 5, s. 190); "Deprem kuşağında yer alan bir bölgede, deprem tehlikesi göz önünde bulundurularak, bu alanlarda yapılaşmaya ilişkin tedbirlerin alınması, uygulanması ve denetlenmesi şeklindeki idari faaliyetlerde ortaya çıkan eksikliklerin, idarenin olumsuz eylemi niteliğinde olması nedeniyle, bu olumsuz eylem ile deprem sonucu oluşan zarar arasında illiyet bağıını kesen bir mücbir sebep olarak kabul edilemeyeceği hk.", Dan. 10. D., T. 29.06.2007, E. 2005/1353, K. 2007/6248 (Danıştay Dergisi, Yıl 38, Sayı 117, 2008, s.326 vd.).

32 "İdarenin, hizmete tahsisli termisyonun bakım ve kontrolünü yaptırmaması gerekir. Bakım ve kontrolün yapılmaması bir hizmet kusurudur. Bu nedenle, meydana gelen patlama sonucu meydana gelen ölüm olayında idarenin sorumluluğu vardır", Dan. 10. D., T. 10.10.1995, E. 1994/2230, K. 1998/527, Karavelioğlu, 2009:209'den.

33 "2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 91. maddesine göre, sınır girişinde zorunlu mali sorumluluk sigortasının yapılması gerekir. Gümrük girişinde, yasa ile öngörülen kontrolü yapmak ve araç için zorunlu sigorta tesis edilmesini yönelik tedbirleri almak gümrük İdaresinin görevidir. Bu görevleri yerine getirmeyen Gümrük İdaresi hizmet kusuru işlemiştir", Dan. 8. D., T. 20.02.1998, E. 1996/3, K. 1998/527 Karavelioğlu, 2009:209'den.

personeli sağlamaması”³⁴, “gerekli güvenlik önlemlerinin alınmamış olması”, “gerekli denetimi yapmamış olması” gibi eylemsizliklerini hizmet kusuru olarak değerlendirmiştir.

İdarenin hizmet kusurundan kaynaklanan bir tazmin sorumluluğundan bahsedebilmek için, idarenin hizmet kusurunun bulunması, hizmet kusuru sonucu bir zararın doğmuş olması ve hizmet kusuruyla zarar arasında nedensellik bağının bulunması yeterlidir. Hizmet kusurunun ağır veya hafifi olmasının bir önemi yoktur. Bu nedenle, mevzuatta olmamakla birlikte Danıştay’ın içtihatlarıyla bazı hizmet alanları için kusurun ağır olması gerektiğinin ileri sürülmesi hukuka açıkça aykırıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Hukuk devletinin bir gereği olarak kabul edilmiş olan ve genel, anonim, asli, bağımsız ve esnek olan hizmet kusuru, idarenin ve personelinin hukuka aykırı ve görevle bir şekilde bağlantılı olan her türlü işlem ve eyleminden doğan zarardan idarenin sorumluluğunu öngören idare hukukuna özgü bir kavramdır. Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin hiç işlememsi, kötü işlemesi veya geç işlemesi sonucu ortaya çıkan ve bundan doğan zararları idarenin tazminini gerektiren bir sorumluluk türüdür. Hizmet kusuru, idarenin yasama ve yargı fonksiyonu dışında kalan eylemlerinden doğabileceği gibi, idarenin işlemlerinden de doğabilir.

İdarenin personelinin görevle ilgili, görev sırasında, görevin verdiği yetki ve/veya nüfuzu kullanarak veya idarenin araçlarını kullanarak sebebiyet verdiği hukuka aykırı ve hatta suç oluşturan işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararlar da hizmet kusuru içerisinde değerlendirilecek ve idarenin sorumluluğunu gerektirecektir. Bu haliyle hizmet kusuru – şahsi kusur ayrımında, hizmet kusurunun alanı gittikçe genişlemekte, şahsi kusurun alanı ise gittikçe daralmaktadır.

Danıştay’ın risk taşıyan kamu hizmetlerinden yararlananların, idarenin işlem ve/veya eylemlerinden kaynaklanan zararlarının idarece tazmin edilebilmesini hizmet kusurunun ağır olması şartına bağlaması hukuka ve hakkaniyete aykırı bir uygulamadır. Çünkü bu uygulamanın ne anayasada ne de diğer mevzuatta mesnedi bulunmamaktadır. Gerek Anayasa’da gerekse de 657 sayılı kanunda

34 “Gümrük kapısının açılmaması nedeniyle bekletilen sebzelerin çürümesi sonucu uğranılan zararın tazmini istemiyle açılan davada; davalı idare yapılmasından sorumlu olduğu bir kamu görevini yerine getirirken, hizmet gereği olan araç ve personeli sağlamak zorunda olduğuna, olayda ise, sınır kapısına Bakanlıkça yetkili bir memur atamamış bulunması nedeniyle davacı kamyonların sehipsiz olarak bekletildiği ve bu yüzden ihrac malı sebzelerin çürüdüğü anlaşıldığına göre, davalının uğradığı zarar karşılığı olan mal ve taşıma bedelinin hizmet kusuru ilkesi uyarınca tazmini gerekir”, Dan. 12. D., T. 11.10.1973, E. 1972/296, K. 1973/2427, Karavelioğlu, 2009:211’den.

idarenin hizmet kusurunun varlığı için hizmetin kusurlu olması ve hizmet kusuru ile zarar arasında illiyet bağının varlığı yeterli kabul edilmiştir. Ayrıca idarenin kusursuz sorumluluğunun kabul edildiği günümüzde, idarenin hizmet kusurunun ağır olmasının aranması hukuk mantığıyla da uyusmamaktadır. Hizmet kusurunun ağır veya hafif olması idarenin sorumluluğunun bir ölçütü değil; sadece ödenecek tazminat miktarının belirlenmesinde göz önünde bulundurulacak bir ölçüttür. Tehlikeli kamu hizmetlerinden kaynaklanan zararlardan ve hizmetten yararlanmayanların her türlü kamu hizmetinden kaynaklanan zararlarından idarenin kusursuz sorumluluğu aranmalıdır. İdarenin, tehlikeli olmayan kamu hizmetlerinden yararlananların hizmet kusurundan kaynaklanan zararlardan sorumluluğu ise, hangi derecede olursa olsun (ağır-hafif) hizmet kusurunun varlığına bağlı olacaktır. Bunun için hizmet kusurunun varlığı yeterli olmalıdır. Bu nedenlerle Danıştay'ın içtihatlarını gözden geçirerek, bu konuda acilen yeni içtihatlar geliştirmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Atay, E. E. (2006).** İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- Candan, T. (2005).** Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ekim 2005.
- Gözler, K. (2007).** İdare Hukuku Dersleri, 5. B., Ekin Yayınları, 2007.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2006).** İdare Hukuku, C. II, Turhan Kitabevi, 2. B., Ankara, 2006.
- Gözübüyük, A. Ş. (2000).** Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Genişletilmiş 14. B., Ankara, 2000.
- Günday, M. (1996).** İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Yeni Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.
- Gürsoy, K. T. (1980).** "İdarenin Sorumluluğuna İlişkin İlkelerde Son Gelişmeler ve İsviçre Hukukunda İdarenin Hukuki Sorumluluğunun Ana Hatları", Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu Ankara 12-13 Mayıs 1979, Fakülte Matbaası, 1980.
- Karataş, T. (2006).** İdare Hukukunda, İdarenin Hizmet Kusuru Dolayısıyla Sorumluluğu, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ocak 2006.
- Karavelioğlu, C. ve Karavelioğlu, E. C. (2009).** (Açıklamalı ve Son İchtihatlarla) İdari Yargılama Usulü Kanunu, 7. B., Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, 2009.
- Kılınç, A. (2009).** "İdarenin Sorumluluğu", (<http://www.turkhukuksitesi.com/makale/120.htm>, Erişim, 12.12.2009).
- Özdemir, N. (1963).** Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu, Yeni Desen Matbaası, Ankara, 1963.
- Sarıca, R. (1949).** "Hizmet Kusuru ve Karakterleri", İHFM, C. XV, Sayı 4, 1949.
- Yayla, Y. (2009).** İdare Hukuku, Beta Yayınları, 1. B., İstanbul, 2009.
- Yıldırım, T. (2008).** İdari Yargı, Beta Yayınları, 1. B., Ankara 2008.
- Yılmaz, E. (2002).** Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, Genişletilmiş 7. B., Ankara, 2002.
- Danıştay Dergisi**, S. 116, Yıl 2007.
- Danıştay Dergisi**, S. 118, Yıl 2008.
- Danıştay Kararlar Dergisi**, S.5, Yıl 2004.
- www.kazanci.com** (mevzuat ve içtihat programı)

GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASI VE MAHALLİ İDARELER

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ *

ÖZET

Mahalli idarelerin önemi tüm Dünyada ve Türkiye’de giderek artmaktadır. Mahalli idareler özelde de belediyeler üzerinde seçmen denetiminin daha etkin olması arayışları devam etmektedir. Seçmen denetiminin seçimler dışındaki çeşitli mekanizmalarla temini olanaklıdır. Bunlardan doğrudan demokrasi anlayışına en yakın olan şüphesiz “geri çağırma” yöntemidir. Geri çağırma yöntemi Köy Kanunu Tasarı Taslağı ile Türk Kamu Yönetiminde de tartışılmaya başlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdare, Belediye, Köy, Geri Çağırma, Demokrasi, Ekonomi, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

The Recall System and Local Government

Local governments becomes more important in the World and Turkey. Search for control by electorates on all local government types and municipalities goes on. It is possible to get control by electorates on local governments using the several methods except for polling. "Recall" is the closest direct democracy model in the other methods. Recall has come into question for Turkish Public Administration with "the draft bill of perish".

Key Words: Local Government, Municipality, Perish, Recall, Democracy, Economy, Public Administration.

Giriş

Mahalli idarelerin sistem içindeki önemi tüm dünyada ve Türkiye’de giderek artmaktadır. Mahalli idareler ulusal düzeyde mali, ekonomik ve idari sistem içinde ağırlıkları ve etkileri arttığı ölçüde üzerinde daha dikkatle durulması gereken bir alan haline gelmiştir. Mahalli idarelerin mali boyutu büyüdükçe makro ekonomik dengeler ve kamu maliyesi açısından göz ardı edilemez etkileri olabilmektedir.

* Daire Başkanı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Türkiye’de mahalli idarelerdeki istihdamın kamu istihdamına oranı % 12,2’dir. Bu oran ABD’de % 63,4, Almanya’da % 36,3, Yunanistan’da ise % 17,4’tür. Mahalli idarelerdeki istihdamın ülke nüfuslarına oranına bakıldığında bu oranın Türkiye’de % 0,4, ABD’de % 4,6, Almanya’da % 1,9, Yunanistan’da ise % 0,5 olduğu belirtilmelidir (MİGM, 2010: 52). Mahalli idare harcamalarının GSYİH’ya oranı ise Türkiye’de % 4,8 iken AB ortalaması % 12,2’dir. Türkiye’de mahalli idare harcamalarının GSYİH içindeki payı AB ortalamasının altındadır. Ancak, mahalli idare harcamalarının GSYİH’ya oranının AB ülkeleriyle kıyaslandığında Türkiye’de düşük olmasının altında mahalli idare tanımındaki farklılığın da yol açtığı düşünülmektedir. İstatistiksel olarak görülüyor ki, mahalli idarelerin kamu yönetimi ve ekonomideki payı küçümsenemeyecek boyuttadır. Türkiye’de mahalli idarelerin ağırlığı henüz AB ülkeleri ortalamasının altındadır. Ancak buna rağmen, sistem içinde mahalli idarelerin ağırlığının artması yönündeki siyasi tercihler de dikkate alındığında AB ülkeleri ile farkın yakın bir gelecekte kapanabileceği söylenebilir (MİGM, 2010: 52). Mahalli idarelerin siyasal ve idari sistemde ve bunlarla birlikte mali ve ekonomik düzlemde ağırlıkları arttıkça merkezi hükümet ve seçmenler tarafından denetlenmelerinin önemi de artmaktadır.

Geri çağırma (recall) seçmenler tarafından belli usul ve şartlara bağlı olarak halk oylamasıyla seçilmiş kişi ve organların görevlerine son verilebilmesini sağlayan mekanizmadır. Dolayısıyla, geri çağırma seçmenlerin mahalli idareler üstünde bir denetim yetkisidir. Geri çağırma demokrasi kuramının zaafına karşı savunulan bir mekanizmadır. Geri çağırma demokrasi kuramını güçlendiren, seçimler dışında halk iradesini ortaya koyan bir mekanizma olarak siyasal sistemlerin gündemine girmiştir. Ancak, federal sistemlerde tüm bu hususların yanında daha çok, federe devletin federal devlete karşı kendini korumasına yönelik tarihi dinamiklerle ilgilidir. Geri çağırma ile inisiyatif ve referandum mekanizmalarının da üzerinde durulması gerekir.

Katılım kavramının, iyi yönetim açısından bir değer ifade edebilmesi, vatandaş-devlet ilişkilerinde hayati öneme sahip olan iletişim kanallarının açık olmasını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirecek tekniklerin (referandum, halk girişimi, halk vetosu, geri çağırma hakkı v.s.) uygulamasına önem verilmelidir. Yarı doğrudan demokrasi, belirtilen özendirici araçları içinde barındırması sebebiyle, iyi yönetimin ilkesi olarak katılımın sağlanması yönünde önemli katkılar sağlar (Aktan ve Çoban, 2009: 1).

Demokrasi ve katılımcılık açısından temel bir husus mahalli idare kavramıdır. Ancak demokrasi kuramı çerçevesinde mahalli idarelerin rolü üzerinde farklı ve birbiriyle çelişen anlayışlar söz konusudur. Demokrasi ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri değerlendiren görüşleri üç ana başlık

altında toplayabiliriz. İlk gruba giren görüş, mahalli idareler ile demokrasinin ters düştüğü, kavram arasında sanıldığı gibi bir ilişkinin olmadığı ve mahalli idarelerin gücünü geleneklerden alan bir kurum olduğu şeklindedir. İkinci görüş, Langrod ve Maulin'in görüşüdür. Buna göre, demokrasi ilkesi, (çoğulculuk, eşitlik ve herkes için standart uygulamalar) mahalli idare prensibi ile ters düşer. Langrod'a göre mahalli idareleri demokrasi için siyasal eğitimin bir ortamı olarak görmek yanlıştır. Çünkü siyasal önderlerden pek azı mahalli idarelerden gelmektedir. Bu son saptamanın en azından Türk siyaseti ile uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir. Yerel düzeydeki politikanın demokrasiyi güçlendirmekten çok, dar çıkar çatışmalarını artırması olasıdır. Birey ulusal düzeydeki politika ve sorunlar içinde demokrasiyi, yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebilir. Üçüncü görüş, John Stuart Mill'in görüşüdür. Buna göre, mahalli idarelerle demokrasi arasında zorunlu bir ilişki vardır. Mill'e göre vergi mükelleflerinin, yönetimde mutlaka söz hakları bulunmalı, yönetimde onlara her zaman danışılmalı ve yapılanlar konusunda aydınlatılmalıdırlar. Mahalli idareler demokrasinin temel ögesidir (Bayrakçı, 2002: 91).

GERİ ÇAĞIRMA (RECALL) VE DİĞER DOĞRUDAN DEMOKRASİ MEKANİZMALARI: İNİŞİYATİF, REFERANDUM, HALKIN KANUN TEKLİFİ VE HALK VETOSU

İsviçre'de seçmenlerin belli bir sayısının müracaatına bağlı olarak yapılan referandum sonucunda parlamentonun gündemine kanun teklifi getirilebilir. Bu kanun teklifinin parlamento tarafından zorunlu olarak kabul şartı yoktur. Ancak, teklif dikkate değer bir teklif olarak algılanır. Bir başka deyişle, inisiyatif sonucu getirilen teklif parlamentonun takdir ve ihtiyarına göre kanunlaşır. İsviçre'de inisiyatif daha çok mahalli idareler (belediye) ve Federal Devlet düzeyinde uygulanır. Kanton düzeyinde uygulaması daha sınırlıdır (Australian League of Rights, 2010: 1).

Referandum ise belli bir kanun için halkoyuna başvurulmasıdır. İsviçre'de seçmenlerin belli bir sayısının müracaatıyla parlamentoda kabul edilen kanunlar da referanduma tabidir. Bu itibarla, İsviçre'de üç ayda bir referandum söz konusu olabilmektedir. İsviçre'de referandum için müracaat koşulu; seçmenlerin % 4'üdür. İsviçre'de Almanca, Fransızca ve İtalyanca anadil olarak kabul edildiğinden referandum maliyetleri daha yüksektir. Çünkü oy pusulaları üç ayrı dilde basılmaktadır (Australian League of Rights, 2010: 1).

Halkın kanun teklifi mekanizmasında, belirli sayıda seçmen, parlamentoya kanun teklifi verebilme hakkına sahip bulunmaktadır. Halk vetosu mekanizmasında ise halk, kendi seçtiği temsilcilerinden oluşan parlamentonun çıkardığı bir kanunu veto edebilme hakkına sahip bulunmaktadır. Yarı doğrudan demokrasini ya da katılımcı demokrasinin uygulanabilmesi için kullanılan bu araçları pratikte uygulayan ülke sayısı son derece sınırlıdır. Bu araçların

uygulanması kimi zaman çok yüksek maliyetlere neden olmakta, yönetimde karar alma sürecinde gecikmelere neden olabilmektedir. Bu nedenlerle referandum, halkın kanun teklifi, halk vetosu gibi araçlar çok sınırlı uygulama alanı bulabilmektedir (Aktan, 2008: 5).

2. GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASININ KÖKENİ VE FİKRİ TEMELLERİ

Geri çağırma sıklıkla uygulanmasa bile, değişik görünümle birlikte uzun bir geçmişe sahiptir. Geri çağırmada daima temel sorun, "seçilmişlerin kendi fikirlerini, kendi bilinçli iradeleriyle savunup savunamayacakları" olmuştur. Geri çağırmanın Yunan ve Latin kaynaklarından geldiği Dr. John Randolph Haynes tarafından iddia edilmektedir. Hâlbuki çoğu yazarlar geri çağırmanın İsveç kaynaklı olduğunu düşünmektedirler. 1631 Massachusetts Bay Koloni Genel Mahkemesinin geri çağırmanın ilk örneğini ortaya koyduğu söylenebilir. Yine 1691 tarihli Massachusetts Charter (Şart) düzenlemesi Amerikan Politik Sisteminde önemli bir demokratik adım olarak belirtilmelidir. Bu düzenlemeden sonra 13 Koloninin 11'inin kabul ettiği Anayasalar yeni demokrasi ruhunun yansıdığı belgeler olarak gösterilebilir. Bu Anayasalar, yazılı olmayan British (İngiliz) Anayasasından keskin bir şekilde ayrılmaktadır. Bu Anayasaların çoğu güçlü iktidar ve kuvvetli yasama organı öngörmüştür. Bazısı ise daha çok nüfusa oy hakkı tanımıştır. Birkaç eyalet ise milletvekillerini kontrole yönelik olarak geri çağırma (recall) sistemini kabul etmiştir. Eyaletler, temel olarak Kongrede temsil eden temsilciler (senatörler) için bu sistemi öngörmüşlerdir. Modern uygulamaların aksine 17. ve 18. Yüzyıllarda geri çağırma diğer seçilmiş organları kapsamamaktadır. Bu usul seçilmişlerle seçenler arasındaki ilişkileri belirlemektedir. Devrimden sonra, 1781 yılında Amerikan Konfederasyonu kurulmuştur. Konfederasyon sisteminde ulusal hükümet zayıftır ve gücü eyalet hükümetlerinin insafına terk edilmiştir. Konfederasyon tarihi boyunca, geri çağırma Konfederasyon Kanununda yer almasına rağmen asla uygulanamamıştır. Edmund Randolph, 29 Mayıs Virginia Planını teklif etmiştir. Plan, Temsilciler Meclisinde yer alan üyelerin de geri çağırma kapsamında yer almasını öngörmektedir. 12 Haziran'da Charles Pickney Hareketi, geri çağırmayı tamamen ortadan kaldırmıştır. Anti-federalist harekette geri çağırma önemli bir rekabet unsuru olmuştur. Amerikan devrimi mevcut güç yapısıyla pek çok saldırıya maruz kalmıştır. Anti-federalistlere göre, Yeni Amerikan Anayasası Amerikan devrimine muhafazakâr bir tepkidir. Anayasanın önemli fikir babalarından Luther Martin geri çağırmanın önemini vurgulamıştır. Geri çağırmayı temsilcilerin seçmenlerce kontrolünün (popüler kontrol) bir aracı olarak görmüştür. Eğer geri çağırma olmazsa senatörler eyaletlerden tamamen bağımsız hareket edeceklerdir. Bu fikre göre, onları "bağlamanın yolu" geri çağırmadır. Alexander Hamilton'ın başını çektiği federalist akım

ise senatörleri “sıkıca bağlamak fikrine”; dolayısıyla geri çağırmaya karşı çıkmışlardır. Sonunda, Anayasanın eyalet meclislerince onanması fikri galebe çalmıştır. Her bir eyalet Anayasanın geri çağırma bölümlerini kabul etmiş ya da çıkarmıştır. 13 eyaletin 9’u geri çağırmayı kabul etmiştir. Geri çağırma karşıtlarının bugün de muhalefetlerinin arkasında Hamilton’ın endişesi vardır: “geri çağırma, senatörleri halkın kaprisli duygularının kölesi yapacaktır.” Geri çağırma ilk yıllarda geniş bir desteğe sahipti. Bu sistem federal hükümete karşı bir güç silahı olarak teklif edilmiştir. Federalistlerin zaferiyle geri çağırma kıs uykusuna yatırılmıştır. Fakat son on yıldır, halk eyalet seviyesinde geri çağırmayı sahiplenmeye başlamıştır (Spivak, 2009: 1).

Amerikan sisteminde geri çağırma özellikle eyalet ve mahalli idareler düzeyinde uygulanmaktadır. Ulusal düzeyde uygulaması yoktur. Yalnızca, 18 eyalette, eyalet düzeyinde seçimle gelinen kamu görevlerinde geçerlidir. Sekiz eyalette fiilen uygulaması vardır. 11 eyalette eyalet düzeyinde yargı organları için geçerlidir. 29 eyalette ise mahalli yargı organları için geçerlidir. Kongre, Başkan ve Üst Mahkeme (Supreme Court) hâkimleri için geçerli değildir (Hirschhorn, 2010: 1).

3. ÖRNEK UYGULAMALAR

Bu bölümde geri çağırma mekanizmasını uygulayan ülkeler incelenecektir. Ayrıca geri çağırmanın çerçevesi somut örneklerle ortaya konacaktır.

İsviçre’de geri çağırma yanında inisiyatif ve referandum sistemleri de doğrudan demokrasi örnekleri olarak yer almaktadır. İsviçre tarihinde, siyasal sistem üzerinde doğrudan hukuksal kontrol fikri ilk olarak 1830’larda mahalli idareler ve kantonlar düzeyinde kök salmıştır. 1848 İsviçre Anayasası “Anayasada kapsamlı değişikliği zorunlu referandum koşuluna” bağlamıştır. 1874’te 8 kantonda seçmenlere tüm seçmenlerin belli bir sayısının müracaatıyla parlamentonun kabul ettiği kanunlara karşı referandum talep hakkı tanınmıştır (Australian League of Rights, 2010: 1).

İsviçre meri mevzuatına göre geri çağırma sınırlı bir uygulamadır. İsviçre’de 26 kantondan 6 kantonun parlamentoları için geri çağırma geçerlidir. İsviçre’de diğer ülke sistemlerinden farklı olarak geri çağırma için müracaatçı sayısı seçmenlerin belli bir yüzdesi değildir. Belirli bir sayıda seçmen müracaatı yeterli görülmüştür. Schaffhauses’de 1.000 imza yeterli iken, Ticino’da 15.000 imza yeterli görülmektedir (Coleman, 2010: 1-11).

Avrupa Kitasında İtalya, Almanya, İsveç, Belçika, Bulgaristan, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İspanya, İsveç, Lüksemburg ve Portekiz’de inisiyatif ve/veya mahalli idareler düzeyinde referandum uygulaması söz konusudur. Bunların hiçbirinde geri çağırma mekanizması uygulanmamaktadır. Ancak,

Aralık 1994'ten itibaren Polonya'da belediye meclisleri (local councils) "kendilerini fesih yetkisi" ile donatılmışlardır; yine Amerikan geri çağırma sistemi temelinde bir mekanizma ile "seçmenler halkoyu ile meclisi düşürebilmektedir" (De Sabbata, 1996: 1).

Filipinler'de geri çağırma sistemi söz konusudur. Geri çağırmada mali nedenlere bağlı olarak 13 Kasım 2008'de muvakkaten askıya alınmıştır. 29 Ocak 2009 tarihinden itibaren tekrar yürürlüğe girmiştir. Geri çağırma kayıtlı seçmenlerin % 25'inin müracaatı ön koşuldur. Bu ara seçim gibi telakki edilir. Oy pusulasına yeni adayların da ismi yazılmak suretiyle seçim yapılır. Eski üye en fazla oyu alırsa görevde kalır, diğer adaylardan biri en fazla oyu alırsa eski üyenin üyeliği düşer, yeni üye seçilir (Coleman, 2010: 1-11).

Venezuela ise geri çağırma mekanizmasıyla 1999 yılında Milli Anayasa Meclisince hazırlanan yeni Anayasa'nın referandum sonucu halk tarafından kabul edilmesiyle tanışmıştır. Diğer ülkelerden farklı olarak, Venezuela'da Devlet Başkanı da geri çağırma uygulamasına tabi tutulabilmektedir. Başkan Chavez 15 Ağustos 2004'te geri çağırma oylamasıyla karşı karşıya gelmiş; oyların % 60'ını alarak görevde kalmayı başarmıştır (Coleman, 2010: 1-11).

Kanada'da Federal Parlamento üyeleri geri çağırmaya tabi tutulabilir. Kanada sistemi oldukça ilginçtir. Buna göre, geri çağrılan milletvekili parti yönetim kurullarında yer alamaz, seçim işleri için parti tarafından fonlama imkânı ortadan kalkar, diğer fonlama imkânlarını da kaybeder. Bu üye bir nevi siyasal izolasyon ve sosyal baskıya tabi tutulur.

Kanada'da British Columbia ili 1995 yılında Geri Çağırma ve İnisiyatif Kanununu (the Recall and Initiative Act, 1995) kabul etmiş; böylece bu il geri çağırma uygulamasını yürürlüğe koymuştur. Bu kanun, seçmene seçimlerden sonra yerel parlamento üyelerini (Member of the Legislative Assembly) geri çağırma hakkını tanımıştır. Geri çağırma için kanunda öngörülen seçmen sayısını Baş Seçim Görevlisi (Chief Head Officer) tespit ederse, 90 gün içinde ara seçime gidilir. Şimdiye kadar 20 geri çağırma müracaatının 2'si yeterli imza koşulunu karşılamış; diğer müracaatlar ise reddedilmiştir (Coleman, 2010: 1-11).

Geri çağırma mekanizmasında öncü ülkelerde olan ABD'de geri çağırmanın söz konusu olduğu başlıca eyaletler şunlardır; Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington ve Wisconsin.

Geri çağırma ABD'de sınırlı sayıda eyalette ve yerel düzeyde uygulanmaktadır. Son zamanlarda ilk akla gelen geri çağırma ise California

Valisi Gray Davis'in 2003 yılında geri çağırılmasıdır. 26 eyalette geri çağırma usulü bazı şekillerde yürürlükte olmasına rağmen Gray Davis Amerikan tarihinde ikinci geri çağırılan validir.

Aşağıda son dönemlerde, başarıya ulaşmış geri çağırma uygulamaları sayılmıştır. Geri çağırmanın etkilediği yer ve görevler şunlardır;

- 1983 Michigan iki eyalet senatörü,
- 1988 Oregon eyalet savcısı,
- 1995 California iki temsilciler meclisi üyesi,
- 2002 Flint belediye başkanı (Michigan),
- 2002 Milwaukee County ve Wisconsin, seçilmiş county yöneticileri,
- 2003 Wisconsin eyalet senatörü,
- 2005 Spokane belediye başkanı (Washington),
- 2006 Roosevelt belediye başkanı (New Jersey).

ABD'de somut geri çağırma uygulamalarının ortaya konulması konunun daha iyi kavranmasına yardımcı olabilir. Örneğin Vancouver City'de (ABD), "Her seçilmiş şehir görevlisi geri çağırılabilir. Hukukta öngörüldüğü şekilde usulüne göre, herhangi bir şekilde ortaya çıkan boşluk kanunda yer alan usule göre doldurulur." Şeklinde düzenleme söz konusudur (<http://www.cityofvancouver.us>, 2010).

Aşağıda geri çağırma usulüne örnek teşkil etmesi için ABD'de Upper Darby Kasabasının geri çağırma düzenlemesinin ana unsurlarına yer verilmiştir (<http://www.upperdarby.org>, 2010).

1. Kasaba yönetimine seçilmiş her üye/organ geri çağırılabilir.
2. Kayıtlı seçmenlerin en az % 30'u geri çağırma başvurusu için yazılı müracaatta bulunmalıdır. Geri çağırma kime yöneltilmişse isim açıkça belirtilmelidir.
3. Her seçmenin imzası, mesleği, ikameti, seçim bölgesi, ayrı ayrı sayfalarda bulunmalıdır. Ayrıca, bu sayfaya yeminli seçmen beyanı eklenmelidir. Yeminli seçmen beyanında seçmenin imzası gerekli olmayıp, kendi inancına göre, en iyi bildiği yemin yeterlidir. Ancak müracaat dilekçesinde mahalli seçimlerde kayıtlı imza bulunmalıdır. İstenilen tüm bilgilerle birlikte ikamet adresi de doğru verilmelidir.
4. Geri çağırma başvuruları Seçim Kurullarına (Board of Elections) yapılabilir. Müracaat tarihinden 60 gün önceki tarihli dilekçeler dikkate alınmaz.

Seçim kurulu müracaattan itibaren 15 gün içinde imza sayısını esas alarak müracaatın geçerliliğini karara bağlar. Seçim Kurulu Kararı kesin karar için mahkemeye (Court of Common Pleas) iletilir.

5. Kararın kesinleşmesini müteakip, karar geri çağrılan başkan (chair person) veya üyelere tebliğ edilir. Böylece seçim takvimi işlemeye başlar. Geri çağırma talebini başkan tebliğ edecektir. Tebellüğ eden seçilmiş kişi istifa etmezse geri çağırma takvimi devam eder.

6. Seçilmişlerin kararı tebellüğ ettikten sonra, on gün içinde istifa hakları vardır. İstifa etmezlerse geri çağırma seçimi yapılır. Bu 10 günlük sürenin bitimini müteakip, 30 ila 90 gün içinde geri çağırma seçimi yapılmalıdır. Seçilmiş kişi seçim sürecinin her hangi bir noktasında istifa edebilir. Ancak seçim tamamlandıktan sonra istifa hakları bulunmaz.

7. Seçmenlere sorulacak soru şudur; "Adı geçen seçilmiş görevli geri çağırılsın mı veya yerinde kalsın mı?" bu soru her bir geri çağırmaya tabi seçilmiş görevli için "evet" ya da "hayır" şeklinde oylanır.

8. Kayıtlı seçmenlerin yarısından fazlası geri çağırmaya evet oyu kullanırsa geri çağırma gerçekleşir. Seçimlere ilişkin mahkemece aksine karar verilmedikçe, seçim kurulu kararının açıklanmasını müteakip 7 gün içinde geri çağırma kararı onaylanmış sayılır.

9. Üzerinden iki yıl geçmedikçe aynı kişi için geri çağırma söz konusu edilemez.

4. TÜRKİYE'DE GERİ ÇAĞIRMA

Türk kamu yönetiminde mahalli idareler güçlü devlet anlayışının kökleşmesinden asırlar sonra ortaya çıkmıştır. Gerek Selçuklu gerekse Osmanlı İmparatorluğunda, başta vakıflar ve esnaf teşkilatı gibi sivil oluşumların birçok belediye hizmetini yerine getirdiği bilinmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de mahalli idare düzeyinde demokratik mekanizmalar artık iki asırlık bir tecrübeye dayanmaktadır.

Mahalli idare hizmetleri 1826 yılına kadar kadıların; maiyetindeki subaşı, ihtisap ağası ve mimarbaşı gibi görevlilerle de ifa edilmiştir. Belediye hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla 1826 yılında, İhtisap Nazırlığının kurulmuştur. İstanbul'da modern anlamda ilk belediye idaresi ise, "İstanbul Şehremaneti" adıyla 1854 yılında çıkarılan bir Nizamname ile kurulmuştur. 1855 yılında 14 maddelik bir nizamname çıkartılmıştır. Daha sonra, 1877 tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu", İstanbul dışındaki vilayetlerde uygulanmak için ise "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarılmıştır. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Son olarak, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Tüm bunlar Türkiye’de mahalli idare düzeyinde demokrasi kültürü açısından artık önemli bir tecrübe birikiminin oluştuğunu ortaya koymaktadır.

Türk mahalli idare sisteminde geri çağırma mekanizması yoktur. Ancak 12.11.2009 tarihinde kamuoyuna deklare edilen yeni Köy Kanunu Tasarı Taslağında geri çağırma mekanizması önerilmektedir (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr>, 2010). Buna göre;

“Geri çağırma

MADDE 27- (1) Köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları ve bu durumun kamu hizmetlerinde aksamaya yol açması halinde, köyde kayıtlı seçmenlerin üçte biri, mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurarak muhtarın, meclisin veya muhtarla birlikte meclisin geri çağırılmasını isteyebilir.

(2) Yetkili seçim kurulu, mahallin en büyük mülki idare amirinin bildirimi üzerine otuz gün içinde muhtar veya meclisin geri çağırılıp çağırılmaması yönündeki seçmen iradesini tespit etmek üzere köyde halk oylaması yaptırır. Kayıtlı seçmenlerin en az üçte ikisinin geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, valinin bildirimi üzerine Bölge İdare Mahkemesinin kararı ile ilgili organın görevi sona erer.

(3) Geri çağırma talebi, mahalli idareler genel seçimlerinin üzerinden bir yıl geçmedikçe ve genel seçimlere bir yıldan daha az bir zaman kaldığı takdirde istenemez.

(4) Üzerinden bir yıl geçmedikçe yeniden geri çağırma başvurusu yapılamaz.”

Türk mahalli idare sistemine yeni bir kurum olarak “geri çağırma” gündeme gelmiştir. Köy idarelerinde görevini seçmen memnuniyetini karşılayacak şekilde yerine getirmeyen köy organlarının seçmenler tarafından seçim beklemeden görevlerine son verilmesi öngörülmektedir. Madde gerekçesinde “Bu usulün zamanla diğer mahalli idareler için de uygulanmasının yararlı olacağı, demokrasimiz açısından katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu açıdan köy idarelerindeki geri çağırma uygulamaları pilot uygulama hüviyetinde olacaktır.” ifadesi yer almıştır. Anlaşıyor ki geri çağırma köy idaresi ölçeğinde test edilecek, şartlar olgunlaştığında diğer mahalli idarelerin organları için de gündeme getirilecektir.

Mahalli idareler açısından geri çağırma mekanizması seçmen iradesinin, mahalli halkın tercihlerinin “her an” seçilmiş temsilciler tarafından dikkate alınmasını sağlayacaktır. Çünkü seçimler belli periyotlarda yapılmaktadır. Türkiye’de mahalli idareler için bu süre beş yıldır. Seçmen iradesi beş yıl

boyunca sorgulanmayabilecektir. Önemli bazı mahalli müşterek kararlar büyük çoğunluğun tercihleri dışında tezahür edebilecektir. Seçim ekonomisi kavramı burada hatırlanması gereken bir husustur. Seçmenler seçimde tercihlerini kısa vadeli durumlara göre değiştirebilmektedir. Seçimlerden önce bir takım önemli mahalli hizmet ve yatırımların hayata geçirilmesi seçimlerin sonuçlarını etkileyebilmektedir. Bunu bilen mahalli idare yönetimleri beş yıllık bir periyotta seçmen tercihlerini çok da önemsememektedir. Seçime yaklaşılacak son dönemde ise seçim ekonomisi denen yöntem uygulanmaktadır. Geri çağırma mekanizması seçmenlerin her an mahalli idare yönetimini etkileme imkânını getirmektedir. Luther Martinci bir ifadeyle seçilmişler seçmenlerce sıkıca bağlanmaktadır.

1924 tarihli mevcut Köy Kanunu köyün bir organı durumundaki köy derneği düzenlemesiyle doğrudan demokrasi örneğini benimseyen bir anlayışa sahiptir. Buna göre, her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği denilir. Köy derneğinin sınırlı, ancak önemli görevleri vardır.

- Köylünün isteğine bağlı işlerin köylü için mecburi olması yönünde karar vermek,
- Köy muhtarının aylık veya seneliğini belirlemek,
- Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını seçmek,
- Köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri olduğu hallerde köy tüzel kişiliğini temsil edecek yetkili temsilciyi seçmek,
- Köy imamlarının atanmasında müftülüğe teklifte bulunmak.

Köy derneğinin 1924 tarihinde anlamı olan bu görevleri büyük ölçüde fonksiyonunu yitirmiştir. Köy muhtar ödeneği artık merkezi bütçeden karşılanmaktadır. Köy imamlarının atanması ise merkezi hükümet tarafından yapılmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azalarını seçme görevi de esas itibarıyla seçim kanunlarına göre yürütülmektedir. Köylünün isteğine bağlı işlerin köylü için mecburi olması yönünde karar vermek, köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri olduğu hallerde köy tüzel kişiliğini temsil edecek yetkili temsilciyi seçme görevleri ise fiilen uygulanmayan hususlardır. Tüm bu nedenlerle köy derneği ve bu ekseninde ifade edilen doğrudan demokrasi uygulaması aslında fiilen uygulaması olmayan bir durumdur. Bu itibarla "geri çağırma mekanizması" köy derneği uygulamasından vazgeçen yeni Köy Kanunu Tasarısında metodolojik olarak kendi içinde tutarlı bir yaklaşım olmuştur.

2005 yılında yürürlüğe giren yeni Belediye Kanununda yer alan "Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir." Düzenlemesi de

demokratik bir anlayışın ürünüdür. Ancak kamuoyu yoklaması ve araştırması yönteminin geri çağırma gibi etkili bir mekanizma olmadığı da açıktır. Bu itibarla, geri çağırma mekanizması Türk mahalli idare sisteminde yeni ve eşsiz bir demokratik kontrol mekanizması örneği olabilir.

5. KARŞILAŞTIRMALI OLARAK ABD-TÜRKİYE GERİ ÇAĞIRMA MEKANİZMASI

Upper Darby Kasabası örneğinden yola çıkarak ABD geri çağırma modeli ile Köy Kanunu Tasarı Taslağında öngörülen geri çağırma modeli karşılaştırıldığında aşağıdaki saptamalar yapılabilir.

1. Geri çağırma için kayıtlı seçmenlerin belli bir oranının müracaatı gerekmektedir. ABD örneğinde bu % 30, Türkiye örneğinde üçte bir (% 33,33) dir.

2. Her ikisinde de yargısal mekanizmalar devreye girmektedir. Geri çağırma için sınırlı süre öngörülmüştür. ABD örneğinde bu süre 115 güne kadar uzayabilmekte iken, Türkiye örneğinde 30 gündür.

3. ABD örneğinde kayıtlı seçmenlerin yarısından bir fazlası kabul oyu; Türkiye örneğinde kayıtlı seçmenlerin üçte ikisi geri çağırma yönünde karar verdiğinde geri çağırma gerçekleşmektedir.

4. Geri çağırma için kanuni sınırlamalar söz konusudur. ABD örneğinde; aynı kişi için, geri çağırma üzerinden iki yıl geçmedikçe geri çağırmanın söz konusu edilemeyeceği öngörülmüştür. Türkiye örneğinde ise bu husus daha detaylı düzenlenmiştir. Buna göre, geri çağırma talebi, mahalli idareler genel seçimlerinin üzerinden bir yıl geçmedikçe ve genel seçimlere bir yıldan daha az bir zaman kaldığı takdirde istenemez, üzerinden bir yıl geçmedikçe yeniden geri çağırma başvurusu yapılamaz.

Dikkat edilirse geri çağırma mekanizması iki ülke örneği arasında benzerlikler göstermektedir. Geri çağırmada belli sınırlamalar öngörülmekte ve belli nitelikteki seçmen sayısı aranmaktadır. Geri çağırma süreci yargısal mekanizmaların kontrolünden geçmektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Geri çağırma doğrudan demokrasi uygulamalarının içinde yer alan seçilmiş organ ve kişilerin denetimine yönelik etkin bir mekanizmadır. Farklı saik ve tarihsel gelişimlere dayanmasına rağmen, temel olarak seçilmişlerin seçimler dışında da görevlerinden ayrılmasını temine yönelik bir mekanizmadır. Seçmenleri güçlendiren, seçilmiş kontrolünü artıran ve parti disiplini zayıflatan bir mekanizmadır. Federal sistemlerde federe devleti federal hükümete karşı güçlü kılmak için senatörler üzerinde kullanılan bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır.

Geri çağırma devlet düzeyinde uygulaması az olan bir mekanizmadır. Daha çok mahalli idare (belediye) ve federe birim olan eyalet düzeyinde uygulanmaktadır. Geri çağırma mekanizmasının halk nazarında itibarı artarken, uygulaması da genişlemektedir.

Türkiye’de mevcut Köy Kanununda yer alan “köy derneği” her ne kadar doğrudan demokrasi uygulaması için örnek olarak gösterilen bir durum ise de bugün için anlamını yitirmiştir. Belediye Kanununda yer alan “kamuoyu yoklaması ve araştırması yöntemi” de ihtiyari bir mekanizmadır. Sonuçları itibarıyla bağlayıcı da değildir. Bu açıdan geri çağırma mekanizması kadar etkili bir demokratik kontrol mekanizması sayılamaz.

Geri çağırma Türk kamu yönetimi için yeni bir kavramdır. Türkiye için geri çağırma tarihi köken ve dinamiklerden de yoksundur. ABD’de olduğu gibi eyaletlerin federal yapıya karşı kendilerini güçlü kılp, senatörleri federal devletin baskı ve kontrolü yerine federe devletin ve seçmenlerinin kontrolünde tutmaya yönelik ve benzeri nitelikte tarihi bir dinamiğe sahip değildir. Geri çağırma mekanizması uygulamaya sokulabilirse demokratikleşme dinamiklerinin önemli bir tezahürü olacaktır. Geri çağırma hiç kuşkusuz seçilenler için sevimsiz ve dirençle karşılanan bir mekanizmadır. Köy idarelerindeki pilot bir uygulamanın daha sonra diğer mahalli idarelere yaygınlaşma ihtimali karşısında geri çağırmanın parlamentoda kabul edilmeme riski de söz konusudur.

Türkiye’de bugüne kadar geri çağırma merkezi ve mahalli idare sisteminde yer almayan bir mekanizmadır. Ancak Köy Kanunu Tasarısı Taslağı ile 2009 yılı sonunda Türkiye gündemine girmiştir. Sonuç olarak, doğrudan demokrasi uygulaması olarak özgün ve seçmenleri güçlü kılan bir mekanizmadır. Kanaatimizce, geri çağırma yasalaşırsa Türk mahalli idare sisteminde köy idareleri iyi seçilmiş bir pilot uygulama alanı olacaktır.

Üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir başka husus ise geri çağırma mekanizmasının merkezi hükümet düzeyinde uygulanıp uygulanamayacağıdır. Kanaatimizce, geri çağırma Türkiye’de mahalli idareler düzeyinde etkili ve gerekli bir mekanizmadır. Ancak siyasal ve ekonomik sistemimizin istikrarı açısından merkezi hükümet düzeyinde uygulanabilirliği şüphelidir. Geri çağırma mekanizmasının doğrudan ve dışsal maliyetleri söz konusu olabilir. Doğrudan maliyetin tipik örneği seçim maliyetidir ve göz ardı edilebilir. Dışsal maliyetler bakımından finansal ve reel piyasalar açısından ağır sonuçlarının olabileceği değerlendirilmektedir. Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlerin önce finans piyasasında çıktığı, buradan da reel piyasalara sıçradığı bilinmektedir. Son ekonomik krizlerin arkasındaki tetikleyici mekanizma ise siyasal belirsizlik, erken seçim ihtimali gibi hususlar olmuştur. Bu itibarla geri çağırma mekanizması Türkiye’de merkezi hükümet düzeyinde düşünülmemesi gereken bir yöntemdir.

KAYNAKÇA

Aktan Coşkun Can (2008), "Siyasal Yönetim Biçimleri ve Demokrasi", Köprü Dergisi, Meşrutiyet'in 100. Yılında Türkiye Demokrasisi Yaz 2008, S.103, <http://www.koprudergisi.com/index.asp>

Aktan Coşkun Can - Çoban Hilmi (2009), "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri", <http://www.canaktan.org/politika/kurum-devyonetimi/aktan-coban.pdf>

Australian League of Rights (2010), "Introducing the system of Initiative, Referendum and Recall", Melbourne, <http://www.alor.org/Library/InitiativeReferendumandRecall.htm> (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

Bayrakçı Erdal (2002), "Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri", SBED, S.7, Konya 2002, s.89-110.

Coleman Charley (2010), "Recall Elections", Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 09 February 2010, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf> (erişim tarihi: 6 Mayıs 2010).

De Sabbata Giorgio (Italy-Rapporteur) (1996), "Report on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government - CPL (3) 7 Part II", Explanatory Memorandum, <http://www.coe.int> (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

Hirschhorn Joel (2010), "Time for Americans to Get Recall Power to Fire Federal Officials", <http://searchwarp.com/swa578773-Time-For-Americans-To-Get-Recall-Power-To-Fire-Federal-Officials.htm> (erişim tarihi: 7 Mayıs 2010).

Spivak Joshua (2009), "What Is the History of Recall Elections?", 9/1/2009, <http://hnn.us/articles/1660.html> (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) (2009), 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara.

<http://www.cityofvancouver.us/charter.asp?menuid=10462&submenuid=10479&itemID=11407> (erişim tarihi: 8 Mayıs 2010).

http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/koy_kanunu_tasarisi_taslagi.doc (erişim tarihi: 2 Mayıs 2010).

<http://www.upperdarby.org/charter-article-X.html> (erişim tarihi: 9 Mayıs 2010).

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİĞİN SAĞLANMASINDA ALTERNATİF BİR MODEL: İHALE YÖNTEMİ

Zehra ŞAHİN İLKORKOR *

ÖZET

Küreselleşmenin her alanda etkisini gösterdiği günümüzde, özel sektörde olduğu kadar kamu sektörü yaklaşımlarında da önemli değişimler yaşanmaktadır. Kamu yönetimindeki değişim ile birlikte önem kazanan alternatif sunum yöntemleri arasında çok geniş bir alanda uygulanabilen yöntem ise ihale yöntemidir. Bu çalışma ile ihale yönteminin çeşitli açılardan analiz edilmesi ve böylece kamu idarelerinin bu yöntemden başarılı bir şekilde yararlanabilmeleri amaçlanmaktadır. Bu çerçevede çalışmada ilk olarak, ihale yöntemi hakkında kavramsal bir çerçeve çizilecek ve daha sonra ihale yönteminin Türk kamu sektöründeki uygulamalarına yer verilecektir. Sonuç olarak, ihale yönteminin kamu idareleri tarafından başarılı bir şekilde uygulanması için fayda-maliyet analizi ile risk analizi yapılması, ihale yönteminin amaçlarının belirlenmesi, sağlıklı sözleşmeler imzalanması, tedarikçinin performansının sürekli olarak değerlendirilmesi ve kontrol edilmesi ve tüm süreç boyunca stratejik yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılması gibi hususların önemli olduğu vurgulanacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminde Değişim, İhale Yöntemi, Hizmet Alımı.

ABSTRACT

Alternative Model for Efficiency in the Public Sector: Contracting Out

In this era of globalization, important transformations has experienced in public sector as well as private sector. One extensively used approach among alternative provision methods which have gained importance with public sector transformation is contracting out. The purpose of this study is to analyze contracting out practices from various viewpoints and by this way, to make the public administrations benefit from this method properly. In this context, firstly the conceptual framework of contracting out will be determined and then contracting out in accordance with Turkish public sector will be examined. Finally, it will be emphasized that the issues such as conducting cost-benefit analysis and risk analysis, determining the aims of contracting out, making proper contracts, evaluating and controlling the performance of suppliers regularly and acting in respect of strategic approach in the whole process will be very important in order to apply contracting out successfully.

Key Words: Public Sector Transformation, Contracting Out, Service Procurement.

* Hazine Müsteşarlığı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü, Hazine Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

Günümüzde, küresel rekabet ile birlikte sosyal, ekonomik, politik, kültürel ve teknik alanlarda yaşanan gelişmeler, özel sektörde olduğu kadar kamu sektörü yaklaşımlarında da önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. 1980'li yıllarda İngiltere'de başlayan özelleştirme akımının da etkisiyle devletin rol ve fonksiyonları yeniden tanımlanmaya başlanmıştır (OECD Public Management Committee, 1999, s.2). Devletin asli işlerini daha etkin bir şekilde yapabileceği düşüncesi başta Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa Birliği (AB) ülkeleri olmak üzere tüm dünyada kabul görmüştür (Kakabadse and Kakabadse, 2001, s.404). Kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin yapı ve işleyişinde, devletin ve kamu kesiminin amaçları, değerleri ve yöntemlerinde zaman içerisinde önemli değişimler yaşanmıştır. Önceleri kamu hizmetlerinin sadece kamu tarafından üretilmesi ve sunulması savunulurken, günümüzde söz konusu mal ve hizmetlerin bazılarının üretiminde ve sunumunda, farklı yöntemlerin kullanılabileceği tartışılmaya başlanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan bu gelişmelere paralel olarak, kamu hizmetlerinin sunumunda kamu idareleri tarafından ihale, imtiyaz, şirketleşme, kamu özel işbirliği, kiralama, kupon ve satış gibi değişik alternatif yöntemler kullanılmıştır (Savas, 1993, s.325). Alternatif yöntemler arasında en fazla uygulama alanı bulan yöntem ise ihale yöntemidir.

İhale yöntemi uzun yıllar birçok kamu kurum ve kuruluşu tarafından uygulanan ve bu nedenle herkes tarafından iyi bilinen bir yöntemdir. Örneğin İngiltere'de 18. ve 19. yüzyıllarda yolların bakım ve onarımı, vergilerin ve katı atıkların toplanması, hapishane yönetimi ve sokak aydınlatmalarının düzenlenmesi ihale yöntemiyle özel sektöre devredilmiştir (Industry Commission, 1996, s.73-74). Aynı dönemde Fransa'da demiryolların yapım ve onarımı, su depolama ve dağıtımı gibi kamu hizmetlerinde ve Avustralya'da posta ve kargo dağıtım hizmetlerinde ihale yöntemi, uygulama alanı bulmuştur (Domberger, 1998, s.8-9).

Her ne kadar ihale yöntemi her zaman var olmuşsa da, 1980'li yıllardan sonra artan bir ilginin odağı haline gelmiştir (Industry Commission, 1996, s.76). İlk başlarda yalnızca temizlik, yemek, ulaşım gibi destek hizmetlerini kapsayan ihale yöntemi bugün, değer zincirinin neredeyse tamamında görülen bir uygulama konumuna gelmiştir. 1990'lı yılların ortalarından sonra ise ihale yöntemi, bir yönetim stratejisi ve iş modeli olarak değerlendirilmiş ve daha fazla önem kazanmıştır (Cohen and Eimicke, 2008, s.16). Diğer taraftan, literatürde bu konuyla ilgili olarak yapılan çalışmalar, ihale yönteminin ilerleyen yıllarda daha popüler olacağını göstermektedir (Kakabadse and Kakabadse, 2002, s.190).

Bu kapsamda çalışmamızda, ihale yönteminin kavramsal çerçevesinin tüm ayrıntılarıyla anlatılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, ihale yönteminin işleyişi, kullanım alanları, karar mekanizması, faydaları ve sakıncaları hakkında ayrıntılı bilgiler sunulmuştur. Daha sonra ihale yönteminin Türkiye'deki uygulaması incelenmiş ve bu konudaki yasal mevzuat ile örnek uygulamalara yer verilmiştir. Sonuç bölümünde ise başarılı bir uygulama için dikkat edilmesi gereken hususlar ele alınarak genel bir değerlendirmeye çalışma tamamlanmıştır.

1. İHALE YÖNTEMİ KAVRAMI

Kamu yönetiminde yaşanan değişim neticesinde özellikle kamu idarelerinin doğrudan faaliyet alanına girmeyen hizmetlerin sunulmasında son yıllarda yaygın bir şekilde alternatif yöntemlerden yararlanılmaktadır. Alternatif yöntemler arasında çok değişik alanlarda kullanılabilen ve bu nedenle en fazla uygulama alanı bulan yöntem ise ihale yöntemidir.

İhale yöntemi yerine literatürde, hizmet alımı, hizmet ihalesi (Ergin ve Şahin, 2005, s.52), kontrat yöntemi, sözleşme ile hizmet gördürme yöntemi, dış sözleşme, kamu hizmetlerinin sözleşme ile yaptırılması (Baytan, 1999, s.357) gibi ifadeler de kullanılmakta olup, bu yöntem İngilizce tabiri ile "contracting out" olarak da bilinmektedir.

İhale yönteminde, kamu idareleri, kendi kaynakları ile mal ve hizmeti üretmek yerine bu mal veya hizmeti dışarıdan satın almayı daha avantajlı görmektedir. İhale yöntemi kısaca, bir kurumun veya kuruluşun diğer bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet sunumu için sözleşme yapması durumunu ifade etmektedir (Ascher, 1987, s.7).

Genellikle hizmetlerin sunulmasında başvuru ihale yöntemi "hizmet üretim faaliyetinin kontrol ve gözetimi, ilgili kamu kuruluşunda kalmak suretiyle, kamu hizmetlerinin bir ihale sonucunda yapılan sözleşmeye dayalı olarak özel sektör teşebbüsü tarafından gördürülmesi" olarak da tanımlanabilmektedir (Baytan, 1999, s.357).

İhale yönteminde kamu idaresi, özel bir şirket veya özel bir şahıs ile sözleşme yapabileceği gibi vakıflarla, kooperatif şirketleriyle, kâr gözetmeyen teşebbüslerle, gönüllü kuruluşlarla veya kamu sektörü içinde başka bir idare ile de sözleşme yapabilmektedir (Ascher, 1987, s.8). Eğer hizmet uzun yıllardır kâr gözetmeyen kuruluşlar tarafından sağlanıyorsa, söz konusu kuruluşlar toplum tarafından destekleniyorsa, bireyleri değil de tüm toplumu ilgilendiren hizmetler söz konusuysa ya da hizmetlerin kalitesi ile hizmetlere erişim önemliyse, o zaman genellikle kâr gözetmeyen kuruluşlarla sözleşme yapılmaktadır (Ferris ve Graddy, 1986, s.338-339).

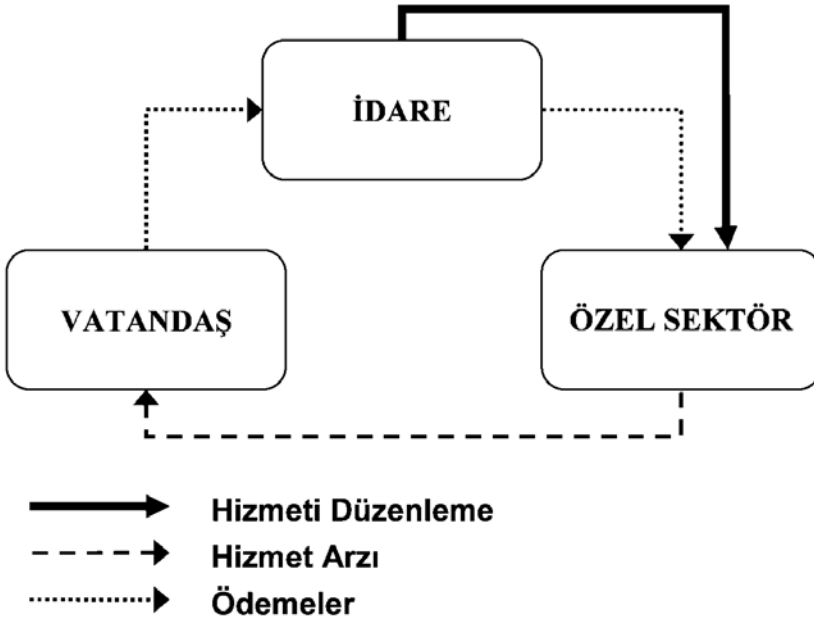
Diğer taraftan, bu yöntem ile dışarıdan mal veya hizmet alınsa bile kamu idaresinin rolü bitmemekte; mal veya hizmetin kalitesine ilişkin yükümlülükleri devam etmektedir. İhale yoluyla mal veya hizmet alan idare, düzenleme yapmaya, prosedürleri ve kuralları belirlemeye, planlama ve finansman işlevlerini yürütmeye devam etmektedir (Baytan, 1999, s.358).

2. İHALE YÖNTEMİNİN İŞLEYİŞİ

İhale yöntemi ile mal ve hizmetlerin sunulmasında, düzenleyen (organizatör), üreten ve tüketen olmak üzere üç taraf bulunmaktadır. Örneğin bir belediye, çöplerin toplanmasını ihale yöntemi ile özel bir şirkete verdiği takdirde belediye, hizmeti düzenleyen; özel şirket, hizmeti üreten; vatandaş ise hizmeti tüketen konumunda bulunmaktadır.

Bu taraflar arasındaki ilişki, standart bir model yardımıyla Şekil 1’de gösterilmiştir.

Şekil 1. İhale Yönteminin İşleyişi



İhale yönteminin işleyişi yukarıda yer alan standart bir model yardımıyla açıklanmıştır. Şekil 1’de gösterildiği gibi, hizmetin düzenlenmesinden ve yönetiminden sorumlu olan idare, organizatör olarak faaliyet göstermekte olup, hizmetin sunumu için ihaleye çıkmaktadır. İhaleyi alan özel sektör kuruluşu ise hizmetin üretiminden ve sunumundan sorumludur. Vatandaşlar olarak ifade edilen tüketiciler ise hizmetten faydalanmakta ve sunulan hizmetin karşılığı olarak hükümete vergiler yoluyla ödeme yapmaktadır (Savas, 1993, s.328). Düzenleyici konumunda bulunan idare ise sunulan hizmetin karşılığı olarak özel sektör kuruluşuna ödeme yapmaktadır. Sözleşme çerçevesinde yapılan ödeme dışında idare, ihaleyi kazanan özel firmaya yardım niteliğinde de ödeme yapabilmektedir (Vural, 2007, s.122).

İhale yönteminde, yukarıdaki modelden de anlaşıldığı üzere sözleşme yapan ilgili kamu idaresi hizmetin finansmanını sağlamaya ve hizmeti düzenlemeye devam etmekte, üretim ve sunum işini ise özel sektöre devretmektedir.

İhale yönteminde genel kabul görmüş uygulama, vatandaşın idareye, idarenin de hizmetin bedeli olarak tahsil ettiği tutardan özel sektöre ödeme yapmasıdır. Bazı durumlarda ise yapılan sözleşme gereği vatandaşlar, doğrudan özel sektöre ödeme yapabilmektedir. Bu gibi durumlarda, “sözleşme bedeli çoğu zaman sağlanan hizmet birimi üzerinden (örneğin, toplatılan atık miktarı, ulaşımı sağlanan yolcu sayısı, temizlenen kanalizasyon uzunluğu vs.) hesaplanır.” (Vural, 2007, s.122).

3. İHALE YÖNTEMİNİN KULLANIM ALANLARI

Kamu sektöründe ihale yöntemi, çok geniş bir alanda uygulanmaktadır. Özellikle ana faaliyet konularıyla ilgili olmayan destek hizmetlerinin sunulmasında kamu idareleri tarafından sıklıkla ihale yöntemine başvurulmaktadır.

Herkes tarafından iyi bilinen çöp toplama, yemek servisi ve temizlik hizmetleri dışında, araçların ve silahların bakım ve onarımı, hava ve deniz ulaşımı, hava trafik kontrolü, silahlı kuvvetlerin eğitim faaliyetleri, konutların yenilenmesi, inşaat işleri, güvenlik, grafik dizaynı ve baskı, alanların ve araçların korunması, bilgisayar ve veri işlem servisleri, itfaiyecilerin eğitimi, sulama hizmetleri, hastanelerde yaşlıların, özürlülerin ve sakatların bakımı, mimari ve yasal hizmetler, araştırma, endüstriyel gelişme ve mesleki danışmanlık gibi değişik birçok alanda ihale yöntemi kullanılmaktadır (Hartley, 1993, s.436-437).

Çocuk programları, yaşlıların bakımı, hastane yönetimi, kamu sağlık programları, uyuşturucu madde ve alkol bağımlılığına karşı tedavi hizmetleri, akıl sağlığına yönelik programlar, kültürel programlar, müze faaliyetleri gibi hizmetlerde ise kamu idareleri ihale yöntemini kullanarak genellikle sivil toplum kuruluşları ile sözleşme yapmaktadır (Peters, 1991, s.55).

İhale yöntemi çok geniş bir alanda kullanılabilmesine rağmen, kamu idareleri tarafından ihale yönteminin kullanımı, genellikle çocuk bakımı, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetlerden ziyade, temizlik, ulaşım ve çöp toplama gibi teknik hizmetlerde daha yaygındır (Blöchliger, 2008, s.14).

4. İHALE YÖNTEMİNİN KULLANIMINA KARAR VERİLMESİ

İhale yönteminin kullanılmasına karar verilmesi, bazı durumlarda değişiklik göstermektedir.

- İhaleye konu olan mal veya hizmetler için ne kadar çok rekabet olursa
- Performans ne kadar kolay hesaplanabilir ve değerlendirilebilirse
- Amaç ve görevler ne kadar açık ve kolay belirlenebilirse
- Mal veya hizmet, kamu idaresi için ne kadar az temel yetenek sayılırsa
- Mal veya hizmete yönelik talep, zamana göre ne kadar fazla değişirse
- Özel tedarikçiler nitelikli personeli kamu sektörüne kıyasla ne kadar kolay temin ederse
- Özel tedarikçiler hizmeti üretirken ne kadar çok ölçek ekonomisi sağlarsa
- Kamu idareleri tarafından mal veya hizmet sunumunda, hesap verebilirlik ve tarafsızlık hususlarında ne kadar fazla sorun yaşanırsa

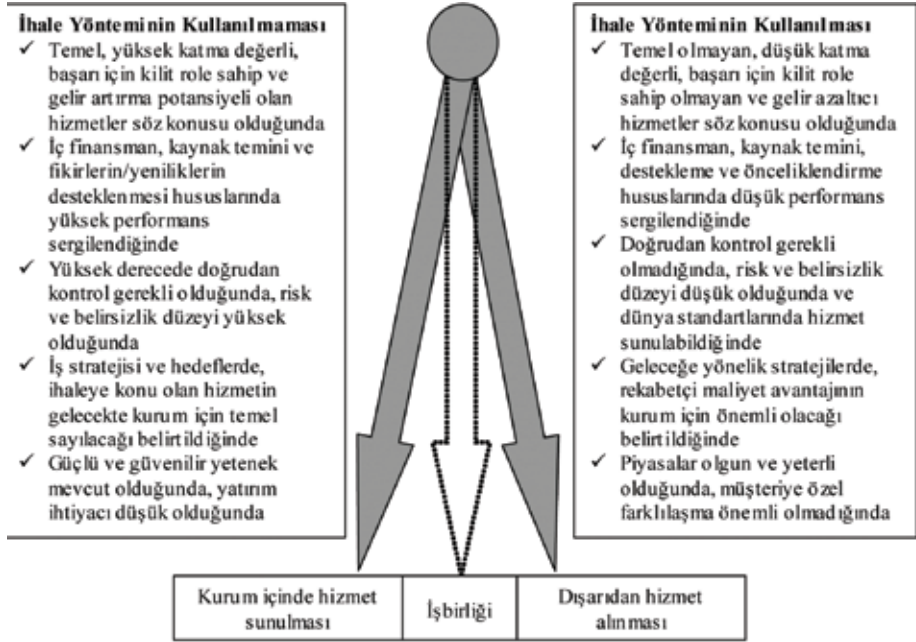
ihale yöntemi, o kadar fazla tercih edilmektedir (Savas, 2005, s.5; OECD, 2009, s.124).

Levin ve Tadelis tarafından yapılan araştırmada da sözleşme yapma zorluğu ile ihale yönteminin kullanım durumu arasındaki ilişki araştırılmış ve sözleşme yapma zorluğu arttığında ihale yönteminin daha az tercih edileceği tespit edilmiştir (Levin ve Tadelis, 2007, s.17).

Hart, Shleifer ve Vishny tarafından yapılan çalışmada ise kamu idarelerinin yolsuzluk yapma riski yüksek olduğunda, ihale yönteminin kullanılmamasının; kamu idarelerinin oy potansiyelini artırmaya önem verdiği durumlarda ise ihale yönteminin kullanımının teşvik edilmesinin daha uygun olacağı iddia edilmiştir (Hart vd., 1996, s.50).

Gartner tarafından yapılan çalışmada ise hangi durumlarda ihale yönteminin tercih edileceği hangi durumlarda ise tercih edilmeyeceği Şekil 2'de formüle edilmektedir (Patel ve Aran, 2005, s.67).

Şekil 2. İhale Yöntemine Yönelik Stratejik Karar Alınması



Kaynak: Patel ve Aran, 2005, s.67.

5. İHALE YÖNTEMİNDE KULLANILAN SÖZLEŞME ÇEŞİTLERİ

İhale yönteminde, mal veya hizmetin ne zaman ve hangi standartlarda sunulacağı ve ne kadar ödeme yapılacağı önceden yapılan bir sözleşme ile belirlenmektedir. Literatürde yer alan sözleşme çeşitlerinin incelenmesi, ihale yönteminin gelişim sürecinin daha iyi anlaşılması bakımından önem arz etmektedir.

Bu konuda, uygulanabilecek belli başlı ihale sözleşmelerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Emrealp, 1992, s.5-8; naklen Akcan, 2007, s.38).

- Sabit Bedelli Sözleşme: İhalede belirtilen sözleşme bedeli, sözleşme bitinceye kadar değişmemektedir.
- Eskalasyona Tabi Sözleşme: İhalede belirtilen sözleşme bedeline, belirli bir endekse bağlı olarak eskalasyon (artış) uygulanmaktadır.
- Sabit Bedel - Artı - Teşvik Primi: İhalede belirtilen sözleşme bedeli hesaplanırken, maliyet ve kâr oranına ek olarak teşvik primi de verilmektedir.

- Maliyet Sözleşmesi: İhalede belirtilen sözleşme bedeli, yüklenici firmanın üstlendiği hizmeti yerine getirmek için yaptığı harcamalar ile kâr payının toplamından oluşmaktadır.
- Maliyet - Artı - Teşvik Primi: İhalede belirtilen sözleşme bedeli hesaplanırken, yüklenici firmanın üstlendiği hizmeti yerine getirmek için yaptığı harcamalara ek olarak teşvik primi de verilmektedir.

6. İHALE YÖNTEMİNİN YARARLARI

İhale yöntemi, beraberinde getirdiği birçok avantajı nedeniyle kamu idareleri tarafından sıklıkla tercih edilmektedir. İhale yönteminin avantajlarını alt başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

6.1. Maliyetleri Azaltma

İhale yöntemi sayesinde, idareler belirli bir maliyete katlanmak yerine, gerçekleştirmek istedikleri faaliyeti, ölçek ekonomilerinden yararlanan ve uzmanlaşmış hizmet sağlayıcılarına daha düşük maliyetle yaptırabilme imkânı elde ederler. İhale yöntemi hem araştırma-geliştirme gibi uzun vadeli yatırım harcamalarının azaltılmasını hem de ihaleye konu olan faaliyet için katlanılacak olan işçilik giderleri, bakım ve onarım giderleri gibi dönemsel maliyetlerin azaltılmasını sağlar (Bettis vd., 1992, s.12). Aynı zamanda işçiler için yemek, yol gibi yasal birtakım yükümlülükler ve zorunlu tasarruf, konut edindirme yardımı gibi fon kesintilerinden kaynaklanan harcamalar gibi görünmeyen maliyetlerin azaltılmasında veya kontrol edilmesinde de faydalı olur.

Diğer taraftan, kamu idarelerinin yüksek ücretle personel çalıştırması ve ihale yöntemi sayesinde personel maliyetlerini düşürmeleri sebebiyle, ihale yöntemi maliyetlerde büyük tasarruflar sağlanmasında etkili olmaktadır (Fernandez vd., 2006, s.58). Yapılan çalışmalar neticesinde ihale yönteminin yüzde 20 ila yüzde 40 oranında maliyet tasarrufu sağladığı bilinmektedir (Blumberg, 1998, s.8).

6.2. Esneklik Sağlama

İhale yöntemi, bürokrasiyi azaltır ve böylece esneklik ve dinamizm sağlar; donanım ve personel kullanımı bakımından esnek çözümler sunar. İhale yöntemi sayesinde idareler; esnek hareket edebilme, hantal yapıdan kurtularak yalın hale gelebilme, zamandan tasarruf edebilme, daha hızlı karar alabilme, taleplere göre hızlı bir şekilde değişiklik yapabilme, değişimlere zaman kaybetmeden reaksiyon gösterebilme, müşterilerin isteklerine daha çabuk cevap verebilme ve dönemsel dalgalanmalarda iş ve süreçlerde değişiklik yaparak başka alanlarda faaliyet gösterebilme imkânını bulmaktadır (Domberger, 1998, s.49-50).

6.3. Riskleri Azaltma

İhale yöntemi, yeni yatırımları ortadan kaldırmakta ve böylece riskleri dağıtmaktadır. Aynı zamanda, yetersiz yönetim, niteliksiz personel ya da güncel olmayan teknoloji gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkması muhtemel olumsuzlukları gidermekte ve böylece karşılaşılabilecek riskleri azaltmaktadır (Quinn ve Hilmer, 1995, s.64).

6.4. İleri Teknolojiden Yararlanma

İhale yöntemi sayesinde idareler, hizmet sunucularının gelişmiş teknolojilerinden faydalanmakta, söz konusu firmaların araştırma ve geliştirme bölümlerindeki gelişmeleri izlemekte ve böylece teknolojiyi takip etme maliyetinden ve büyük miktarda finansal kaynak gerektiren teknoloji yatırımları yapmaktan kurtulmaktadır (Domberger, 1998, s.37). Böylece, mevcut durumda idarenin sahip olamayacağı ileri teknoloji, alet ve tekniklerden yararlanma, teknolojiyi düşük maliyetlerle takip etme ve her yeni nesil için katlanılan eğitim maliyetlerini azaltma imkânını elde ederler.

6.5. Hizmet Kalitesini Artırma

İhale yöntemi, kamu kadrolarında istihdam edilmeyen ve belirli bir konuda uzman olan nitelikli personelden faydalanılmasını, hizmet sunucusunun elde ettiği endüstri bilgisinden, iş süreçlerindeki uzmanlıklarından ve ispatlanmış deneyimlerinden yararlanılmasını ve böylece daha iyi ve daha kaliteli hizmetlere hızlı bir şekilde erişilmesini sağlar (Patel ve Aran, 2005, s.21).

6.6. Temel Yeteneklere Odaklanma

İhale yöntemi, kamu idarelerinin sağlıklı bir şekilde küçülmesini ve katma değeri yüksek faaliyetlere yoğunlaşmasını, ana faaliyet konusu dışındaki iş süreçlerinde veya gelir getirmeyen üretim alanlarında hizmet sunucularından yararlanmasını ve bu konuda harcayacağı zaman, yatırım ve iş gücünü temel yeteneğin geliştirilmesine harcayarak rekabet avantajı elde etmesini sağlar (Domberger, 1998, s.76).

6.7. Zamanı ve Kaynakları Etkin Kullanma

İhale yöntemi, hem içsel kaynakları serbest bırakma hem de ek kaynaklara ulaşma imkânı sağlar ve böylece idarelerin, sınırlı sayıda kaynaklarından optimum şekilde yararlanmasına yardımcı olur. İdare açısından önemli olmayan fonksiyonlarda ihale yönteminden yararlanılması, bu fonksiyonlar için kullanılacak kaynakların (insan kaynakları gibi) kritik fonksiyonlara yönlendirilmesini, idareye değer yaratacak biçimde yeniden dağıtılmasını ve aynı zamanda önceden kullanılan bina, makine, donanım ve teçhizatların elden çıkarılarak önemli bir finansal getiri elde edilmesini sağlar (Domberger, 1998, s.51).

6.8. Rekabet Sağlama

İhale yöntemi, rekabet sayesinde etkinlik ve verimlilik sağlar, kamu te-kellerinin sona erdirilmesine yardımcı olur. Aynı zamanda rekabet sayesinde ihaleye katılan rakip firmalar tarafından yeni yöntemlerin, yeni düşüncelerin, yeni yönetim tekniklerinin ve modern donanımların geliştirilmesinde etkili olur (Domberger, 1998, s.51).

7. İHALE YÖNTEMİNİN KULLANIMINDA ORTAYA ÇIKABİLECEK SORUNLAR

İhale yönteminin yaygın bir şekilde kullanımına yol açan yararlarının yanında, uygulamada ortaya çıkabilecek bazı sakıncaları ve sorunları da bulunmaktadır. Söz konusu sorunları alt başlıklar halinde aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

7.1. İstenilen Performansın Sağlanmaması

İhale yöntemi, hizmet sunucusunun sadece maliyetlere önem vermesi veya ihalede en düşük fiyat veren firmanın seçilmesi neticesinde hizmetlerin kalitesinin düşmesine neden olabilir. İhaleye çıkacak firma sayısı yeterli olmadığı veya piyasada tam anlamıyla rekabet tesis edilemediği takdirde etkinlik ve maliyetlerde tasarruf sağlamayabilir. Ayrıca, hizmetlerin tümünün aynı firmaya ihale edilmesi ve bu firmanın iflas etmesi durumunda ise ihale yönteminin kullanımı, hizmetlerin aksamasına, görevlerin zamanında yerine getirilememesine veya acil ihtiyaçlara cevap verilememesine neden olabilir (Hartley, 1993, s.441-442). Diğer taraftan, hedefler belirgin olmadığında veya hizmet sağlayıcısıyla uyumlu bir kurumsal kültür oluşturulamadığında, ihale yönteminden beklenen faydalar tam anlamıyla elde edilemeyebilir, mali ve yönetsel alanlarda olumsuzluklarla karşılaşılabilir (Patel ve Aran, 2005, s.23-24).

7.2. Hizmet Sunucusuna Bağımlı Kalınması

İhale yöntemi, kurum içi kapasitenin düşmesine ve kurumda söz konusu hizmetin üretilmesi ve sunumuna ilişkin tecrübenin kaybedilmesine neden olabilir (Domberger, 1998, s.69). Özellikle uzun süreli, ortaklık anlamında çok sıkı bir ilişki neticesinde ihale yönteminden yararlanan idareler, hizmet sunucusuna aşırı düzeyde bağımlı hale gelebilir. Bunun sonucunda da idareler tedarikçi firmanın fiyat, temin gibi koşullarına uymak zorunda kalabilir.

7.3. Kontrolün Kaybedilmesi

Hizmet sunucusunun faaliyetleri izlenmediğinde, tedarikçi ile sürekli bir iletişim tesis edilmediğinde veya yönetim ve sözleşmedeki bazı yanlışlıklar nedeniyle, ihaleye konu olan faaliyet üzerindeki kontrol kaybedilebilir. Aynı zamanda, idarenin gizli belgelerinin, belirlemiş olduğu stratejilerinin veya iş planlarının hizmet sunucusu tarafından bilinmesi halinde, idare birtakım risklerle karşılaşabilir (Patel ve Aran, 2005, s.24).

7.4. Personelin İşten Çıkarılması

İhale yönteminin kullanımı, bir kısım çalışanın işini kaybetmesine ve bu nedenle grevlere veya sendikaların tepkisine yol açabilir. Bu durum, ihaleye konu olan kamu hizmetini daha önce üreten ve sunan kamu görevlilerinde memnuniyetsizliğe ve motivasyon düşüklüğüne ve hatta uzun dönemde işsizlik oranının artmasına neden olabilir (Domberger, 1997, s.76).

7.5. Personel Açısından Eşitsizliklerin Oluşması

Aynı üretim/hizmet sürecinde, idare ve hizmet sunucusu tarafından istihdam edilen personelin ücret, sosyal yardımlar, çalışma koşulları vb. bakımdan farklı haklara sahip olmaları tatmin düşüklüğüne, gelecek korkusuna, kayıtsızlığa ve yabancılaşmaya neden olabilir. Diğer taraftan, özel tedarikçiler ihale ile aldıkları hizmetlerin maliyetini düşürmek için, düşük ücretli veya sigortasız işçi çalıştırmaya yönelebilir (Eryılmaz, 1989, s.39), işleri zorlaştırabilir ve çalışma koşullarını ağırlaştırabilirler (Hartley, 1993, s.441-442). Bu nedenle, ihale yönteminin kullanımı gerekli tedbirler alınmadığı takdirde ücretlerin düşmesine ve çalışma koşullarının bozulmasına da yol açabilir.

7.6. Rüşvet ve Yolsuzluk

İhale yönteminin kullanımı, rüşvet ve yolsuzluğu beraberinde getirebilir. Rüşvet ve yolsuzluk ise rekabetin yararını ortadan kaldırabilir ve hizmete ilişkin kalite denetimini devreden çıkarabilir (Eryılmaz, 1989, s.39).

8. TÜRKİYE'DE İHALE YÖNTEMİ

Ülkemizde ihale yöntemi eskiden beri uygulanmakta ve çok değişik alanlarda yaygın olarak kullanılmaktadır. "Türkiye'de devlet ihalelerini düzenleyen yasalar, ihaleye konu olan alanları öyle tanımlamaktadır ki, her türlü mal ve hizmeti özel kesime ihale etmek mümkün gözükmektedir." (Eryılmaz ve Eken, 1990, s.62).

İhale yönteminin kullanılması, Avrupa'da ve diğer gelişmiş ülkelerde görülen yaygınlıkta olmasa da ülkemizde özellikle yerel yönetimler tarafından yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından belediyelerde özelleştirme uygulamalarının yaygınlık durumunu tespit etmek amacıyla 406 belediyeyi kapsayacak şekilde yapılan çalışmada da ihale yönteminin belediyeler tarafından hemen hemen tüm hizmet kategorilerinde kullanıldığı tespit edilmiştir (YYAEM, 1998, s.95).

Belediyelerin dışında, ihale yönteminin ayrıca Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından özellikle destek hizmetlerinde yaygın bir şekilde kullanıldığı bilinmektedir (Kamu İhale Kurumu, 2008, s.17-19). Destek hizmetlerinin yanı sıra, ihale

yönteminin ayrıca sağlık bakım hizmetleri ve klinik hizmetleri gibi kamu hizmeti özelliği ağır basan hizmet türlerinde de kullanıldığı yapılan araştırmalarda ortaya çıkmıştır (Ergin ve Şahin, 2005, s.57; Yiğit vd., 2007, s.88).

8.1. Yasal Mevzuat

Ülkemizde, ihale yöntemiyle ilgili yasal mevzuata baktığımızda ise, kamu alımlarına ilişkin ilk düzenlemenin Osmanlı İmparatorluğu zamanında 1857 tarihli nizamname olduğu görülmektedir. Cumhuriyetin ilanından sonra ise kamu alımlarına ilişkin 22.04.1925 tarih ve 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu, 02.06.1934 tarih ve 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanunu, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve son olarak da 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkartılmıştır.

Uygulamada olan ihale mevzuatının dağınık olması, kapsam dışında kalan kurum ve kuruluşların kendilerine özgü ihale sistemiği oluşturmaları, mevcut sistemin günümüzün değişen ihtiyaçlarına cevap verememesi, etkin bir kamu ihale platformunun oluşturulamaması ve uluslararası taahhütler ile çağdaş prensiplere uyma gereği; yeni bir ihale mevzuatı hazırlanmasını gerekli kılmıştır (Gürhan, 2008, s.21). Bu çerçevede, 2002 yılında gerçekleştirilen önemli reform çalışmaları sonucunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hazırlanarak kamu ihale sürecinin yasal çerçevesi belirlenmiştir. Aynı zamanda söz konusu reform çalışmaları sonucunda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu da hazırlanarak 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Hâlihazırda, kamu hizmetlerinin sunumunda ihale yönteminin kullanılması 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu Kanun ile kapsamdaki kamu idarelerinin ihalelerde uyacakları usul ve esaslar belirlenmektedir. Böylece, kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan ihale yönteminin belirli standartlara göre yapılması ve ihalelerde; saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması sağlanmaktadır.

8.1.1. Kapsam

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun kapsamında bulunan kamu idarelerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler
- Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri

- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar ile bağımsız bütçeli kuruluşlar
- Yukarıda belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler
- 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri.

Kapsamdaki kamu idarelerinden de anlaşıldığı üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na kıyasla çok daha geniş bir alanda uygulanmaktadır.

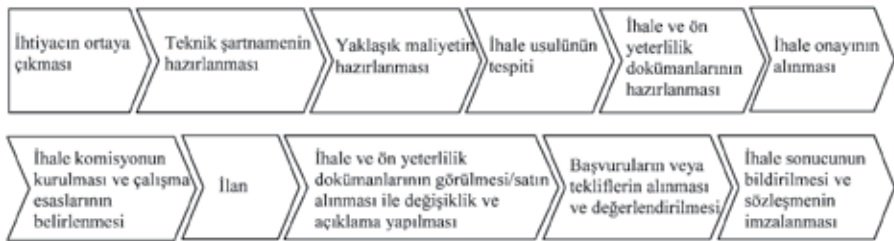
8.1.2. İhale Usul ve Yöntemleri

Açık ihale, belli istekler arasında ihale, pazarlık usulü, doğrudan temin ve tasarım yarışmaları olmak üzere beş ayrı şekilde ihale yöntemiyle dışarıdan mal veya hizmet satın alınabilmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü, temel ihale yöntemleri olup, diğer yöntemler ancak Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabilmektedir.

8.1.3. İhale Süreci

Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri ihalelerinde, kamu idareleri onbir aşamadan oluşan ihale sürecini tamamlamaktadırlar. İhale sürecini oluşturan belli başlı adımlar, Şekil 3'te özetlenmiştir.

Şekil 3. İhale Süreci



Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2010a, s.2-40'dan yararlanarak hazırlanmıştır.

8.2. İhale İstatistikleri

Ülkemizdeki ihale yöntemiyle mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri tutarı, gayri safi yurtiçi hâsılanın (GSYH) yaklaşık olarak %8,6'sını oluşturmakta olup, bu oran OECD ortalamalarından daha düşüktür (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, 2009, s.3).

İhale tutarlarına ilişkin olarak Kamu İhale Kurumu tarafından her yıl düzenli olarak raporlar yayımlanmaktadır. Tablo 1’de 2008 ve 2009 yıllarında ülkemizdeki ihale tutarlarının değişimi yer almaktadır.

Tablo 1. 2008-2009 Yılları İhale İstatistikleri

Temel Kamu Alım İstatistikleri	2008	2009	Değişim
	Tutar (1000 TL)	Tutar (1000 TL)	%
4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usullerine Göre	68.179.739	53.462.792	-21,59%
İstisna	10.746.259	7.955.974	-25,97%
Doğrudan Temin	4.989.299	4.806.070	-3,67%
Toplam Kamu Alımı	83.915.297	66.224.836	-21,08%

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2010b, s.2.

Tablo 1’de, 2008 yılında yapılan ihalelerin toplam bedelinin 83,9 milyar TL; 2009 yılında yapılan ihalelerin toplam bedelinin ise 66,2 milyar TL olduğu görülmektedir. Aynı zamanda ihale tutarlarının dağılımına baktığımızda hem 2008 yılında hem de 2009 yılında ilk sırada 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri (açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü), ikinci sırada istisnalar ve üçüncü sırada ise doğrudan temin bulunmaktadır.

Diğer taraftan, Tablo 2’de 2009 yılındaki ihale istatistiklerinin ihale türlerine göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo 2. İhale Türlerine Göre 2009 Yılı İhale İstatistikleri

Temel Kamu Alım İstatistikleri	İhale Türleri - Tutar (1000 TL)			
	Mal Alımı	Hizmet Alımı	Yapım İşi	TOPLAM
4734 Sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usullerine Göre	13.646.456	20.003.875	19.812.461	53.462.792
İstisna	5.754.617	1.704.003	497.353	7.955.974
Doğrudan Temin	3.561.099	1.009.728	235.243	4.806.070
Toplam Kamu Alımı	22.962.172	22.717.606	20.545.057	66.224.836

Kaynak: Kamu İhale Kurumu, 2010b, s.3-8.

Tablo 2’yi incelediğimizde, 66,2 milyar TL’lik toplam ihale tutarının 22,9 milyar TL’sinin mal alımlarından, 22,7 milyar TL’sinin hizmet alımlarından ve 20,5 milyar TL’sinin ise yapım işlerinden oluştuğu görülmektedir. Öte yandan, 4734 sayılı Kanun’da belirtilen ihale usulleri kapsamındaki kamu alımlarında ilk sırada hizmet alımları, ikinci sırada yapım işleri, üçüncü sırada ise mal alımları yer almaktadır. İstisna ve doğrudan temin kapsamındaki kamu alımlarında ise ilk sırada mal alımları, ikini sırada hizmet alımları, üçüncü sırada ise yapım işleri bulunmaktadır.

8.3. Örnek Uygulamalar

8.3.1. Kırıkkale Belediyesi Katı Atıkların Toplanması

Kırıkkale il merkezi ile kent merkezine yapışık köyler ve kasabalarda toplam 225.000 kişiye verilen katı atık hizmetlerinin, 2005 yılında yapılan ihale çerçevesinde özel firmaya devredilmesi neticesinde Kırıkkale Belediyesi maliyetlerde tasarruf sağlamıştır. Yaslıkaya tarafından yapılan çalışmada, katı atık hizmetlerinin belediyeye maliyetinin aylık 225 milyar TL'den 154 milyar TL'ye düştüğü ve böylece maliyetlerde önemli ölçüde tasarruf sağlandığı tespit edilmiştir. Aynı zamanda hizmet kalitesine yönelik ihale öncesi ya da sonrasında herhangi bir çalışma yapılmamakla birlikte, belediye yetkilileri tarafından hizmet kalitesinde de artış olduğu belirtilmiştir. (Yaslıkaya, 2004, s.227-229).

8.3.2. Kütahya Belediyesi Temizlik Hizmetleri

Kütahya mücavir alanı içindeki tüm mahalle ve sokakların çöplerinin toplanması ile caddelerin ve kaldırımların temizliği hizmetlerinin, 1992 yılında yapılan ihale çerçevesinde özel firmaya devredilmesi neticesinde, iş verimliliği ile birlikte iş kalitesi de artmış ve Kütahya Belediyesi hiçbir zaman ek maliyetle karşılaşmamıştır. Dayar tarafından yapılan çalışmaya göre Kütahya Belediyesi-ince tüm mahalle ve sokaklar periyodik olarak üç günde bir temizlenirken, özel firma tarafından birçok mahalle ve sokak günlük olarak temizlenmeye başlanmıştır. Bu nedenle, tüm hizmetler Belediye tarafından karşılandığında iş verimliliği %40 düzeyinde iken, ihale sayesinde verimlilik %80 düzeyine çıkmıştır. Aynı zamanda, söz konusu Belediye, emekli olan veya çeşitli nedenlerle ayrılan işçilerin yerine yeni işçi almamış ve özel sektöre kıyasla maliyeti çok yüksek olan işçi maaşlarında tasarruf sağlamıştır. 1992 yılında 632 işçi ile faaliyet gösterirken, temizlik hizmetlerini özel sektöre devretmesi neticesinde 2002 yılında 249 işçi ile faaliyet göstermiştir. (Dayar, 2002, s.8-9)

8.3.3. Maden Tetkik Arama Genel Müdürlüğü (MTA) Araç Kiralama

MTA'da ihale yöntemiyle hizmet alımı şeklinde şoförlü araç kiralama yapılması ve taşıma hizmetinin özel firma tarafından sağlanması neticesinde, söz konusu idare maliyetlerde tasarruf sağlamıştır. Doğan tarafından yapılan çalışmada, ihale yöntemiyle temin edilen araç ve şoför tarafından hizmet sunulması sürecinde karşılaşılan maliyetlerin, resmi araç ve kurum personelinin hizmet sunması sürecinde karşılaşılan maliyetlerden yaklaşık olarak %50 daha düşük olduğu bulunmuştur (Doğan, 2006, s.133-134). Aynı zamanda, ihale yöntemi sayesinde hizmet kalitesinin arttığı (teknolojik olarak daha yeni ve emniyetli araçlar kullanıldığı, arızalanmaların azaltıldığı, taşıma kapasitelerinin artırıldığı vs.) tespit edilmiştir.

8.3.4. Türk Telekom A.Ş. Bayilik Sistemi

Türk Telekom'un henüz özelleştirilmediği ve kamu niteliğinde olduğu dönemde, söz konusu şirketin bayilik ağı kurarak bazı hizmetlerini ihale yöntemi ile dışarıdan temin ettiği görülmüştür. 2000 yılından itibaren uygulanan bu sistem ile, Türk Telekom telefon faturalarının tahsilatını yaptırmakta, jeton ve kontör satışına ilave olarak bu merkezlerde kontrollü telefon görüşmeleri yaptırmaktadır. Beytur tarafından yapılan çalışmada, bayilik sistemi ile daha önce şirketin kendi elemanları ve kendi işyerlerinde verilen hizmetlerin daha çok noktadan ve daha az maliyetle müşterilere sunulduğu tespit edilmiştir (Beytur, 2008, s.82-83). Ayrıca, daha önce bu alanlarda hizmet veren şirket çalışanlarının ihtiyaç duyulan diğer birimlere kaydırılarak etkinliğin sağlandığı anlaşılmıştır.

9. GENEL DEĞERLENDİRME

Birçok avantajı beraberinde getiren ihale yönteminin belirli ilkeler çerçevesinde uygulanması, yöntemin başarısı için gereklidir. Gürhan'ın da belirttiği gibi "Kamu ihalesi bir kamu parası harcama aracıdır" (Gürhan, 2008, s.21). Bu nedenle ihale yöntemiyle mal alımı, hizmet alımı veya yapım işi ihtiyaçları karşılanırken kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

İhale yöntemi, maliyetleri azaltma, esneklik sağlama, riskleri azaltma, ileri teknolojiye yararlanma, hizmet kalitesini artırma, temel yeteneklere odaklanma, zamanı ve kaynakları etkin kullanma ve rekabet sağlama gibi birçok avantaja sahiptir. Ancak, bazı durumlarda kuruluşlara özgü işlevsel ve yapısal farklılıklar, piyasa özellikleri veya mevzuattan kaynaklanan sorunlardan dolayı ihale yönteminin kullanımıyla amaçlanan faydalar elde edilemeyebilir. Gerekli ön hazırlıklar, araştırmalar ve koşullar sağlanmadan ihale yöntemi uygulandığında kamu idareleri, birtakım sorunlarla karşılaşabilirler. Bu itibarla, ihale yönteminin belirli ilkeler çerçevesinde uygulanması ve ihale yöntemini uygulama sürecindeki aksaklıkların ortadan kaldırılması büyük önem taşımaktadır.

Ülkemizde kamu idarelerinin ihale yöntemini başarılı bir şekilde uygulayabilmeleri için kamu ihale mevzuatı, ihtiyaçların en etkin şekilde karşılanmasına cevap verebilecek bir sistematığa sahip olmalıdır. AB üyeliğine uyum sürecinde ihale alanında reformlar yapılmış olsa da Türk kamu ihale mevzuatında hala birtakım eksikliklerin olduğu görülmektedir. AB ilerleme raporlarında özellikle ihale mevzuatındaki istisnaların geniş olması ile enerji, su, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren işletmelerin ihalelerine yönelik herhangi bir gelişme sağlanamaması eleştiri konusu yapılmıştır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009, s.45-46). Haziran 2007 ve Mayıs 2008 tarihli OECD SIGMA raporlarında ise Türk ihale mevzuatına yönelik olarak genel itibarıyla aşağıdaki konularda eleştiriler yapılmıştır (OECD SIGMA, 2007, s.2-9; OECD SIGMA, 2008, s.3-11).

- En iyi değeri sağlayan isteklinin seçilmesi hususundaki düzenlemelerin, AB mevzuatıyla uyumsuzluk içermesi

- Kanun'daki tanımların, teknik gerekliliklerin ve standartların, ihale ila-
nındaki prosedürlerin, isteklilerin yeterliliklerinin değerlendirilmesine yönelik
kriterlerin ve ihale bedelinin hesaplanmasına ilişkin yöntemlerin, AB mevzuatı-
ndan farklı olması

- İstisnaların çok geniş olması

- Kanun'un ve ikincil mevzuatın çok karmaşık olması ve ayrıca gereksiz
ve esneklikten uzak katı kurallar içermesi

- Enerji, su, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren işletmele-
re yönelik ayrı bir ihale Kanunu'nun hazırlanmamış olması.

AB'de esas olarak iki tane satın alma direktifi bulunmaktadır. Bu direk-
tiflerden ilki, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini düzenlemek üzere ha-
zırlanan 2004/18/EC sayılı direktif; ikincisi ise enerji, su, ulaştırma ve posta
hizmetleri sektörlerinde yer alan kuruluşlara ilişkin olarak hazırlanan 2004/17/
EC sayılı "Utilities" direktifidir (Kamu İhale Kurumu, 2005, s.22). Bu itibarla, AB
üyeliğine uyum sürecinde Türk ihale mevzuatında bu iki direktife paralel ola-
cak şekilde gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılması ve böylece mevzuat
uyumunun sağlanması gerekmektedir.

Mevzuat alanında yapılacak düzenlemelere ek olarak kamu idarelerinin,
ihale yöntemini uygulamadan önce fayda-maliyet analizi ve risk analizi yapma-
ları ve bu analizlerin sonucuna göre ihale yönteminin kullanımına karar verme-
leri de büyük önem arz etmektedir. Yapılan tüm değerlendirmeler sonucunda
ihale yöntemine kıyasla kamu idaresinin söz konusu faaliyeti yerine getirmesi-
nin daha etkin ve daha verimli olduğu sonucuna ulaşırsa, söz konusu faaliyet
kamu idaresi tarafından sunulmalıdır.

Aynı zamanda ihale yönteminin amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara
uygun hareket edilmesi gerekmektedir. Üst yönetim tarafından çevredeki de-
ğişimler, fırsat ve tehditler sürekli olarak izlenmeli, kamu idaresinin güçlü ve
zayıf yönleri tespit edilmeli ve yapılacak değerlendirmeye göre idare kaynakla-
rının nerede ve nasıl kullanılacağına, hangi hizmetlerin hangi öncelikte ve han-
gi yöntemle sunulacağına dair kararlar verilmeli ve stratejiler belirlenmelidir.

Öte yandan, sözleşme sürecine iyi bir şekilde hazırlanılması ve sağlıklı
sözleşmeler imzalanması da ihale yönteminin başarısı için gereklidir. Sözleşme
yapılırken Savas'ın da belirttiği gibi hizmeti üretecek, hizmeti sunacak, hizmeti
düzenleyecek ve hizmetten yararlanacak tarafların rol ve fonksiyonlarının açık
bir şekilde belirlenmesine dikkat edilmelidir (Savas, 2000, s.248). Ayrıca, ile-
ride ortaya çıkabilecek sorunların önüne geçilebilmesi için sözleşme yapılırken
dikkat edilmesi gereken diğer hususları kısaca aşağıdaki gibi sıralamak müm-
kündür (Özbay, 2004, s.32):

- Sözleşme, tüm belirsizlikleri ve riskleri ortadan kaldıracak, iki taraf için de şüpheye yer bırakmayacak, kontrol ve etkinliği artıracak şekilde açık ve geniş kapsamlı hazırlanmalı

- Tedarikçinin kamu idaresine sağlayacağı faaliyetler ve ihale yöntemiyle hedeflenen sonuçlar, sözleşmede net bir şekilde tanımlanmalı ve tamamlanma süreleri belirlenmeli

- Tedarikçinin, hizmet düzeyinin ölçülebilmesi için ölçütler geliştirilmeli ve sözleşmede bu ölçütlere yer verilmeli

- Sözleşmeler esnek olarak hazırlanmalı

- Sözleşme imzalanmadan önce tüm maddeler incelenmeli ve net olarak anlaşılmayan maddeler açıklığa kavuşturulmalıdır.

Sözleşme imzalandıktan sonra ise tedarikçinin performansının sürekli olarak değerlendirilmesi, mal veya hizmetin sözleşmede belirtilen standartlara uygun olarak sunulması için düzenli kontrollerin yapılması ve tüm bu süreçte stratejik yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılması, ihale yönteminden istenilen avantajların sağlanabilmesi için gereklidir.

Ayrıca kamu idarelerinin, ihale yöntemi dışındaki diğer alternatif sunum yöntemlerini de değerlendirmeleri, ihale yöntemini uygun zaman ve uygun piyasa koşullarında kullanmaları ve yöntemin dezavantajlarını da göz önüne alarak bu dezavantajların ortaya çıkmaması için gerekli tedbirleri almaları büyük önem arz etmektedir. Piyasa koşulları uygun olmadığında doğru zaman beklenmeli ve uygun zamanda ihale yöntemi kullanılmalıdır.

Diğer taraftan, ihale yönteminden beklenen faydaların tam anlamıyla elde edilebilmesi için insan kaynakları yönetimine de önem verilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, dikkat edilmesi gereken belli başlı hususları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- İhale yönteminden etkilenen kişi ve gruplar ile açık bir iletişim benimsenmeli, söz konusu personel süreçten haberdar edilmeli

- İhale yöntemine yönelik direnmeler en aza indirilmeli

- Tüm süreç boyunca üst yönetimin desteği sağlanmalı

- İhale yöntemi neticesinde eldeki kamu personeli iyi bir şekilde değerlendirilmeli ve atıl personel oluşturulmamalı

- İhale yöntemiyle mal veya hizmet alımı sürecinde görev alacak personel sürekli olarak eğitilmeli

- Sendikalar, medya ve tedarikçiler ile de hizmet alımı sürecinde sağlıklı iletişim kurulmalıdır.

Tüm bunlara ek olarak, ihale yöntemiyle mal veya hizmetlerin sunulmasında tam anlamıyla başarıya ulaşılması ve kamuoyunun güven ve desteğinin sağlanması için kamu idarelerinin düzenleme ve denetleme görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Bu çerçevede; tüketici haklarının korunmasına yönelik ilkeler ve kurallar getirilmesi, yüklenici firmanın nitelikli eleman istihdam etmesine yönelik düzenlemeler yapılması, hizmetin sunumunda ve mal üretiminde çevreyle uyumlu teknolojilerin kullanılmasına yönelik çalışmalar yapılması, rekabeti sağlayıcı önlemler alınması, kamu tekelinin yerini özel tekelin almasının önlenmesi, mal veya hizmetlerin sürekliliğinin sağlanması, tarifelerin ne şekilde ve ne sıklıkta ayarlanacağı belirlenmesi ve ihale sürecindeki yolsuzluğun engellenmesi gibi hususlarda düzenlemeler yapılmalıdır (Sakinç ve Kayalidere, 2003, s.212). Ayrıca kamu kuruluşlarında hizmet alım ihaleleri kapsamında çalıştırılan alt işveren işçileri ile ilgili olarak İş Kanunu'ndaki belirsizliklerin giderilmesine yönelik düzenlemeler de yapılmalı ve bu kapsamda çalıştırılan işçilerin mağduriyetlerinin önlenmesi için kıdem tazminatı fonu bir an önce uygulamaya konulmalıdır (Gerek, 2007, s.89-90).

SONUÇ

Geçmiş çok eskilere giden ihale yöntemi, günümüzün değişen dünyasında çok daha önemli bir yaklaşım haline gelmiştir. Bu yargıdan yola çıkılarak hazırlanan çalışmayla ihale yönteminin anlamı, kapsamı, işleyişi, kullanım alanları, karar mekanizması ile faydaları ve sakıncaları ortaya konularak kamu idarelerinin bu yöntemden en üst düzeyde yararlanabilmeleri amaçlanmıştır.

Literatürde, sözleşme yöntemi, kontrat yöntemi, sözleşme ile hizmet görürme yöntemi ve dış sözleşme olarak da bilinen ihale yöntemi, temelde, bir kurumun veya kuruluşun diğer bir kurum veya kuruluşla mal ve hizmet sunumu için sözleşme yapması durumunu ifade etmektedir.

Gelişmekte olan bir ülke olması nedeniyle çok hızlı değişimlerin yaşanmakta olduğu ülkemizde de ihale yöntemi, ABD ve Avrupa'daki ülkeler kadar olmasa da yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Özellikle özelleştirmelerin etkisiyle 1980'li yıllardan sonra birçok kamu idaresi, ihale yöntemini kullanmaya teşvik edilmekte ve yönlendirilmektedir.

Birçok avantajı beraberinde getiren ihale yönteminin belirli ilkeler çerçevesinde uygulanması, yöntemin başarısı için gereklidir. Dolayısıyla, kamu idarelerinin, ihale yöntemini uygulamadan önce fayda-maliyet analizi ve risk analizi yapmaları ve bu analizlerin sonucuna göre ihale yönteminin kullanımına karar vermeleri büyük önem arz etmektedir. Aynı zamanda ihale yönteminin amaçlarının belirlenmesi ve bu amaçlara uygun hareket edilmesi, sözleşme sürecine iyi bir şekilde hazırlanılması ve sağlıklı sözleşmeler imzalanması, sözleşme imzalandıktan sonra ise tedarikçinin performansının sürekli olarak kontrol

edilmesi ve tüm bu süreçte stratejik yönetim ilkeleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılması gerekmektedir. Ayrıca kamu idarelerinin, ihale yöntemi dışındaki diğer alternatif sunum yöntemlerini de değerlendirmeleri, ihale yöntemini uygun zaman ve uygun piyasa koşullarında kullanmaları, yöntemin dezavantajlarının ortaya çıkmaması için gerekli tedbirleri almaları ve bu süreçte insan kaynakları yönetimine dikkat etmeleri çok önemlidir. Tüm bunlara ek olarak, ihale yöntemiyle mal veya hizmetlerin sunulmasında tam anlamıyla başarıya ulaşılması ve kamuoyunun güven ve desteğinin sağlanması için kamu idarelerinin düzenleme ve denetleme görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, ülkemizdeki kamu idarelerinin bu yöntemden en üst düzeyde yararlanması ve böylece kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için ihale yönteminin kullanılması sürecinde, çalışmada belirtilen hususların göz önünde bulundurularak bilinçli bir şekilde hareket edilmesi ve gerekli hazırlıkların yapılması büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Akcan, R. (2007). *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.

Ascher, K. (1987). *The Politics of Privatization Contracting Out Public Services*, Macmillian Education Ltd, London.

Avrupa Toplulukları Komisyonu. (2009). "2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu". (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf) (erişim tarihi 10 Mart 2010).

Baytan, İ. (1999). *Özelleştirme*, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü Ofset Tesisleri, Ankara.

Bettis, R. A.; Bradley, S. P. ve Hamel, G. (1992). "Outsourcing and Industrial Decline", *Academy of Management Executive*, 6(1): 7-22.

Beytur, M. (2008). *Dış Kaynaklardan Yararlanma'nın Başarısında Temel Kavramlar ve Türk Telekom AŞ Bayilik Sistemi Üzerine Bir Çalışma*, Yayınlanmamış doktora tezi, Gebze İleri teknoloji Enstitüsü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Gebze.

Blöchliger, H. (2008). "Market Mechanisms in Public Service Provision", OECD Economics Department Working Papers No.626. ([http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT0000364E/\\$FILE/JT03249427.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT0000364E/$FILE/JT03249427.PDF)) (erişim tarihi 4 Eylül 2009).

Blumberg, D. F. (1998). "Strategic Assessment of Outsourcing and Downsizing in the Service Market", *Managing Service Quality*, 8(1): 5-18.

Cohen, S. ve Eimicke, W. (2008). *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World*, Georgetown University Press, Washington DC.

Dayar, H. (2002). "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri: Kütahya Belediyesi Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bilimler Dergisi*, 7: 1-14.

Doğan, Ş. (2008). *İşletmelerde Dış Kaynaklardan Yararlanma Yöntemi ve MTA'da Nitel Bir Çalışma*, Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Zonguldak.

Domberger, S. (1997). "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4): 67-78.

Domberger, S. (1998). *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, Oxford University Press, New York.

Ergin, G. ve Şahin, İ. (2005). "Dış Kaynaklardan Yararlanma Aracı Olarak Hizmet İhaleleri: T.C. Sağlık Bakanlığı Hastane Yöneticilerinin Değerlendirmeleri Üzerine Bir Çalışma", *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 8(1): 51-70.

Eryılmaz, B. (1989). "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", *Türk İdare Dergisi*, 382: 17-59.

Eryılmaz, B. ve Eken, M. (1990). "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, 387: 55-99.

Fernandez, S.; Smith, C. R. ve Wender, J. B. (2006). "Employment, Privatization, and Managerial Choice: Does Contracting Out Reduce Public Sector Employment?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(1): 57-77.

Ferris, J. ve Graddy, E. (1986). "Contracting Out: For What? With Whom?", *Public Administration Review*, 46(4): 332-344.

Gerek, N. (2007). "Kamu Kuruluşlarında Hizmet Alım İhaleleri Kapsamında Çalıştırılan Alt İşveren İşçileri İle İlgili Sorunlar", *Çalışma ve Toplum*, 2007/4: 81-90.

Gürhan, H. H. (2008). "Kamu İhale Kanunu ve Getirdikleri", *Birlik*, 10: 21-24.

Hart, O.; Shleifer, A. ve Vishny, R. W. (1996). "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", NBER Working Paper Series. (<http://www.nber.org/papers/w5744>) (erişim tarihi 14 Kasım 2009).

Hartley, K. (1993). "Özelleştirmede İhale Yöntemi: Rekabete Doğru Bir Adım", içinde *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme: Seçme Çeviriler*, Kamil Tüğen (çev), Aytaç Eker ve Coskun Can Aktan (ed.), Takav Matbaacılık, İzmir: 436-448.

İlkorkor, Y. E. (2009). *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yöntemler*, Yayımlanmamış Başbakanlık uzmanlık tezi, T.C. Başbakanlık, Ankara.

Industry Commission. (1996). "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies". Melbourne: Australian Government Publishing Service. (www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/6996/48ctcpsa.pdf) (erişim tarihi 23 Şubat 2010).

Kakabadse, A. ve Kakabadse, N. (2001). "Outsourcing in the Public Services: A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact", *Public Administration Development*, 21: 401-413.

Kakabadse A. ve Kakabadse, N. (2002). "Trends in Outsourcing: Contrasting USA and Europe", *European Management Journal*, 20(2): 189-198.

Kamu İhale Kurumu. (2005). *Kamu Alımlarında AB ve İngiltere'deki Düzenleme ve Uygulamalar*, KİK Yayınları, Ankara. (www.ihale.gov.tr/egitim/AB_kitap/kitapAB.doc) (erişim tarihi 14 Ekim 2010).

Kamu İhale Kurumu. (2008). "Kamu İhale Kurumu 2008 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu". (www.ihale.gov.tr/Istatistikler_Raporlar/ihale_istatistikleri.htm) (erişim tarihi 11 Eylül 2009).

Kamu İhale Kurumu. (2010a). "Kılavuz: Mal Alımı Uygulayıcılar İçin Rehber ve El Kitabı". (http://www.ihale.gov.tr/Yayinlar_Dokumanlar/klavuzlar/MAL_ALIMLARI_UYGULAMA_KILAVUZU.pdf) (erişim tarihi 14 Ekim 2010).

Kamu İhale Kurumu. (2010b). "Kamu İhale Kurumu 2009 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporu". (www.ihale.gov.tr/istatistik/2009_kamualimlariraporu.pdf) (erişim tarihi 25 Temmuz 2010).

Levin, J. ve Tadelis, S. (2007). "Contracting for Government Services: Theory and Evidence From U.S. Cities", NBER Working Paper Series. (<http://www.nber.org/papers/w13350>) (erişim tarihi 14 Kasım 2009).

OECD. (2009). *Contracting Out Government Functions and Services: Emerging Lessons From Post-Conflict and Fragile Situations*, OECD Publishing, Paris.

OECD Public Management Committee. (1999). "Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management". ([http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/NT00001022/\\$FILE/08E98049.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/LinkTo/NT00001022/$FILE/08E98049.PDF)) (erişim tarihi 22 Şubat 2010).

OECD SIGMA. (2007). "Turkey Public Procurement System Assessment". (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFBB89BF54D3DDD6B9>) (erişim tarihi 9 Mart 2010).

OECD SIGMA. (2008). "Turkey Public Procurement System Assessment". (<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFBB89BF54D3DDD6B9>) (erişim tarihi 9 Mart 2010).

Özbay, T. (2004). *Sorularla Dış Kaynak Kullanımı: (Outsourcing)*, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

Patel, A. B. ve Aran, H. (2005). *Outsourcing Success: The Management Imperative*, Alpesh Patel Ventures Ltd, New York.

Peters, T. (1991). "Public Services and the Private Sector", içinde *Privatization the Provision of Public Services by the Private Sector*, Roger L.Kemp (ed.), Mc Forland&Company Inc., North Carolina: 53-59.

Quinn, B. J. ve Hilmer, G. F. (1995). "Make Versus Buy: Strategic Outsourcing". *The McKinsey Quarterly*, 1: 48-70.

Sakıncı, S. ve Kayalidere, G. (2003). "Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yönetim ve Ekonomi*, 10(1): 205-221.

Savas, E. S. (1993). "Kent Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yapısal Modeller", içinde *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme: Seçme Çeviriler*, Mehmet Tosuner (çev.), Aytaç Eker ve Coskun Can Aktan (ed.), Takav Matbaacılık, İzmir: 322-339.

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*, Chatham House Publishers, New York.

Savas, E. S. (2005). "Privatization and Public-Private Partnerships". (www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf) (erişim tarihi 11 Ocak 2010).

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV). (2009). "Kamu İhale Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler Ne Anlama Geliyor?". (http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamu_ihale_dn.pdf) (erişim tarihi 9 Mart 2010).

Vural, T. (2007). *Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemleri*, Yayımlanmamış doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Doktora Programı, İzmir.

Yaslıkaya, R. (2004). *Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme*, Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Kent ve Çevre Bilimleri Doktora Programı, Ankara.

Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM). (1998). "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1): 91-103.

Yiğit, V.; Tengilimoğlu, D.; Kisa, A. ve Younis, M. Z. (2007). "Outsourcing and Its Implications for Hospital Organizations in Turkey", *J Health Care Finance*, 33(4): 86-92.

YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Mehmet KÖSEOĞLU *

ÖZET

Yerel yönetim birlikleri, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinden bazılarını yapmayı üstlenmiş, il, belediye ve köylerin kendi aralarında ya da birbirleriyle, özgür iradeleriyle ya da yasal zorunluluktan dolayı yapmakla yükümlü oldukları görevleri en iyi şekilde yerine getirebilmek gayesiyle oluşturdukları kamu tüzel kişilikleridir. Yerel yönetim birliklerinin birçok sorunu bulunmaktadır. Bu sorunları genel olarak; hukuki sorunlar, denetim sorunları, mali kaynakların yetersizliğinden kaynaklanan sorunlar, istihdam ve personel sorunları, yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunlar olarak ifade edebiliriz. Yerel yönetim birliklerine ilişkin 5355 sayılı Kanun, sorunların birçoğuna çözüm getirmekten uzak kalmıştır. Yerel yönetim birliklerinin sorunlarının çözümlenebilmesi için yapılması gerekenler çalışmada incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim Birlikleri, Birlikler, Yerel Yönetimler

ABSTRACT

Issues of Unions of Local Governments and Suggestions For Solution

Unions of Local Governments, local nature of the public service to do some of them were taken, city, municipality and villages among themselves or with each other, free will or their legal obligation to do it for their required duties in the best way to fulfill the purpose that they created are public entities. Unions of Local Governments have many matters. Generally, we can express these matters like this; legal matters control matters, the matters caused by lack of financial resources, employment and personnel issues, management matters arising from operation. The Law No. 5355 on Unions of Local Governments couldn't find solution to the many matters. In order to find the solutions of Local Governments matters, the things what to do are analyzed in the study.

Key Words: *Unions of Local Governments, Unions, Local Governments*

* Ankara 13. İdare Mahkemesi Üyesi

GİRİŞ

Dünyada yerel yönetimlere verilen önemin giderek artmasının ve merkezi idarelerin yetkilerinin kısıtlanması düşüncesinin çoğalmasını takiben, yerel yönetimler güçlendirilmeye başlanmıştır. Gelişmiş ülkelerde sıklıkla ifade edilen yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik bu düşünceler, Türkiye'yi de etkilemiştir. Türkiye'deki yerelleşmeye yönelik gerek Türk kamuoyunda, gerekse Avrupa Birliği kamuoyunda sesli bir biçimde yer verilen söz konusu düşüncelere siyasi iradenin de sessiz kal(a)maması sonucunda yerel yönetimler güçlendirilmiştir.

Teknolojide yaşanan gelişmeler, demokrasiye olan inancın kuvvetlenmesi, sosyo-ekonomik yapıdaki değişimler, yerel nitelikli ihtiyaç ve taleplerin de artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Yerel yönetimlerin, bu ihtiyaç ve talepleri tek başlarına karşılamada yaşadıkları zorluklar, onları kendi aralarında işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumsallaşmış hali "yerel yönetim birlikleri" şeklinde adlandırılmaktadır (Özhan – Yeter, 1995: 9).

Birlikler, yerel yönetimlerin kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya isteğe bağlı görevlerin bir veya birkaçını ortaklaşa yürütmek üzere kendi aralarında ya da diğer mahalli idarelerle kurdukları ortak idarelerdir (Yüksel, 1996: 40). Yerel yönetimler, yerel gereksinmelerini zamanında karşılamak üzere daha çok ve daha kaliteli hizmet üretebilmeyi, dolayısıyla yatırım potansiyellerini artırabilmeyi amaçlar. Yerel yönetim birlikleri ise, bu genel amacın gerçekleştirilebilmesine yönelik ikincil bir kaynak ya da unutulmaması, vazgeçilmemesi gereken bir destek kuruluş olanağıdır (Gönül, 1977: 14).

Cumhuriyet öncesi dönemde, yerel yönetim birliklerine benzeyen vakıflar, ahilik ve lonca teşkilatı ve divanlar² gibi bazı birimler ortaya çıkmış ise de, yerel yönetim birliklerinin ilk örneklerini Cumhuriyetin kurulması ile görmeye başlarız. Bu dönemde birliklerin sayısı çok sınırlıdır.³ Daha önce anayasal düzeyde dayanağı olmayan birliklere, ilk kez 1961 Anayasa'sında yer verilerek, birlik sayısının artması hedeflenmiştir. 1982 Anayasası ile birlikte birlik sayısında yoğun bir artış olmuştur.

2 En temel anlamıyla devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı kurula divan denilmektedir. Eskiden bir yasaya dayalı olmadan divan adı altında 8 – 10 köyün birlik halinde bir araya gelebildiği söylenmektedir. Divanlar, çok sınırlı ölçüler içinde kalsalar bile, günümüz birliklerine benzeyen yerel yönetim kuruluşlarıdır.

3 Cumhuriyetin kuruluşundan 1961 Anayasası'na kadar ki dönemde, çok az sayıda birlik kurulduğu (34 adet); bu birliklerin, su, yol, elektrik, telefon hizmetlerini yürütmek için valilerin ve kaymakamların önderliğinde; çok sınırlı alanlarda faaliyet gösteren birlikler olduğu görülmektedir. (Sayın, 1999: 66)

1961 ve 1982 Anayasa'sında öngörülmesine rağmen yerel yönetim birliklerine ilişkin yasanın uzunca bir süre çıkarılmamış olması nedeniyle birlik kurulması ve faaliyetleri ile ilgili değişik yasalardan yararlanılmıştır. Bunun sonucunda da değişik yorumlar yüzünden birliklerle ilgili hukuksal karışıklıklar uzunca bir süre devam etmiştir (Dilek, 1998: 94).

Yerel yönetim birliklerine yönelik çerçeve bir yasanın uzunca bir süre çıkmamasından dolayı yaşanan hukuksal karmaşanın çözümlenebilmesine yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların sonucu olarak, birliklere ilişkin ilk özel kanun olan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 11.06.2005 gün ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak, yürürlüğe konulmasıyla yeni bir dönemece girilmiştir. Ancak, 5355 sayılı Kanun da yerel yönetim birliklerinin sorunlarının giderilmesi konusunda tam manasıyla çözüm getirmemiştir.

1. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarını belli bir sınıflandırmaya tabi tutmak zordur. Sorunlar çoğu zaman tek bir nedenden kaynaklanmaz. Örneğin, birliklerin istihdam ya da personel sorunu olarak belirlenebilecek sorunlarının temelinde mali kaynak eksikliği, başka bir ifadeyle finansman sorunu vardır. Bu sorun hukuki nedenlerden de kaynaklanıyor olabilir. Dolayısıyla yapılacak sınıflandırmada sorunun sadece bir boyutuna dikkat çekilmiş olunur. Yerel yönetim birliklerinin sorunlarını genel olarak aşağıdaki gibi sınıflandırabiliriz:

1.1. Hukuki Sorunları

Yerel yönetim birliklerine ilişkin çerçeve yasanın uzunca bir süre çıkmaması ve yerel yönetim birliklerine gereken önemin uzunca bir süre verilmemesi nedeniyle birçok sorun ortaya çıkmıştır. Bu sorunların büyük bir kısmı devam etmektedir. Yürürlükte olan mevzuattaki belirsiz, eksik ve hatalı ibarelerden kaynaklanan sorunlar, hukuki sorunların başında gelir. 5355 sayılı Kanun'da yeterince net olmayan kavramlara / ibarelere yer verilmesi önemli bir sorun teşkil etmektedir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 3.maddesinde; mahalli idare birliğinin, birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisini ifade edeceği, belirtilmiştir. Yerel yönetim birliğinin tanımında yer alan "*bazı*" ibaresi nedeniyle yerel yönetimler, bir, birkaç ya da birçok görevi birlikte görmek üzere birlik oluşturabilecektir. Bu durum Anayasa'daki "*mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile*" birlik oluşturması hükmüne aykırıdır. "hizmetlerden bazılarını birlikte görmek" ibaresi belirli kamu hizmetlerinin görülmesi ibaresinden çok farklıdır ve Anayasa'nın çizdiği çerçeveyi geliştirmekte, belirsiz hale getirmektedir (Sayın, 2005: 47). Birliğin tanımındaki belirsizlik, birliğin kuruluş amacına da aykırıdır.

5355 sayılı Kanunda bulunan tanımda yer alan “bazı” ibaresi nedeniyle kurulacak birliğe çok çeşitli görevler verilebilecektir. Birliğin görevlerinin artması, yapacağı hizmetlerin çeşitlenmesi birlik kuruluşundan beklenen amacı sağlamaya engel olacaktır. Çok çeşitli ve fazla görev verilen birlikler nefes alamayacak ve gitgide hantal bir yapıya bürünecektir.

Yerel yönetim birliklerinin, Bakanlar Kurulu’nun izni ile kurulup kurulmaması hususu büyük bir tartışma konusudur. Birlik kurulması için Bakanlar Kurulu’nun izninin gerekmesinin demokratik ilkelere uygun olmayacağı söylenilebileceği gibi bu iznin birliklerin belirli bir düzeyde olmasını sağlayacağı da söylenilebilir. Üniversitelerin fakülte veya yüksek okul kurmalarına da Bakanlar Kurulu izin vermektedir. Ancak, Bakanlar Kurulu’nun izin vermesinin demokratik ilkelere uygun olup olmadığı konusunda fazla bir tartışma yoktur. Bu konuda yapılan tartışmalar ise, Bakanlar Kurulu izninin kurulmayı kolaylaştırdığı, bunun TBMM’ye bırakılması konusundadır. Bu itibarla, birlik kurulması için Bakanlar Kurulu’nun izninin gerekliliğine ilişkin görüşler biraz daha baskındır.

Birliklerin Bakanlar Kurulu izni ile kurulmaları Anayasa’nın 127. maddesinde öngörülmüştür. Anayasa, yerel yönetimlerin, kendi aralarında Bakanlar Kurulu’nun izni ile birlik kurmalarının yasa ile düzenleneceğini belirtmiştir. 5355 sayılı Kanun’un 4.maddesinde *“Birlik, birlik tüzüğü’nün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz.”* hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki düzenlemede büyük bir hukuki sorun yatmaktadır. Birlik kuruluşundaki Bakanlar Kurulu izninin gerekmesi Anayasa’nın öngördüğü bir düzenlemedir. Ancak, kurulmuş bir birliğe katılmada Bakanlar Kurulu’nun izninin aranmaması büyük bir sorun oluşturmaktadır. Örneğin iki belediyenin katılımıyla ve Bakanlar Kurulu’ndan izin alınarak kurulan birliğe iki gün sonra 400 belediyenin ve 1000 köyün katılması olanaklı olacak ve bu 400 belediyenin ve 1000 köyün katılması için Bakanlar Kurulu izni gerekmeyecektir (Sayın, 2005: 47). Bunun Anayasa’nın öngördüğü düzenlemeye uygun olmayacağı açıktır. Söz konusu düzenlemeye göre, iki üyeli bir birliğe yüzlerce üyenin katılabileceği ve bu birlik hakkında yasaya aykırılık savında bulunulamayacağı tartışmasızdır.

5355 sayılı Kanun’un 4.maddesinin 2.fıkrasının son kısmında; “ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir” hükmü bulunmaktadır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idarenin meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olurken, ayrılmada ilgili mahalli idare meclisinin kararının yeterli görülmesi sakıncalar yaratmaktadır. Bilindiği üzere, birliklere üye olan mahalli idarelerin bazı yükümlülükleri de

mevcuttur. Ancak, birliğin aldığı kararlar doğrultusunda güvenli olarak işlevini yerine getirebilmesi için, birliğe üye tüm mahalli idarelerin desteğine ihtiyacı olacaktır. Hâlbuki mevcut hüküm, isteyen mahalli idarenin birlik üyeliğinden çıkmasını sağlamakla, bir şekilde birlikleri zaafa uğratabilmektedir (<http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf>, 23.06.2010). Bu da önemli hukuki sorunlardan birisidir.

5355 sayılı Kanun, Birlik tüzüğünün değişmesine olanak sağlamaktadır. Bu konuda bir sınırlama da yoktur. Buna göre birliğin kuruluş amacı bile değişebilecektir. Bunun ciddi bir hukuki sorun olarak algılanabileceğine şüphe yoktur. Yerel yönetim birliği belli bir amacı gerçekleştirebilmek gayesiyle kurulur. Bu amacın, rahatça değiştirilebiliyor olması ve bunun için Bakanlar Kurulu'nun izninin gerekmemesi önemli bir sorundur.

Yerel yönetim birliklerinin hukuki anlamda statüsünün ne olduğu konusunda bir karmaşa ve algı farklılığı bulunmaktadır. Kimilerine (Oksal, 1998: 43) göre, yerel yönetim birlikleri dördüncü bir yerel yönetim birimi olarak öne çıkmakta, kimileri ise yerel yönetim birliklerinin kendine özgü olduğunu ileri sürmektedir. Yerel yönetim birliklerinin hukuki statüsünün neresi olduğunun net bir biçimde belirtilmesi gerekir. Eğer dördüncü bir yerel yönetim birimi olarak görülüyorsa buna ilişkin Anayasal düzeyde değişiklik yapılmalıdır.

5355 sayılı Kanun, düzenleyici olmaktan çok hukuksal karmaşa oluşturmuştur. Birliklerin kamu kurumu niteliğinin ortadan kalkmasına, kamu kurumundan daha çok idareye benzeyen yapılar ortaya çıkmasına (Sayın, 2005: 50) yol açmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde, merkezi yönetimler gittikçe artan bir hızla yerel yönetimlerin işlerine karışmaktadır. Bu karışma, ülkemizde olduğu gibi, merkezi ve yerel yönetim görevlerinin kesinlikle birbirinden ayrılmadığı ve geleneksel olarak merkezi yönetimlerin pek çok yerel yönetim görevlerini üstlendiği ülkelerde daha da hızlı, olmaktadır. Yine ülkemizde olduğu gibi, bakanlıkların bölgesel hizmet kuruluşlarının, bir kısım kentsel hizmetlerin görülmesinden yasal olarak sorumlu bulunduğu ülkelerde de, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlerin işlerine karıştıkları görülür. Ayrıca, yasal olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında olan bir kısım kentsel hizmetler de, ortak çalışmalar adı altında merkezi yönetimle birlikte yürütülür ve böylece merkezi yönetimler yerel kentsel hizmetlere karışma olanağı bulurlar (Ünal, 1982: 43). Bu itibarla, yerel yönetim birliklerinin birlik başkanının çoğu zaman Vali ve kaymakamlardan oluşmaları da önemli bir sorundur. Buna ilişkin 5355 sayılı Kanunda engelleyici hükümler bulunmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin merkezi idare baskısından kurtulmasını sağlayacak yasal düzenlemenin bazı durumlar için hiç olmaması, bazı durumlar için ise yetersiz kalması ciddi bir sorundur.

Yerel yönetim seçimleri ile birlikte mevcut yerel yönetim birliklerinin meclislerinin, encümenlerinin ve başkanlarının görev süreleri sona erer. Birlik meclisinin oluşumu ile ilgili 5355 sayılı Kanunun 10.maddesinde; "Birlik meclisi, birliğin kuruluşundan ve mahallî idare genel seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilânından itibaren otuz gün içinde birlik merkezinin bulunduğu mahallin mülkî idare amiri tarafından birlik merkezinde toplantıya davet edilir... İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı üyeleri yapılacak ilk mahallî idareler seçimine kadar görev yapar." hükmü bulunmaktadır.

Yukarıdaki hükme göre zorunlu bulunan kesin seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilan edilmesinin belirli bir zaman alacağı tabiidir. YSK tarafından sonuçların hemen ilan edilmemesi nedeniyle yerel yönetim birliklerinin başkanlık divanının oluşturulamayacağı, dolayısıyla başkan, encümen ve varsa komisyon seçimlerinin yapılamayacağı, bu durumun ise birliklerin varlık sebebi olan hizmetlerin yürütülmesinde, ihale yapılması, personel istihdamı gibi karar gerektiren işlerinde ciddi sıkıntılara, örneğin sulama birliklerinin tarımsal sulama faaliyetinde, yine köylere hizmet götürme birliklerinde başta KÖYDES⁴, BELDES⁵ gibi projeler olmak üzere yürütülen işlerde aksaklıklara yol açabileceği; bundan toplumsal hayatın ve ülke ekonomisinin olumsuz etkilenebileceği açıktır. Bu nedenle 5355 sayılı Kanun'da konu ile ilgili açık bir hükmün bulunmaması önemli bir sorun teşkil etmektedir.

5355 sayılı Kanuna göre yerel yönetimler, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumları dışında, birliklere üyelik ve ayrılma konusunda yasal bir zorunluluk bulunmamaktadır.⁶ Bu durum birliklerin etkinliğini azaltmakta, üyelerin birliklere karşı üyelikten kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirmelerini zayıflatmaktadır (Esmer, 2008: 103)

Diğer taraftan, yerel yönetim birlikleri -istisnaları olmakla birlikte- tamamen bireysel çabalarla kurulmaktadır. Bu aslında önemli bir sorundur. Bir yerde ya da bir konuda birlik kurulup kurulmamasının bireysel çabalara bağlı olmaması gerekir. Kanun bu konuda gerekli düzenlemeyi yapmadığı gibi konu ile ilgili düzenleme yapma konusunda yönetmelik çıkarma yetkisi de vermemiştir. Bu husus da önemli hukuki sorunlardan birisidir.

4 Köylerin Alt Yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), kırsal alana yönelik çok kapsamlı bir altyapı projesidir. Yerel yönetimlerin en alt birimi olan köylerin altyapı sorunlarını çözümlemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu proje, susuz veya suyu yetersiz köy ve bağlarının sağlıklı ve yeterli içme suyuna kavuşturulması ile köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesi için uygulanmaktadır.

5 Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) ile nüfusu 10.000'nin altında bulunan belediyelerin (büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri dahil olmak üzere) alt yapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahallî müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

6 Ülke düzeyinde birlik kurulmasında doğal üyelik kavramına yer verildiğinden onlar da üyeliğin zorunlu olduğu birlikler arasında sayılabilir. (Örneğin, Türkiye Belediyeler Birliği, Vilayetler Hizmet Birliği)

1.2. Denetime Yönelik Sorunları

Yerel yönetim birliklerini, merkezi idare adına mülkiye müfettişleri ve kontrolörler denetlemektedir. Mülkiye müfettişleri ve kontrolörler tarafından yapılan denetim idari vesayet denetimidir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından birliklere yönelik hazırlanan Teftiş Raporunda⁷ birliklerinin denetimine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Birlikler mülkiye müfettişleri tarafından her yönüyle denetlenmektedir. Burada temel sorun bunun yerel yönetim birliklerini olumsuz etkileyip, etkilemeyeceğidir. Bu hususun öncelikle incelenmesi gerekir. Gelişmiş demokrasilerde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki etkisinin, bir başka anlatımla denetiminin, olabildiğince az olması istenilir. Türkiye’de yerel yönetim birliklerine ilişkin merkezi idarenin mülkiye müfettişleri aracılığı ile yaptığı denetim hiyerarşik denetime benzer bir nitelik taşımaktadır.

Yerel yönetim birliklerinin merkezi idare adına olabildiğince ayrıntılı denetlenmesinin yerel yönetim birlikleri açısından olumsuz sonuçları olacağı muhakkaktır. Bu tarz denetim, yerel yönetim birliklerini hizmet yapmaktan alıkoyacak, herhangi bir sorun yaşanmasından korkan birlik yöneticilerinin iş yapmasını engelleyecektir.

Diğertaraftan, yerel yönetim birliklerinin sayısının olabildiğince çok olmasına karşın merkezi idare denetim elamanlarının sayısının az olduğu bilinmektedir. Daha doğrusu merkezi idare denetim elamanlarının denetim görevi birliklerle sınırlı olmadığı için birliklerin büyük bir kısmı denetlenememektedir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu bu hususu doğrulamaktadır. Merkezi idare denetiminin sınırlı olması gerektiği açıktır. Ancak bunun denetimin yapılmaması şeklinde bir sonuç doğurmaması da lazımdır. Diğer denetim yolları çok gelişmediği için -en azından şimdilik- bu denetim yolunun etkin, fakat boşucu olmamasına özen gösterilmelidir.

5355 sayılı Kanun’da asli denetim yetkisi İçişleri Bakanlığı’na aittir. Vali ve kaymakamlara da ülke çapında kurulan birlikler hariç denetim yetkisi verilmiştir. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri’nde birlik başkanın merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamdır. 5355 sayılı Kanun’a göre denetime yetkili olan Vali ve Kaymakam’ın aynı zamanda Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin başkanı olması denetim organı ile yönetim organının bir araya gelmesi gibi bir sorun oluşturmaktadır.

Yerel yönetim birliğinin kendi organları tarafından denetimine, birliğin *ön denetimi* ya da *siyasi denetim* denir. Birlik meclisinin, faaliyet raporunun

⁷ Bkz. **Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü (Teftiş Rehberi)**, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara, Mart 2009

değerlendirilmesi, ihtisas komisyonları, yazılı ve sözlü soru, genel görüşme ve gensoru, hep siyasi denetim mekanizmalarıdır (Önder, 2008: 25). Gelişmiş demokrasilerde en önemli denetim yolu budur. Yerel yönetim birliklerinin iç denetimi Türkiye’de çok zayıftır. Bunun çeşitli sebepleri vardır. Bunlardan birisi yerel yönetim birliği meclis üyeliğine seçilen üyelerin sayısının az olmasıdır. Sayının az olması denetim yapılmasını güçleştirmektedir. Sayının çok olması yerel yönetim birliğinin etki alanı ile doğrudan ilişkilidir. Küçük birliklerde üye sayısının az olması olağandır. Ancak bütün olağanlığına rağmen, az sayıdaki kişinin birbirinin aleyhine olacak şekilde denetim yapmayacağı da vakıdır.

Siyasi denetime ilişkin 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda daha ayrıntılı düzenleme yapılmaması, bunun Belediye Kanunu’na bırakılması önemli bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Her konunun kanunla düzenlenemeyeceği açık olmakla birlikte, denetime ilişkin hususlara daha ayrıntılı yer verilmesinin olumlu etkilerinin olacağı düşünülebilir.

Kamu otoritesini kullanma hakkına sahip, Devletin asli ve sürekli görevlilerini çalıştırma imkânını kullanan ve kamu kuruluşlarının uyması gereken kurallara göre hareket etmesi gereken kuruluşların (İnan, 2009:276) ve özellikle birliklerin TBMM adına Sayıştay tarafından denetlenmesi gerekir. Yerel yönetim birliklerinin mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılmaması, denetime ilişkin diğer bir sorundur. Yerel yönetim birliklerinin mali yönden Sayıştay’ın denetimine açıkça tabi olması gerekir. 5355 sayılı Kanun ve diğer Kanunlar⁸ incelenip, dolaylı yoldan Sayıştay’ın denetim yapmaya yetkili olduğu söylenilebilir ise de, bunun hem Sayıştay Kanununda hem de 5355 sayılı Kanunda açıkça düzenlenmesi gerekir.⁹

İdari iş ve eylemlerin muhatabı olan vatandaşların söz konusu iş ve eylemlerin denetiminde söz sahibi olmaları gerekmektedir. Bugün, yönetenlerin icraatlarının farklı yöntemler ve kurumlar tarafından denetlenmesinde, istenen sonuçlara ulaşılması açısından kamuoyunun denetim işlevine katılımı çok önemlidir (Altun – Kuluçlu, 2005: 23). Yerel yönetim birliklerinin kamuoyu tarafından denetlenmesi hem birliğin işlerliğini çoğaltacak, hem de birlik

8 Örneğin 5018 sayılı Kanun’da dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmış ve Kanunun uygulanacağı yerler arasında birlikler de sayılmıştır.

9 01.10.2009 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulan ve halen TBMM gündeminde bulunan Sayıştay Kanunu Teklifinin “denetim alanı” başlıklı 4. maddesinin (a) bendinde, Sayıştay’ın genel bütçeli idareleri, özel bütçeli idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, özel kanunlarla anonim ortaklık şeklinde kurulmuş olanlar da dâhil olmak üzere diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) denetleyeceği belirtilmiş; aynı maddenin (b) bendinde ise, (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessesesi, birlik, vakıf, işletme ve şirketleri (kamu payının yarısından az olması halinde ortaklık hakları yönüyle) denetleyeceği vurgulanmıştır. Dolayısıyla Sayıştay Kanunu Teklifinin yasalaşması durumunda, yerel yönetim birliklerinin açıkça Sayıştay denetimine tabi hale geldiği söylenilebilecektir.

personelinin çalışma şevklerini ve doğru iş yapma düşüncelerini artıracaktır. Kamuoyu denetiminin zayıf olması tüm yerel yönetim birimleri gibi birliklerin de sorunudur. Yerel yönetimlere yönelik kamuoyu denetimi hızla artmaktadır, ancak birliklere yönelik aynı şeyi söylemek zordur. Yerel yönetim birlikleri birçok kişi tarafından bilinmemektedir. Bilinmeyen bir kuruma yönelik kamuoyu denetiminin yapılması mümkün değildir. Yerel yönetim birliklerinin yöneticilerinin halk tarafından seçilmemesi de birliklerin halk tarafından denetlenmesini engelleyen ayrı bir husustur.

1.3. Mali Kaynak Yetersizliği

Yerel yönetim birliklerinin en önemli sorunudur. Birçok sorunun altında yatan temel etmendir. Mali kaynak yetersizliği ya da finansman sorunu olarak da ifade edebileceğimiz bu sorunun çözüme kavuşturulması çok önemlidir. Yerel yönetim birliklerinin kuruluş amacını gerçekleştirebilmeleri için yeterli bir gelire sahip olmaları gerektiği açıktır. Yerel yönetim birliklerinin üstlendikleri görevlere nazaran mali kaynakları çok yetersizdir. Yerel yönetim birliklerine yönelik Mustafa Gönül tarafından yapılan bir araştırmada, birliklerin başarısızlık nedenleri arasında birinci sırada parasal kaynak yetersizliğinin yer aldığı tespit edilmiştir (Altıntaş, 2000: 48).

Yerel yönetim birliklerinin gelirleri 5355 sayılı Kanun'la yasal bir çerçeveye konulmaya çalışılmıştır. Kanun'un 15.maddesinde, birliğin gelirleri sayma yoluyla belirtilmiştir. Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları birliğin en temel gelirlerinden birisidir. Birliğe üye olan yönetimin belli bir oranda birliğe ödediği mali paydır.

Birliklere üye yerel yönetimler çoğu zaman katılma paylarının ödenmesinde hassas davranmamaktadırlar. Hatta birçok birlik üyesi, bu payı ödememektedir. Bazı birliklerin, özellikle sulama birliklerinin sunduğu hizmetler bire bir vatandaşa sunulmakta, karşılığı da vatandaştan alınmaktadır. Çoğu kez de, vatandaşın ödeme gücünün olmaması nedeniyle, tahsilâta sıkıntılar yaşanmaktadır. 5355 sayılı Kanunun mevcut hali, birliklerin katılım paylarının tahsilâtını yükseltmemiş aksine azaltmıştır. Üye mahalli idareler, paylarının İller Bankasından kesileceği düşüncesiyle paylarını ödememekte, İller Bankası da bu kesintileri yapıp birliklere tam ve zamanında göndermemektedir (<http://www.konrad.org.tr/Fransa %20Almanya/Canalioglu.pdf>, 23.06.2010).

Özellikle küçük ölçekli yerel yönetim birliklerinin mali kaynak yetersizliği çok büyük bir sorun teşkil etmektedir. Büyük ölçekli yerel yönetim birliklerinin mali kaynağındaki yetersizlik, sadece yapılmak istenilen yerel hizmetler arasında seçim yapılmasını zorunlu kılar. Yoksa bütün bütün yerel hizmetlerin yapılmasına engel olmaz. Ancak, küçük ölçekli yerel yönetim birliğinin mali kaynağındaki yetersizlik, yapılmak istenilen hizmetlerin hiçbirisinin tamamlanmasına izin vermez.

Yerel yönetim birliklerinin katılma payı haricinde düzenli gelirleri¹⁰ yoktur. Bu da önemli mali sorunlardan birisidir. Düzenli gelir sağlanması için gerekli gelir kalemlerinin ayrılması zorunludur.

1.4. İstihdama Yönelik Sorunları

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarından bir tanesi de istihdama yönelik sorunlarıdır. Yerel yönetim birliklerinin geçici işçi vb. çalıştırarak istihdama yönelik bazı sorunlarını çözebilmeleri olası ise de, özellikle kalifiye eleman gerektiren hizmetleri sunmada sıkıntı yaşadıkları gerçektir.

Birliklerin personel durumu, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile belli bir aşamaya gelmiştir. Bu norm kadro standartları ancak mali koşulların iyileştirilmesi çerçevesinde uygulanabilirlik kazanır. Belediye ve il özel idarelerin oluşturduğu birlikler dışında kalan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, sulama birlikleri, içme suyu birliklerinde personel yetersizliği beklenen hizmet ve başarıyı tıkanma noktasına getirmektedir (Esmer, 2008: 104)

İstihdama yönelik sorunların başında personel temin etmenin güçlüğü gelmekle birlikte, mevcut personelin eğitilmesi de önemli bir sorun olarak durmaktadır. Yerel yönetim birlikleri konusunda kaliteli ve amaca uygun hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim almış personel istihdam edilmesinin, yerel yönetim birliklerinin başarısında büyük öneme sahip olduğu açıktır. Ancak, hâlihazırda personelin eğitilmesine yönelik birliklerinin sorun yaşadıkları aşikârdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca atanması gereken iç denetçilerin, şu ana kadar görev yapmadıkları görülmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48.maddesi ile 5018 sayılı Kanunun 65.maddesinde öngörülen şartları taşıyanlar arasından birlik üst yöneticisi tarafından iç denetçi ataması yapılmaması da bir başka sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Diğer taraftan, bazı birliklerde personel eksikliği önemli bir sorun teşkil ederken, bazı birliklerde ise, bunun aksine personel fazlalığı sorun teşkil etmektedir. Personel fazlalığı çoğunlukla politik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Personel fazlalığı, başka bir ifade ile aşırı istihdam, iş ve personel verimliliğini düşürdüğü gibi, zaten kısıtlı olan birlik kaynaklarının boşuna harcanmasına neden olmaktadır.

10 Sadece köylere hizmet götürme birlikleri için, 5355 sayılı Kanun'un 15.maddesinin (g) bendinde, il özel idaresi bütçesinden pay ayrılması öngörülmüştür. Anılan Kanun'un 18.maddesinde ise, il özel idaresi bütçe gelirlerinin ne kadarının köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacağı hususunun il genel meclisince kararlaştırılacağı hükme bağlanmıştır.

1.5. Yönetim Sorunları

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarından birisi de yönetiminden kaynaklanan sorunlardır. Yerel yönetimin işleyişinden kaynaklanan sorunlar olarak da ifade edilebilir. Yerel yönetim birliklerinin yöneticilerinin yerel demokrasi geleneğine uygun olarak merkezi idarenin etkisi olmadan seçilmesi önemlidir. Ancak gerek uygulamada, gerekse mevzuattan kaynaklanan sebeplerden dolayı birçok yerel yönetim birliğinin başkanı valilerden, vali yardımcılardan ya da kaymakamlardan oluşturulmaktadır. Başkanları valilerden ve kaymakamlardan oluşan yerel yönetim birliklerinin diğer yöneticilerinin başkandan bağımsız hareket etmesi beklenilemez.

Yerel yönetim birliklerine yerel yönetim meclislerince seçilen üyeler konusunda gerekli özenin gösterilmediği bilinmektedir. Birlik meclis üyelerinin ya kişisel itibar ya da siyasi saiklerle seçiliyor olması önemli bir sorundur.

Yerel yönetim birliklerinin yönetim sorunlarının başında, nitelikli ve yerel yönetim birliğinin amacını gerçekleştirme konusunda gerekli donanımına sahip kişilerin, yönetimde söz sahibi olmaması/olamaması gelmektedir.

2. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN SORUNLARI HAKKINDA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Her toplumsal kuruluş ve örgüt gibi yerel yönetim birlikleri de bir ya da birçok gereksinim sonucu ortaya çıkmıştır. Çoğalan ve mahiyetleri değişen yerel gereksinimlerin zamanında karşılanabilmesi zorunluluğu yerel yönetim birliklerinin kurulmasında etken olmuştur. Yerel yönetim birlikleri, gerek kırsal kalkınmada, gerek varlık nedeni olan ortak hizmetlerin sunulmasında önemli kurumlardır.

Yerel yönetim birliklerinin bir önceki bölümde anlatıldığı gibi çok çeşitli sorunları bulunmaktadır. Bu sorunların aşılması ve yerel yönetim birliklerinin başarılı olabilmesi için yerel yönetim birliklerinin ciddi bir biçimde ele alınması gerekmektedir.

Yerel yönetim birliklerinin kuruluş amacı, yapacağı hizmetler ve oluşum şekillerine bakılarak hukuki statüsünün tam olarak belirlenmesi lazımdır. Yerel yönetim birliklerinin kendine özgü bir kurum olduklarına şüphe bulunmamaktadır. Ancak uygulamada dördüncü yerel yönetim birimi olarak görülmektedir. Diğer taraftan, yerel yönetim birlikleri, hem kamu kurumu hem de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu (Zengin, 1999: 38) olarak ifade edilmektedir. Öncelikle hukuki yapısının tartışmaya el vermeyecek şekilde gerek anayasal düzeyde, gerekse yasal düzeyde netleştirilmesi gerekir.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin çerçeve yasa 1961 ve 1982 Anayasa'sında öngörülmesine rağmen ancak 2005 yılında çıkabilmiştir. Geç kalınmasına

rağmen, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu yerel yönetim birlikleri açısından bir dönüm noktası olmuştur. Kanun'da yerel yönetim birliklerine yönelik birçok düzenleme yapılmıştır. 5355 sayılı Kanun'da yer verilen hatalı, eksik ya da belirsiz ibareler düzeltilmelidir.

5355 sayılı Kanunun 3.maddesinde, yerel yönetim birliğinin tanımı yapılırken, "birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere.." şeklinde ibareye yer verilmiştir. Tanımda yer verilen "*bazılarını*" ifadesi belirsiz bir ifadedir. Öncelikli olarak bu ifadenin düzeltilmesi ve yerel yönetim birliklerinin hangi hizmetleri yürüteceği hususu tartışmaya yol açmayacak ölçüde belirlenmelidir. Tabi burada yerel hizmetlerin çeşitlendiği bir durumda bunun sınırının çizilmesinin sakınca yaratacağı da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu yüzden yapılacak düzenlemede bu konunun da dikkate alınması gerekir.

Yerel yönetim birliği kurulurken Bakanlar Kurulu izni gerekirken, birliğe katılmada ve birlikten ayrılmada bu izin gerekmemektedir. Bunun idare hukukunun genel prensiplerinden olan "*usulde paralellik*" ilkesine aykırı olduğu açıktır. Birlikten ayrılmada birlik ortağı yerel yönetimin kendi meclisinde alacağı bir kararın yeterli olması ayrı bir sorundur. Bu nedenle birlik kurulurken gerekli olan Bakanlar Kurulu izni diğer aşamalarda da gerekli olmalıdır.¹¹ Birlikten ayrılmada ortakların meclisinin tek bir kararının yeterli olmaması gerekir. Buna ilişkin sınırlayıcı ve zorlayıcı hükümlerin konulması yerinde olacaktır.

Birlik tüzüğü birliğin kuruluş amacı, yapacağı hizmetleri ve birliğin işleyişini belirlemesi konusunda önemlidir. Birlik tüzüğü'nün rahatlıkla değiştirilebilmesinde ilk başta sorun yok denilebilir. Ancak, bunun sınırının çizilmemiş olması, bize birliğin kuruluş amacının bile kolaylıkla değiştirilebileceği izlenimi vermektedir. Bu meyanda, birlik tüzüğü'nün değiştirilmesine yönelik sınırlayıcı hükümler konulması, en azından bazı hallerde bunun Bakanlar Kurulu'nun ya da İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi olması sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin birlik başkanının çoğu zaman Vali ve kaymakamlardan oluşmaları da önemli bir sorundur. Buna ilişkin 5355 sayılı Kanunda engelleyici hükümler konulmalıdır. Vali ve kaymakamın yerel yönetim birliğine katılması ve doğal üye olmasında bir sorun yoktur. Ancak birlik başkanı olmasının yerel demokrasi ile bağdaşmayacağı da ihtilafsızdır.

5355 sayılı Kanun, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması

11 Bakanlar Kurulu'nun izninin gerekmesi mevcut Anayasal ve yasal çerçevede zorunludur. Bu husus birlik kurulmasında gereksiz bürokrasi oluşturmaktadır. Anayasal düzeyde yapılacak değişiklikle birlikte bu yetki İçişleri Bakanlığı'na ya da oluşturulacak bağımsız bir kurula verilebilir.

durumunda birlik kurulmasını zorunlu kılmıştır. Bu yerinde bir düzenlemedir. Ancak, zorunlu birliklerin kurulması bu konularla sınırlı olmamalıdır. Diğer yandan, yerel yönetim birlikleri kurulmasının birkaç kişinin isteğine bağlı olmaması gerekir. Gerek zorunlu birlik kurulacak konuların artırılması, gerekse kurulacak birliklerde üye olma zorunluluğu sağlanmalıdır.

5355 sayılı Kanuna göre Birlik meclisinin oluşturulabilmesi için mahalli idare seçimlerinin Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilan edilmesi zorunludur. Mevcut üyelerin görevlerinin seçim ile sona ermesi nedeniyle Yüksek Seçim Kurulunun seçim sonuçlarını açıklayana kadarki süreçte ne yapılacağı konusunda ihtilaf vardır. Kanunda açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle sorunlar çıkmaktadır. Bu konuya ilişkin üç önerimiz olacaktır:

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 19.maddesinde yer alan *"..ilk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar."* gibi bir hükmün 5355 sayılı Kanuna da konulması suretiyle sorun çözülebilir. Bu sayede mevcut üyelerin görevleri yeni üyeler seçilene kadar devam edecek, birliklerin işleyişleri kesintisiz olarak sürecektir.
- Seçim sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulu tarafından açıklanması beklenmeden geçici olarak il ve ilçe seçim kurulu tarafından açıklanan sonuçlara göre üye seçimlerinin yapılmasıyla sorun çözümlenebilir.
- Yerel yönetim birliklerinin kuruluşuna veya hizmet alanına göre İçişleri Bakanı ya da Vali tarafından, birlik meclislerinde görev yapma niteliğini haiz bulunan ve yerel yönetim birliğinin faaliyet gösterdiği il veya ilçede görev yapan kamu görevlileri geçici olarak görevlendirmek suretiyle sorun çözülebilir.

Bilindiği gibi, son zamanlarda Türkiye'de birçok konuda üst kurullar adı verilen bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmış ve bu kurulların -eleştiriler olmakla birlikte- önemli faydalar sağladığı görülmüştür. Bu konuda "Yerel Yönetim Birlikleri Üst Kurulu" ya da birlikler konularına göre ayrıma tabi tutularak "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Üst Kurulu", "Sulama Birlikleri Üst Kurulu" gibi kurullar kurulması konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

Yerel yönetim birliklerine ilişkin kurulacak üst kurulun en önemli görevi yerel yönetim birliğinin almış olduğu kararlara yönelik uzman bir gözle inceleme yapması olacaktır. Yerel yönetim birliği üst kurulunun üyeleri yerel yönetim birlikleri ile ilgili olarak uzmanlaşmış kişilerden oluşmalıdır.

Bu doğrultuda üyeler;

- Yerel yönetim birliklerinde yöneticilik yapmış kişilerden,
- Yerel yönetimlerde yöneticilik yapmış, belediye başkanlığı görevinde bulunmuş kişilerden,
- Yerel yönetim birlikleri ile ilgili gerekli çalışmalarda bulunmuş, mülkiye müfettişi, kaymakam gibi mülki idare amirlerinden,
- Yerel yönetimler alanında çalışmalarda bulunan akademisyenlerden,
- Yerel yönetimler üzerinde uzmanlaşmış idari yargı hakimlerinden
- Mali konularda uzmanlaşmış Maliye Bakanlığı ya da Sayıştay görevlilerinden oluşturulmalıdır.

Tabi yukarıdaki gibi oluşturulacak üst kurul üyelerinin ağırlıklı bir kısmının yerel yönetim ve birlik yöneticilerinden oluşturulmasının daha faydalı olacağını söyleyebiliriz.

Yerel yönetim birliğinin almış olduğu karara karşı ilgiler tarafından yerel yönetim üst kuruluna itiraz edilmesi sağlanır. Yerel yönetim birliği üst kurulunun vermiş olduğu kararlara karşı da idari yargıya gidilebileceği hususu düzenlenir.

Yerel yönetim birliklerinin birlik ortaklarının tek başlarına kolaylıkla başaramayacağı konularda görevli olmaları gerekir. Yerel yönetim birliklerinin görevlerinin sınırlı seviyede tutulması ve yerel halkın günlük yaşamıyla ilgili olması sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin başarısız olmalarındaki en önemli sebep, onların yeterli mali kaynağa sahip kılınmamasıdır. Mali kaynak yetersizliği birçok sorunu da beraberinde getirir. Yerel yönetim birliklerinin sürekli ve düzenli bir mali kaynağa ihtiyacı vardır. Yerel yönetim birliklerinin en önemli gelir kaynağının yerel yönetim birliğini oluşturan ortaklardan her yıl kesilen katılma payları olduğunu, buna ilişkin yerel yönetim birimlerinin ve iller bankasının hassas davranmadıkları daha önce söylemiştik. Bu itibarla, katılma paylarının birliğin görevleri ile doğru orantılı olacak şekilde belirlenmesi ve bu payların düzenli bir şekilde birliğe aktarılmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin belli konularda yerel nitelikli vergilerden pay alması sağlanmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin kendi öz gelirlerinin olmasına olanak verilmelidir.

Son yıllarda birlik kurulmasında yoğun bir artış yaşanmıştır. Gerekli gibi denetlenemeyen birliklerin sayısındaki bu hızlı artış ileride birtakım ciddi sıkıntıların doğmasına neden olabilir. Dağınıklık, karmaşa ve denetimsizlik, aynı sınırlar içinde etkinlikte bulunan çok sayıda birliğin ortaya çıkmasına neden olmakta, bu da kaynak kullanımında savurganlığa neden olabilmektedir.

Bu nedenle, yerel yönetim birliklerinin iş yapamaz hale gelmesine sebep olunmaksızın, etkin bir şekilde denetlenmesi lazımdır. Bunun için denetim mekanizmasının gözden geçirilmesi zorunludur.

Yerel yönetim birliklerinin iç denetiminin sağlanabilmesi amacıyla 5018 sayılı Kanunun 65.maddesinde belirtilen şartları taşıyanlar arasından iç denetçi atanmasının sağlanması gerekir. Bunun için, merkezi idare tarafından yapılan denetimde bu hususa uyulup uyulmadığı araştırılmalıdır.

Yerel yönetim birliklerinin açıkça Sayıştay denetimine tabi tutulması gerekir. Mali yönden yapılacak denetimle zaten az sayıda olan kaynakların israf edilmesinin önüne geçilmiş olur.

Yerel yönetim birliklerinin yerel halk tarafından bilinmemesi de ayrı bir sorundur. Bu sorunun çözümüne yönelik çeşitli tanıtımlar yapıp, broşürler dağıtılabilir. Küçük ölçekli birliklerin olağan meclis toplantısı yerel halka duyurulup, katılımda bulunmaları sağlanılabilir. Yerel halkın birliklerden haberdar olması neticesinde birliklerden istenilen amacın gerçekleştirilmesi yolunda bir adım daha atılmış olunur.

Yerel yönetim birliklerinin nitelikli personel çalıştıramamaları yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesine engel olan hususlardan birisidir. Bu konuda gerekli çalışmaların yapılması gerekir. Kalifiye ya da teknik personelin yerel yönetim birliğinde çalışmasını teşvik edecek maaş vs. gibi düzenlemelerin yapılması zorunludur. Uzman personelin kadrolu olarak çalıştırılmasının mümkün olmaması durumunda, gerektiğinde yerel yönetim birimlerinden geçici görevlendirmeye sorun çözülmelidir.

Yerel yönetim birliklerinin yöneticilerinin birlik alanı ile ilgili gerekli uzmanlığa sahip olan kişiler olması zorunludur. Özellikle, birlik genel sekreterinin birlik konusu ile ilgili teknik konularda yeterliliği bulunan kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir. Örneğin, sulama birliğinin genel sekreterinin öncelikli olarak Ziraat Fakültelerinin Tarımsal İnşaat Mühendisliği olarak da tanımlanabilecek "Tarımsal Yapılar ve Sulama Bölümü" mezunları arasından seçilmesi sağlanmalıdır.

Yerel yönetim birliklerindeki aşırı istihdamın veya eksik istihdamın çözümü konusunda gerekli çalışmalar yapılması gerekir. Yerel yönetim birliklerinde genel sekreter, birlik müdürü ve birim yetkilileri ve özellikle mali işlerden sorumlu muhasebe yetkililerinin nitelikli personel olmasına özen gösterilmelidir.

Yerel yönetim birliğinde çalışacak personelin hizmet içi ve hizmet öncesi eğitimle¹² gerekli donanım kazanması sağlanmalıdır. Bunun için bahsedilen

12 Bu konuda Türkiye Belediyeler Birliği'nin yerel yönetim birimlerine yönelik örnek çalışmaları bulunmaktadır. Bkz. <http://www.tbb.gov.tr/egitimleriniz.php> (Erişim Tarihi: 23.06.2010)

üst kurulun kurulması ve üst kurulun görevleri arasında bu konuya da yer verilmesi ve konuyla ilgili üst kurula bağlı "*Eğitim Merkezi*"nin kurulması yerinde olacaktır.

Yerel yönetim birliği yöneticilerin yerel yönetim birliğinin kuruluş amacına uygun, uzman kişiler olması gerekir. Bu hususta gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

SONUÇ

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı Cumhuriyet öncesi döneme dayanırken, yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışı Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte olmuştur. Yerel gereksinimlerin karşılanması amacının daha önemli hale gelmesi de ancak 1960'lı yıllardan sonra olmuştur.

Yerel yönetimlerin çeşitli sorunlara maruz kalması ve yerel yönetimlerden beklenen hizmetlerin artması neticesinde yerel yönetim birlikleri ortaya çıkmıştır. Yerel yönetim birlikleri, gerek ulusal gerekse uluslar arası düzeyde, her ülkenin yerel yönetim sisteminden bağımsız varolan ve gittikçe de gelişen bir konuma sahiptir. Yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak birliklerin de her geçen gün daha çok önem kazandığı bilinen bir gerçektir. 1980'li yıllardan sonra sayıları hızla artan yerel yönetim birlikleri, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun çıkmasıyla yeni bir dönemece girmiştir.

Yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimler arasındaki işbirliğini artırmak, ortak hizmet sunumunu daha kolay hale getirmek, yerel ortak hizmetlerin daha verimli, etkili ve kaliteli bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla kurulurlar. Yerel yönetim birliklerinin bu amaçlarını yerine getirebilmeleri, başka bir anlatımla görevlerini yapabilmeleri için belirli ve düzenli gelirlerinin olması gereklidir.

Yerel yönetim birliklerinin sorunlarının temelinde mali kaynak yetersizliği yatmaktadır. Düzenli ve sürekli bir geliri olmayan yerel yönetim birliklerinin kuruluş amaçlarını yerine getirmeleri zordur. Bunun için yerel yönetim birlikleri, kendilerine verilen görevler ile doğru orantılı bir gelire sahip kılınmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin en önemli gelir kaynağı olan katılma paylarının, düzenli ve sürekli bir şekilde birliğe aktarılması sağlanmalıdır. Yerel yönetim birliklerinin belli konularda yerel nitelikli vergilerden pay almasının olumlu etkileri olacağı muhakkaktır.

Yerel yönetim birliklerinin Anayasal düzeydeki statüsünün net bir biçimde belirlenmesi gerekir. Mevcut haliyle Anayasa'da sayılmamakla birlikte dördüncü bir yerel yönetim mi yoksa hizmet yerinden yönetim kuruluşu mu yoksa tamamen kendine özgü bir kuruluş mu olduğu belli değildir. Yerel yönetim birliklerinin çoğunlukla belirli bir amaca yönelik, kamu hizmetinin bir ya da birkaçını yerine

getirmek üzere kurulduğunun 5355 sayılı Kanunda ve tüzüklerinde belirtilmiş olması karşısında, birliklerinin hem hizmet yerinden yönetim kuruluşu oldukları, hem de kamu kurumu oldukları sonucuna varabiliriz.

Yerel yönetim birliklerinin denetimi de ayrı bir sorun teşkil etmektedir. Yerel yönetim birlikleri etkin bir biçimde denetlenmeli, Sayıştay denetimine açıkça tabi kılınmalı, merkezi denetimin aşırı denetiminden ise sakındırılmalıdır. Yerel demokrasinin gereği olarak siyasi denetimin ve kamuoyu denetiminin etkin bir hale gelmesi için çaba gösterilmelidir.

Son yıllarda Türkiye’de birçok konuda üst kurullar adı verilen bağımsız idari otoriteler kurulmaya başlanmış ve bu kurulların önemli faydalar sağladığı görülmüştür. Bu konuda “Yerel Yönetim Birlikleri Üst Kurulu” ya da birlikler konularına göre ayrıma tabi tutularak “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Üst Kurulu”, “Sulama Birlikleri Üst Kurulu” gibi kurullar kurulması konusunda çalışmalar yapılmalıdır. Yerel yönetim birliklerine ilişkin kurulacak olan üst kurulun en önemli faydası, birliğin almış olduğu kararlara yönelik uzman bir gözle inceleme yapması olacaktır.

KAYNAKÇA

Altıntaş, İsa (2000), “Yerel Yönetim Birliklerinin Mevcut Durumu ve Geleceğe Dönük Çözüm Önerileri”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, cilt 5, sayı 4, s. 46-49.

Altun, Murat, Kuluçlu, Erdal (2005), “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, No:56, s.23-51

Belediye Akademisi (2010), Türkiye Belediyeler Birliği, <http://www.tbb.gov.tr/egitimleriniz.php>, 23.06.2010.

Canalıoğlu, M. Volkan (2007), “Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Belediyelerin Geleceği”, <http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf>, 23.06.2010.

Dilek, Muzaffer (1998), “Yerel Yönetim Birlikleri, Müteahhitlik Hizmetleri Yapabilirler mi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.7, S.2, s. 94-98.

Esmer, Şenol (2008), *Yerel Yönetim Birlikleri*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Gönül, Mustafa (1977), *Yerel Yönetim Birlikleri*, TODAİE Yayınları, Ankara.

İnan, Atilla 1999, “Yerel Yönetim Birlikleri ve Kurdukları İşletme Fon ve Buna Benzer Diğer Müesseselerin Sayıştay’ca Denetimi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, S.643, s.276-279.

Mahalli İdare Birlikleri Genel İş ve Yürütümü (Teftiş Rehberi) (2009), İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara.

Oksal, Mustafa (1998), “Mahalli İdare Birlikleri”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C. 3, S.2, s.43-60.

Önder, Fahrettin (2008), “Mahalli İdare Birliklerinin Denetimi”, *Yerel Siyaset Dergisi*, S.32, s.24-27.

Özhan, Hasan, Yeter, Enis (1995), *Mahalli İdare Birlikleri*, Türk Belediyecilik Derneği Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayınları, Ankara.

Sayın, Deniz (2005), "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu", *Kamu Yönetimi Dünyası*, Y.6, S.22, s.46-50.

Sayın, Deniz (1999), "Yerel Yönetim ve Yerel Yönetim Birliği Kavramı (1)", *Yerel Gündem*, C.1, S.1, s.66-70.

Ünal, Yücel (1982), *Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme*, İTÜ Matbaası, İstanbul.

Yüksel, Alaaddin (1996), "Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.5, S.1, s.39-42.

Zengin, Eyüp (1999), *Yerel Yönetim Birlikleri*, Mimoza Yayınları, Konya.

TÜRKİYE'DE KIRSAL ÇEVRE ETİĞİ KONUSUNDA MÜLKÎ İDARE ÂMİRLERİNİN GÖRÜŞLERİ

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU *

ÖZET

Bu çalışmada Mülkî idare âmirlerinin kırsal çevre etiği konusunda görüş ve düşüncelerinin neler olduğu, bu görüş ve düşünceler arasında yaş, eğitim, okul, kıdem ve yönetim görevlerine göre bir farklılık olup olmadığı araştırılmıştır.

Araştırmanın yapıldığı tarihlerde mülki idare amiri olarak görev yapan 1859 kişi bulunmaktadır. Araştırma problemlerinin yanıtlanması için yapılan veri toplama aracı bir internet adresinde yayınlanmış, bu adresi gösteren açıklama elektronik ortamda tüm mülkî idare âmirlerine e-posta olarak gönderilmiş ve internet sitesine giriş yapılarak soruların yanıtlanması istenmiştir. Yanıtlar elektronik ortamda internet üzerinden kayıt altına alınmıştır.

Toplanan veriler üzerinde istatistik testler SPSS programı kullanılarak yapılmış ve böylelikle veriler çözümlenmiştir. Bu verilerin analizi için frekans, yüzde, aritmetik ortalama, standart sapmalar, t testi ve Anova testi kullanılmıştır. Elde edilen bulgular daha sonra yorumlanmış ve sonuçlar ile öneriler ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Çevre, Etik, Çevre Etiği, Kırsal Çevre Etiği, Yerel Yönetimler, Mülkî İdare Âmirliği.

ABSTRACT

Considerations of Public Administrators On The Rural Enviromental Ethics in Turkey

In this research, it was examined that what the opinions and considerations of administrators on the rural environmental ethics are and whether there are variations among these considerations and opinions according to the age group, education level, school they have attended, seniority and administrative duties.

At the time of the research, there were 1859 person who were working as governor. The questionnaire prepared for collecting data in order to answer the research questions were broadcasted within a website and web-address and explanation were forwarded to all governors via e-mails and they were asked to access to this website and to answer questions. Answers for this questionnaire were kept within a database via internet.

Statistical tests on this collected data were carried out by means of SPSS software (eğer bilgisayar programı ise) and then data were analyzed. To analyze these data, frequency, percent, arithmetic average, standard deviations, t test and Anova test were used. Findings were then interpreted and results and certain proposals were put forwarded.

Key Words: Environment, Ethics, Environmental Ethics, Rural Environmental Ethics, Local Administrations, Governorship Office.

* 84. Dönem Kaymakam, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Daire Başkanı

GİRİŞ

İnsanoğlunun karar vermesi gereken konuların başında, yaşadığı gezegende çevresini kuşatan ve sarmalayan doğal ortamda, canlı ve cansız varlıklarla veya türlerle zarif, düzenli, akılcı, temiz bir ilişki kurabilmesi meselesidir. Bu tartışma hak ve ödevler bağlamında ve yapısal olarak ele alındığında çevre etiği olarak adlandırılan kavramın doğmasına yol açmıştır (Diego Azqueta and Gonzalo Dalacámara, 2005,s.531).

Doğanın işleyişinin insanlar ve diğer canlılar açısından tehlikeli bir hale gelmesinin nedeni yine insandır. İnsanın doğayla olan ilişkisini, nasıl bir tutum ve davranış sergileyeceğini, doğayı nasıl algılayacağını, insanın içerisinde yetiştiği toplumda var olan ekonomik, sosyal ve siyasal sistemin özünü oluşturan etik anlayış belirlemektedir (Kılıç, 2008, s.111). Bir başka ifadeyle insan ve toplum yaşamının çerçevesini ve kapsamını, etik çizmektedir.

Çevre sorunlarının ortaya çıkmasının nedeni insandır ve ortaya çıkan zararlardan diğer tüm canlılarla birlikte yine insan zarar görmektedir. Bu zararın ve sorunların bilincine yalnız insan sahiptir. Bugün yaşanan çevre sorunlarına neyin, nasıl, ne zaman neden olduğu ve kimlerce yapıldığı, hangi politika ve anlayışların, karar ve eylemlerin bu sorunlarda etkili olduğunun belirlenmesi önem taşımaktadır ve bir gerekliliktir (Anıl, 2001, s.75). Çevre sorunlarının teşhisi ile kirlenen ve bozulan çevrenin tedavisinde etik ilkeler öncelikli yer tutmaktadır.

İnsanın akli aracılığı ile doğa üzerinde kurmaya çalıştığı egemenlik ve sahiplenme sonucu giderilmesi ve geri dönüşü mümkün olmayan çok çeşitli zarar meydana gelmiş olduğunu belirten Michel Serres, insan-doğa ilişkisini yeniden baştan kuracak bir sözleşme imzalamanın zamanının geldiğini belirtmektedir. Günümüzde insan-doğa ilişkisi daha çok bir savaşa benzemekte ve sonuçta doğa hep kayıp vermekte ise de gerçek mağlûp insan ve toplumsal yaşam olacaktır. Bu nedenle "doğaya dönüş" büyük önem taşımaktadır (Yağanak, 2002, s.61-63).

Etiğin ve dolayısıyla çevre etiğinin amacı doğanın korunması yanında insanın mutlu olmasını sağlamaktır. Böylece mutluluğa ulaşmak temel ve ortak amaç olarak belirlemektedir (Kılıç, 2008, s.37-43). Gerçekten de çevre düzeninin olmadığı, doğanın bozulduğu ve kirlendiği bir ortamda tam anlamıyla mutluluktan söz etmek olanaklı değildir.

Çevre etiği, çevreyle ilgili verilmesi gereken her türlü kararda, çevreyi az ya da çok ilgilendiren faaliyetlerde, yapılması zorunlu olan işlerde ve çevreye ilişkin yapılacak uygulamaların belirlenmesinde etkili olan tutum ve davranışları etkileyen ilkeleri irdeleyen kuramsal bir disiplin olarak tanımlanabilmektedir.

İnsanın çevreyi sömürdükten ve ortaya çıkan zararlı etkiler çok önemli boyutlara ulaştıktan sonra, çevreye karşı yeni bir ahlâkî sorumluluk bağlamında

çevre etiği kaçınılmaz bir şekilde gündeme gelmiştir (Pieper, 1999, s.93). İnsanlar çevre konusunda bütün alternatifleri tüketmiş ve son bir seçenek olarak çevrenin korunması üzerinde hem fikir olmak durumunda kalmışlardır.

Çevre etiği alanında yapılan tartışmalar insanın günlük ve geleceğe yönelik çıkarlarını ve davranışlarını temel almakta, bireyin başka bireylerle, toplumla, devletle, doğayla, ekosistemle, canlı-cansız varlıklarla ilişkilerini ele almaktadır (Çobanoğlu ve Demirbaş, 2003, s.597).

Etik ve çevre konusunda yapılan çalışmaların neticesinde; çevre etiğinin insan ve insanın dışındaki yaşamın çevresel bütünlüğünü dikkate alması gerektiği belirtilmektedir (Evanoff, 2005, s.107-108).

Etik ve etiğin bir alt dalı olan çevre etiği en yüce kavram olarak da nitelendirilebilecek mutluluk, özgürlük ve iyilik kavramlarıyla bütünleşmektedir. En yüce iyilik özgürlüğün gerçekleşmesi olarak ortaya çıkmaktadır (Pieper, 1999, s.149). Çevre etiği teorisi yaşamın büyük bölümünde karşılaşılan ekolojik problemlerin çözümü alanında uğraş vermektedir. Daha iyi ve mutlu bir yaşam ile doğanın değerini bilmek ve takdir etmek bakımından çevre etiği önem taşımaktadır (Freiman, 2005, s.133).

Çevre etiğinin görevi, insanlara sorumluluklarını hatırlatmak, doğanın insan tarafından ele geçirilmesi ve kendi hizmetine koşulması isteğinin ve becerisinin sınırlanmasının zorunluluğunu bildirmek ve başka hiçbir art niyet ve amaç taşımadan doğaya bir dokunulmazlık alanı oluşturmak şeklinde özetlenebilir. Sınırsız sömürünün kesinlikle ahlâkî olmadığı ve bu sömürünün etik açıdan mahkûm edilmesi gerektiği mutlak bir geçerlilik olarak karşımıza çıkmaktadır (Pieper, 1999, s.94-95).

Çevre etiği düşüncesi, doğaya bakışı değiştirmeyi gerekli kılmakta, doğaya yönelik olarak yalnızca insanların çıkarları ve gereksinimleri doğrultusunda hareket edilmesinden vazgeçilmesini zorunlu görmektedir. İnsanın kendisini doğadan üstün görme eğilimi sona ermeli ve tekrar doğaya saygı tavrı ve duygusu hissedilir hale gelmelidir (Rock, ty, s.83-93).

Çevre etiğinin konusu doğadır. Yaşamın olmadığı bir doğa olabilir, ancak doğanın olmadığı bir yaşam düşünülemez. Yaşam, varlığını doğaya borçludur. Yaşam, doğayı korumadan kendi varlığını devam ettiremez. Merkezinde yaşam olan bir yaklaşım, kendisini doğadan ayrı düşünemez ve soyutlayamaz. Bu nedenledir ki insan eylemleri ile tehlikeye atılan çevrenin geleceği, yaşamı doğrudan ilgilendiren bir büyük sorundur. Bu sorunun etik yönü ve boyutları öne çıkmaktadır. İnsanlığın varlığı ve yaşamı, doğadaki tüm unsurlarla ve öğelerle yakın bir ilişki ve bağımlılık içerisindedir. Dolayısıyla insanlık alacağı her kararın ve uygulayacağı her politikanın merkezine kendisini değil, yaşamı ve onun olmazsa olmaz şartı olan doğayı koymak zorundadır (Çobanoğlu, 2007, s.191).

Hans Jonas, doğayı merkeze alan yeni bir etik önermektedir. Ona göre doğa kendi özünde değerlidir ve insanın gelecekteki bütünlüğü açısından da önem taşımaktadır. Bu görüş, insanın tutum ve davranışlarının sonuçlarının yeryüzünde yaşamın sürmesi ile uyumlu olmasını ifade etmektedir (Ciniviz, 2002, s.48).

Kirlenme, korumacılık, enerji, doğal kaynakların tükenmesi, doğal alanların korunması v.b. birçok değişik konuda çevre etiği normatif bir kılavuz işlevi görmektedir ve ekolojik topluluk içerisinde insanın ayrıcalıklı bir konumda olmadığını belirtmektedir (Des Jardins, 2006, s.361).

Çevre etiği, canlı cansız bütün varlıkları etiğin konusu haline getirmiştir. Bu yaklaşıma bütüncül çevre etiği de denmektedir. Doğa araçsal olmaktan çıkmakta ve var olan her şeyde hak sahibi olduğu vurgulanmaktadır. Her şey önemlidir ve doğada yer almaları dolayısıyla bir bütünü oluşturmaktadır (Kılıç, 2008, s.183-184).

İnsanın dışındaki doğayla olan ilişkimizin bugün ortaya çıkan çok boyutlu, çok ciddi, çok büyük ve yaşamsal sorunlar göz önüne alındığında, doğaya çıkarıcı olmayan, onun varlığını amaç olarak benimseyen bir yaklaşıma gereksinim olduğu anlaşılmaktadır. Öz olarak doğa merkezli bir etik görüşün benimsenmesi ve bencil, dar, ön yargılı, bilinçsiz bakış açısının terk edilmesi gerekliliği açıkça ortaya çıkmıştır (Örs, 1997, s.370-371).

Etik kuram; hem bireysel ahlâkî görüşlerden hem de toplumsal ve kamusal politikalardan kaynaklanan sorulara sistematik yanıtlar bulma girişiminin adıdır. Bu çerçevede bireysel sorular arasında; “ben ne yapmalıyım, nasıl bir kişi olmalıyım, nelere değer vermeliyim” gibi sorular varken, toplumsal boyutta “en iyi toplum hangisidir, hangi politikalar izlenmelidir” sorularını irdelemektedir. Çevre bakımından ise “çevre kirliliğini önlemek veya gidermek nasıl olabilir, çevre sorunlarının nedenleri ve çözümleri üzerinde nasıl tartışmalıyız, çevre sorunları bağlamında uzlaşma nasıl sağlanabilir” gibi sorular ile meşgul olduğu söylenebilmektedir (Des Jardins, 2006, s.61).

Çevre sorunlarının temel nedeni insan ile doğa ilişkisi olmakla birlikte, insan davranışları ile insanın insanla olan ilişkisi de göz ardı edilmemelidir. Yoksulluk ve baskı altında bulunan insanlardan çevrenin korunmasını beklemek ne kadar yanlış ise, doğanın bozulduğu bir ortamda insanların refah ve yaşam koşullarının iyileşmesini beklemek de o kadar yanlış olacaktır. Bu açıdan, çevrenin korunması aynı zamanda insanların yaşam kalitelerinin yükselmesi anlamına gelmektedir. Sürdürülebilir kalkınma ve gelişme doğanın sömürsüne dayalı olarak değil, toplumlar arasında var olan gelir paylaşımındaki eşitsizliği ve adaletsizliği gidermek şeklinde olmalıdır (Kılıç, 2008, s.241-242).

1. KIRSAL ALANDA ÇEVRE SORUNLARI VE ÇEVRE ETİĞİ

Günümüzde yaşanan gelişmelerde göstermektedir ki doğanın kirlenmesi ve bozulması bütün çabalara karşın önlenememiş ve sonuçta kriz sürecine girilmiştir. Çevre sorunlarının kriz boyutuna gelmesi, toplumun artan tehlike ve tehditlere karşın yeterince uyarılamaması neticesinde kıyametin ayak sesleri denebilecek birçok sorun mavi gezegenin sonunu hazırlamaya devam etmektedir. Çevre etiği ve ekolojik düşünce sistemi, bütün zorluklara karşın zorlu bir uyarı görevini yerine getirmeye gayret etmektedir (Kılıç, 2008, s.235-237).

21. Yüzyılda insanların karşılaştığı çevre sorunları nedeniyle giderek daha çaresiz bir duruma düştükleri ve hareket alanlarının oldukça daraldığı gözlenmektedir. Çevre ile ilgili birçok sorun gelecekte insanları bekleyen tehlikeleri şimdiden işaret etmektedir. Bütün bu devasa sorunlara karşın insanların, çevreyi bozan ve kirleten tutum ve davranışları “refah artışı, kalkınma, yaşam standartları v.b.” büyüleyici ve etkileyici olmakla birlikte aldatıcı ve yanlış yönlendirici kavramların ardına saklandıkları görülmektedir. Bunun sonucunda, özellikle insan merkezli yaklaşımlarında etkisiyle, çevre korumacı politikalar, yeterli ilgi ve destekten yoksun kalmakta hatta dirençle karşılaşılabilmektedir. Oysa bu süreçlerin sonunda sağlanan artış ya da büyümeler uzun vadede bütün insan ve canlı yaşamını tehdit eder bir görünüme girmekte ve insanların yaşam kalitesini düşürmesi de kaçınılmaz bir son olarak değerlendirilmektedir (Kılıç, 2008, s.111-112).

Türkiye’de ekonomik yoksunlukla birlikte yaşanan kalkınma süreci, tarıma dayalı bir ekonominin varlığı, asgarî yaşam standartlarının sağlanmasında yaşanan zorluklar, açlık sınırında yaşamakta olan nüfusun getirdiği toplumsal sorunlar gibi nedenlerle doğa, bütün bu sorunların giderilmesinde bir araç olarak algılanmamıştır. Bu bir ölçüde zorunluluk olarak belirmiştir. Bu nedenle kalkınma-doğa dengesi ve sürdürülebilir bir kalkınma süreci tam ve sağlıklı olarak hayata geçirilememiştir. Buna yönelik kurumsal ve yasal düzenlemeler ortaya konamamıştır. Böylece kırsal çevredeki faaliyetler etik açıdan hep sorunlu olarak var olmuştur.

Kırsal çevre sorunları arasında kimyasal gübreler, tarımsal mücadele ilaçları ile ortaya çıkan su kirliliği, deterjanlar, toprak kirliliği v.b. kirlenmeler görülmektedir. Bu kirlenme sorunlarına çare olarak insan-doğa ilişkilerinin iyi yönde geliştirilmesi, insan ile doğayı ve kırsal çevreyi uzlaştırmak, yaşam ortamının sürdürülebilirliğini sağlamak gerekmektedir (Keleş ve Hamamcı, 2005, s.97).

Kırsal alanda çevre kirlenmesini önlemek amacıyla yapılacak çalışmaların başarıya ulaşması, kırsal çevrede yaşayan toplumun ve özellikle yerel

yönetimlerin çevreye olan duyarlılığına ve bu konuya gönüllü katılımına bağlıdır. Böyle bir duyarlılık ve gönüllü katılım ise toplumun her kesimine yaygınlaştırılmış çevre eğitimi ile ilgilidir (Ertürk, 1996, s.138).

Çevre sorunları, nitelik yönünden ahlâkî bir boyut taşıdıklarından ötürü nasıl yaşamamız gerektiği konusunda normlar oluşturan çok sayıda değer konusunu içermektedir. Etik, insanların nasıl yaşadığı, nasıl davrandığı ve insanlar için hangi normların veya kuralların gerektiği ile ilgilenmektedir (Des Jardins, 2006, s.258-259). Bu nedenle sosyal, ekonomik ve siyasal içerikli her türlü yasal düzenleme, insan ve toplum yaşamını düzenlediği için, etiğin ilgi alanında kalmaktadır. Bu bakımdan kırsal çevre ile ilgili mevzuatın çevre etiği bağlamında değerlendirilmesi ve eleştirel bir bakışla irdelenmesi, etik açıdan gelişmiş bir toplum yaşamının ön koşuludur.

Türkiye’de kırsal alanda yaşanan en önemli sorunlardan biri kırsal yerleşim yerlerinin sayıca çok ve dağınık olmasıdır. Bu nedenle kırsal alanda temel alt yapı ve üst yapı hizmetleri verilememekte ve kamu yatırımları zorlaşmaktadır. Kırsal alanda köy yerleşim birimlerinin ancak % 1’i plânlı yerleşime geçmiş, kırsal alanda imar ve iskân konusu büyük bir sorun haline gelmiştir. Köy yerleşim plânları yasal düzenlemelere karşın uygulanamamıştır. 36.527 köy ve bu köylere bağlı 42.098 alt yerleşim bölgesi olmak üzere toplam 80.890 yerleşim birimi bulunmaktadır. 2000 yılındaki sayımlara göre 250 ve daha az nüfuslu köylerin sayısı 15.880 olarak belirlenmiştir. Kırsal alanda, yol, içme suyu, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, mülkiyet dağılımı, örgütlenme, tarımsal faaliyet, kültürel ve sosyal yaşam alanlarında önemli sorunlar bulunmaktadır (Gülçubuk, 2005, s.69-72).

Kırsal alanda en başta gelen düzenleme olan Köy kanunu ile 120 dolayında görev verilen köylere; sağlık, eğitim, bayındırlık, tarım, hayvancılık, ekonomi v.b birçok alanda sorumluluk yüklenmiştir (Keleş, 2000, s.172-176). Bu kanunla köy muhtarları da neredeyse en çok ve çeşitli yetki kullanan kamu görevlileri arasında yer almıştır.

Köy kanununun köylülere ve köy yönetimlerine verdiği sağlık, çevre ve temizlikle ilgili görevlerin çoğunluğu, köylerin malî yetersizlikleri nedeniyle yapılamamaktadır (Görmez, 2003, s.135). Günümüzde ülkenin coğrafî olarak oldukça büyük bölümünü içeren kırsal alanda birçok sorun çözümsüz kalmıştır.

Kırsal alanda kişi başına GSYİH miktarı ülke ortalamalarının altındadır. Gizli işsizlik görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin iyi işlemeyişi, bölgeler arası gelişmişlik farkları, tarımsal işletmelerin parçalı ve küçük olması, kırsal sanayinin gelişmemiş olması, kırsal turizm politikalarının sağlıklı yürütülmesi, kurumlar arası eşgüdüm zorlukları, doğal çevrenin üzerinde baskı kurulması gibi birçok sorun yaşanmaktadır (Gülçubuk, 2005, s.92-93).

Kırsal alanda görülen sorunlar, yerleşme ve çevre sorunlarından ibaret değildir. Sosyal ve ekonomik sorunlarla kalkınma sorunu bütünsel bir bağlılık içindedir. Kırsal alanda kalkınmayı amaçlayan girişimler, sosyal ve ekonomik yapıda değişiklik öngören yaklaşımlardır (Keleş, 2000, s.186). Bu bakımdan kırsal alanda çevre ile ilişkili politikalar da sosyal ve ekonomik kalkınma düzeyi ile yakından ilgilidir. Çevreyle ilişkili kavramlar aynı zamanda sosyal, siyasal ve ekonomik içerikli kavramlardır. Buna ek olarak etik boyuta da vurgu yapan bir nitelik taşımaktadırlar.

Çevre sorunlarındaki artış, hemen her ülkede çevre sorunlarına acil önlemler alınmasını gerekli ve hatta zorunlu hale getirmiştir. Bu önlemler yakın zaman kadar koruma amacı ile sınırlı kalmış iken, son dönemlerde bozulan çevrenin iyileştirilmesi ve onarılması yönünde politikalar izlenmesini gündeme getirmiştir. Bu aşamada çevre kirlenmesini önleyici politikalar ağırlık kazanmaktadır (Kılıç, 2008, s.242-243). Bu politikaların kırsal çevrede uygulanabilmesi bakımından köy yönetimlerinin mali açıdan güçlendirilmesi suretiyle çevre yönetiminde etkili bir yer tutmaları sağlanmalıdır.

Türkiye’de köylere ve kırsal alanda yaşanan çevre sorunlarına bakıldığında, temel sebebin ekonomik yoksulluk olduğu görülmektedir. Kırsal alanda en temel sorunlar, yol, kanalizasyon, nüfus artışı, içme suyu gibi ana başlıklar altında toplanabilmektedir (Avcı, 1989, s.3). Düşük gelir düzeyleri, geri kalmış teknoloji kullanımı, sağlıklı içme ve kullanma suyunun bulunmaması, kanalizasyon alt yapısının olmayışı, hızlı nüfus artışı, orman ve meraların azalması, aşırı otlatma, eğitim düzeyinin düşüklüğü, gecekondulaşma, işsizlik, yetersiz ve dengesiz beslenme gibi birçok sorun görülmektedir (Özdemir, 1987, s.28-29).

Çevre sorunlarının tipik özelliği olan “yerellik olgusu” ve “ortak olma” olgusundan da hareket edilerek, sorunların ortaya çıktığı yerlerde kontrol altına alınması, yayılmasının önlenmesi ve yerelde çözümlenmesi çevre sorunlarının çözümünde başarılı olmanın temelini oluşturmaktadır (Armağan, 1996, s.146).

Türkiye, gelişmekte olan bir ülke olduğu için, kırsal alanda temel alt yapı hizmetlerini bile henüz tamamlayamamış bir ülkedir. Bu nedenle kırsal çevrede korumacılık ile kırsal kalkınma hedeflerinin çakışıyor gibi algılanması bir yanlışlıktır. Kırsal kalkınma çevre koruma hedefleri ile çatışmamaktadır (Görmez, 2003, s.173). Ancak uygulamada buna bağlı sorunlar çıkabilmektedir. Özellikle kırsal çevrenin ihmal edildiği ya da önemsenmediği durumlar görülebilmektedir.

Toplumda var olan çevre duyarsızlığı önemli bir çevre sorunudur. Bunun kırsal alana yansması daha da yıkıcı ve tahrip edici olmaktadır. Kırsal alanda kurumsal yapılanma ve alt yapı yetersizliği bu olumsuzluğu kalıcı hale getirmektedir. Çevre sorunlarının başkentten çözülmeye çalışılması da taşrada kurumsal yapılanmayı olumsuz etkilemektedir.

Etik yaklaşımının geleneksel işlevlerinden biri rehberlik ve değerlendirme yapmasıdır. Çevre ile ilgili sorunlarda çözümlemeler yapmak ve tavsiyelerde bulunmak için etik ussal bir temel sağlamaktadır. Bu nedenle çevre sorunlarının çözüme kavuşturulmasında, etik önemli bir kaynak olmaktadır (Des Jardins, 2006, s.63).

Kırsal çevre etiği ile uğraşmak, birtakım kırsal çevre sorunları ve politik sorunlar üzerinde düşünme fırsatı vermektedir. Bu sorunlara örnek olarak çeşitli amaçlarla yapılan barajların çevreye olan etkileri, kırsal çevrede bulunan tarihi dokunun korunması, üretim, tüketim ve çevre arasındaki dengeli ilişki arayışı v.b birçok konu sayılabilmektedir. Politik sorunlara örnek olarak ise; hükümetler ve yerel yönetimlerin insanların hangi isteklerini yerine getirmeleri gerektiği, hangilerini yerine getirmemesi gerektiği, insanların bu konudaki eğitimleri, kamuya hizmet etme görevi ve yetkisinin nasıl kullanılması gerektiği, doğal alanların nasıl ve hangi politikalarla korunmasının daha yararlı olacağı gibi konular belirtilebilmektedir (Des Jardins, 2006, s.49-50,146-148).

2. ÇEVRE YÖNETİMİ, YEREL YÖNETİMLER VE ÇEVRE ETİĞİ

Anayasalarda demokratik, hukuk ve toplumsal devlet olma nitelikleri ile çevre devleti olma niteliği bir arada ve uyum içerisinde bulunduğunda, çevre devletin oluşturulmuş olduğu ileri sürülmektedir. Bu arada çevre devleti oluşturmada önce çevre toplumuna sahip olunması gerektiği belirtilmektedir. Aksi takdirde hukukî düzenlemelere, çevreye ilişkin hükümler koymak, çevreyi korumayı amaçlamak ve buna uygun yapılar oluşturmak, toplumda çevre bilinci olmadığı ve bu yönde bir devingenlik gözlenmediği durumda beklentileri karşılamak olanaklı görülmemektedir (Kaplan, 1995, s.215). Bu çerçevede gerek yöneticilerin gerekse kırsal ve kentsel alanda yaşayan toplumun çevre sorunlarına karşı duyarlılığı ve bilinç düzeyi etik açıdan büyük önem taşımaktadır.

Avrupa Birliğinin politikaları içerisinde çevre yönetimi özel bir yer tutmaktadır. Birlik ülkelerinde çevre bilincinin yerleşmiş olması dolayısıyla siyasal ve toplumsal alanda da bu bilinç gözlenmektedir. AB ülkelerinde çevrenin siyasetle bağı kurulabilmiştir. AB çevre politikalarının uygulanmasında ve çevre yönetiminde, bireylerin, yurtaş hareketlerinin ve gönüllü örgütlerin oldukça etkili olduğu bilinmektedir. Çevre bilincinin görece gelişmiş olması nedeniyle çevre sorunları her zaman gündemin önemli maddeleri arasında yer almıştır (Duru, 2009, s.1-12).

Kamu yönetiminde ve yerel yönetimlerde iyi işleyen etik alt yapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu hizmeti anlayışına katkıda bulunmaktadır. Etik alt yapının en önemli üç işlevi; denetim, yönlendirme ve yönetim olarak belirtilmektedir. Bunlardan denetim; hukukî çerçeve, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları ile kamuoyunun katılım ve denetimi unsurları ile sağlanabilmektedir. Yönlendirme ise; siyasî liderlerin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması, değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları ile eğitim gibi meslekî sosyalleştirme mekanizmaları ile yapılabilmektedir (TÜSİAD_OECD, 2003, s.39-40).

Ülkelerin yönetim anlayışları doğa üzerindeki baskı ve tahakkümü de açıklamaktadır. Özellikle toplumsal yapı içerisinde insanın insanı sömürmesi üzerine kurulu olan yönetim anlayışı, kaçınılmaz olarak insanın doğayı da sömürmesinin psikolojik, ekonomik ve sosyal alt yapısını oluşturmaktadır. Ayrıca insanın insan üzerinde kurduğu baskı bir karşı tepkiyi ve direnmeyi doğurmaktadır. Bu nedenle toplumsal yaşamda baskı, şiddet, gerginlik, çatışma ve savaşlar bir kısır döngü halinde devam etmektedir. Oysa bu olumsuzlukların olduğu bir ortamda çevrenin ve doğanın korunması söz konusu olamaz (Cantzen, 2000, s.222).

Günümüzde çevre sorunlarının karmaşıklaşması karşısında, etik boyutta yapılacak çalışmalar bağlamında, mahalli idarelerin etkinliği bir çözüm olarak önerilmekte, yerel düzeyde çevre etiğine ilişkin sorunların mahalli idarelerce çözümlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ulusal düzeyde veya uluslararası düzeyde ele alınması gereken sorunların giderek arttığı göz önüne alındığında (Avcı, 1989), çevre etiği ile ilgili yaşamsal sorunların ciddiyeti, önemi, ivediliği ve çok boyutluluğu ortaya çıkmaktadır.

Demokratik bir toplum için kapitalizmin üretim araçlarından kaynaklanan toplumsal baskısının kaldırılması gerekmektedir. Bu baskının kaldırılmasının araçlarından ve yöntemlerinden birisi, otoriteyi güçlendiren merkezi yönetim anlayışının terk edilmesidir. Sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik gelişmişlik açısından hem sanayi hem de teknolojinin, merkezileşmenin dışında topluma mal edilmesi gerekmektedir (Cantzen, 2000, s.258-263). Bunun en iyi yol ve yöntemi, yerel yönetimlerin bu konuda işlevsel bir rol üstlenmesidir.

Kırsal çevre ile ilgili çevresel stratejik plânlamayı yapacak teşkilât ve birimler taşrada bulunmamaktadır. Bu da göstermektedir ki yerel yönetimler çevre konusunu ne yazık ki henüz yeteri kadar ciddiyet ve önemle ele almamakta, çevre konusunu sadece sağlık ve temizlik konusu olarak değerlendirmektedirler (Geray ve diğerleri, 1991, s.90). Bu nedenle yerel yönetimlerde çevre konusunda uzman birimlerin oluşturulması gereksinimi vardır.

Yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını çevre etiği çerçevesinde yürütmeli, iş ve işlemlerinde etik bakış açısı ve anlayışını benimsemelidirler (Mengi ve Algan, 2003, s.273-279).

Çevre sorunları esas olarak merkezi idare eliyle çözülmesi çok zor olan sorunlardır. Türkiye'deki merkezi idarenin örgütlenmesine bağlı olarak sorunun çözümü görevi büyük oranda yerel yönetimlere verilmiş gibi görünse de zaman içerisinde merkezi yönetim yerel yönetimlere bazen yetki aktarmakta bazen de ortaklaşa çalışmaktadır. Nitekim son zamanlarda çevreye ilişkin görev ve hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılmasına ilişkin bir eğilim olduğu görülmektedir (Görmez, 2003, s.135).

Yerel yönetimler, merkezi idarelere göre halka daha yakın olmakta ve bire bir ilişki kurabilmekte, insanları ve toplumu yönlendirme noktasında belirli bir potansiyel gücü ellerinde bulundurmaktadırlar. Yerel halkın çevreye ilgisinin artması çevre bilincinin ve duyarlılığının oluşturulmasında ilk aşamadır. Çevre sorunlarının çözümü öncelikle halkın ilgisinin sürekli kılınmasına ve çevreyle ilgili çalışmalara halkın katılımının sağlanmasına bağlıdır (Ceritli, 1996, s.110-111).

Tarihi, doğal ve yapay çevrenin korunması, yerel yönetimlerin en önemli görevleri arasındadır (Geray ve diğerleri, 1991, s.83). Kırsal çevre sorunlarının çözümü bakımından; katı atıkların, salınım emisyonların ve doğada yok edilemeyen her türlü zararlı maddenin, kırsal alanda doğayı tahrip eden her türlü faaliyetin en az düzeye indirilmesi, biyolojik çeşitliliğin korunması, ekosistemin niteliğinin korunması ve sürekliliğinin sağlanması, insanın doğal yaşam alanının biçimlendirilmesinde insan hakları düşüncesinin belirleyici olması, insan onuru için yaşanabilir doğal ve kültürel çevrenin korunmasının zorunlu olması gibi ilke ve esaslar hayata geçirilmelidir (Mengi ve Algan, 2003, s.10-11).

Netice itibarıyla çevre yönetiminde ilke ve esaslar belirlenmeli ve yöneticilerin çalışma ve uygulamalarında yararlanabilecekleri konular ortaya konulmalıdır. Çevre etiği ve ekolojik sorumluluk çerçevesinde, kırsal alanda çevre sorunlarının çözümü arayışında genel yetki ve sorumlular olarak mülki idare amirlerinin görüş ve düşüncelerinin bilinmesi, çalışma ve uygulamalarının etik açıdan değerlendirilmesi, bu alanda uyulması gereken ilke ve esasların belirlenmesi amacıyla çeşitli öneriler sunulması, büyük önem taşımaktadır.

3. ARAŞTIRMANIN KONUSU

Türkiye'de mülkî idare âmirlerinin kırsal çevre etiği konusunda görüş ve düşüncelerinin neler olduğu, bu görüş ve düşünceler arasında eğitim, yaş, kıdem ve yönetim görevlerine göre bir farklılık olup olmadığı araştırılmıştır.

4. ARAŞTIRMANIN AMACI VE SORULARI

Bu çalışmanın amacı kırsal alanda görevli olan yöneticiler olarak mülkî idare âmirlerinin çevre sorunlarına ve çevre etiğine ilişkin görüşlerinin öğrenilmesidir. Böylece çevre sorunlarına ve çevre etiğine ilişkin çeşitli çözüm önerileri sunulmasıdır.

Bu amacı gerçekleştirmek üzere aşağıdaki sorulara yanıt aranmıştır:

1. Mülkî İdare Âmirlerinin yaş, eğitim durumu, mezun olunan okul, yönetim görevi ve kıdem bakımından çevre etiğine ilişkin algıları nedir?

2. Mülkî İdare Âmirlerinin çevre etiğine ilişkin algıları yaş, eğitim durumu, mezun olunan okul, yönetim görevi ve kıdem bakımından anlamlı bir fark göstermekte midir?

5. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Türkiye topraklarının çok büyük bir bölümü kırsal alan olarak nitelendirilmekte ve bu topraklarda nüfusun önemli bir bölümünün yaşamakta olduğu bilinmekle birlikte kırsal alanlarda kentlerden farklı boyutlarda çevre sorunları gündeme gelmektedir. Yeni bir çalışma alanı olarak kırsal çevre etiği konusunda ülkemizde henüz yeterli düzeyde inceleme, araştırma ve yayın bulunmamaktadır.

6. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI

a. Araştırmada bilgi toplama araçları olarak kullanılan anketlerin, araştırma probleminin çözümü ve hipotezlerinin test edilmesini sağlayabilecek ve bunu ölçebilecek nitelikte olup yöneticilerin görüşlerini yansıtmaktadır.

b. Anketlere verilen yanıtların doğru ve içtenlikle olduğu kabul edilmiştir.

7. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

a. Araştırma Mülki İdare Amirlerinin görüşleri ile sınırlıdır.

b. Araştırmanın sonuçları bu Araştırmanın problemi ve hipotezlerine ilişkin bilgi verebilecek niteliktedir.

c. Araştırma bulguları anketin uygulanacağı zaman dilimi ile sınırlı olup, başka zamana genellenemez.

8. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

8.1. Araştırma Modeli

Araştırmada tarama modeli kullanılmıştır. Bu araştırmada bağımsız değişken olarak kişisel değişkenler, bağımlı değişken olarak çevre etiği algılamaları ele alınmıştır.

Araştırmanın ana amaçlarını gerçekleştirmek için şöyle bir yol izlenmiştir;

1. İçişleri Bakanlığında görevli mülki idare amirlerine, çevre etiğine ilişkin algılarını belirlemeye yönelik bir anket uygulanmıştır.

2. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular, istatistik yöntemler kullanılarak yorumlanmış ve öneriler geliştirilmiştir.

8.2. Araştırma Evreni ve Örneklem

Araştırmanın evreni Türkiye’de kırsal çevrede görevli ve yetkili olan yönetim birimlerinin bağlı bulunduğu mülkî idare sistemi içerisinde görev yapan Mülki İdare Amirleridir. Evren üzerinde çalışılacağından örneklem alınmayacaktır.

Mülkî İdare Âmiri olarak 01.11.2008 tarihi itibarıyla Personel Genel Müdürlüğü, Kadro Dairesi, Kadro Şube Müdürlüğü verilerine göre araştırmanın evrenini oluşturan mülkî idare âmirlerinin (Kaymakam, Vali, Merkez Valisi, Vali Yardımcısı, Mülkiye Müfettişi, Hukuk İşleri Müdürü, şube müdürü, daire başkanı, genel müdür yardımcısı, genel müdür pozisyonlarında görev yapan) yönetici kadrolarının sayısı, durumu ve dağılımı tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1. MİA Kadrolarının Dağılımı

Yönetim Görevi	Toplam Kadro	Dolu Kadro	Boş Kadro
Merkez Örgütü Toplam	438	359	79
Kaymakam	898	803	95
Vali	81	81	-
Vali Yardımcısı	470	436	34
Merkez Valisi	125	78	47
Hukuk İşleri Müdürü	81	47	34
Mülkiye Müfettişi	179	163	16
Taşra Toplam	1801	1500	301
Genel Toplam	2239	1859	380

8.3. Veri Toplama Yöntemi

Evrenle ilgili olarak araştırma problemlerinin yanıtlanması için yapılan veri toplama aracı bir internet adresinde yayınlanmış, bu adresi gösteren açıklama elektronik ortamda tüm mülkî idare âmirlerine e-posta olarak gönderilmiş ve internet sitesine giriş yapılarak soruların yanıtlanması istenmiştir. Yanıtlar elektronik ortamda internet üzerinden kayıt altına alınmıştır.

Bu araştırmada evren üzerinde çalışılmış ve araştırmanın evrenini oluşturan Mülkî İdare Âmirlerine araştırmanın problemi ile alt problemleri için yanıt aramak ve araştırmanın amaçlarını gerçekleştirmek doğrultusunda bilgi toplamak üzere geliştirilen ölçek (anket) uygulanmıştır.

Ölçek Eylül ve Ekim 2008 tarihleri süresince iki aylık bir zaman diliminde evrende bulunan 1859 yöneticiye araştırmacı tarafından elektronik ortamda internet üzerinden e-posta olarak gönderilmiştir. Bu süreç boyunca İl Valiliklerinin, İlçe Kaymakamlıklarının ve Bakanlık merkez örgütündeki

birimlerin resmi e-posta adreslerine araştırma konusunda bilgilendirme amaçlı açıklamalar gönderilmiş, yardım ve destek istenmiştir. Birçok mülkî âmire de telefonla araştırma konusu anlatılmış ve internet adresi hakkında bilgi verilerek anketi doldurmaları yönündeki arzu ifade edilmiştir.

8.4. Veri Toplama Araçları

Evrenle ilgili probleme yanıt aramak ve araştırmanın amaçlarını gerçekleştirmek doğrultusunda bilgi toplamak üzere anket yapılmıştır.

Ankette 30 soru yer almaktadır. Bu sorular çevre etiği algılamalarını ölçmek amacıyla hazırlanan soru gruplarından oluşmaktadır. Anket soruları beşli yanıt seçeneği ile hazırlanmış olup; “Hiç Katılmıyorum, Az Katılıyorum, Orta Düzeyde Katılıyorum, Çok Katılıyorum ve Tam Katılıyorum” şeklinde ifade edilmiştir.

Kişisel bilgi formu ile Mülkî İdare Amirlerinin özellikleri belirlenmiştir.

8.5. Geçerlik ve Güvenirlik Analizi

Veri toplamak amacı ile geliştirilen ölçme aracını oluşturan soru veya ifadelerin kendi aralarında tutarlılık gösterip göstermediği araştırması, en yaygın kullanıma sahip yöntemlerden biri olan Cronbach Alfa yöntemi ile yapılmıştır.

Bu araştırmada kullanılan Çevre etiği ölçeğinin Alfa (Cronbach) güvenilirlik katsayısı ise SPSS yöntemi kullanılmak suretiyle 0,772 olarak hesaplanmıştır. Çevre etiği ölçeği Cronbach Alfa katsayısı olarak $\alpha=0,772$ belirlenmiştir ve böylece bu değerler doğrultusunda ölçeğin yüksek derecede güvenilir olduğu görülmüştür. Bu sonuçlar tablo 2. de görülmektedir.

Tablo 2. Güvenirlik Analizi

Cronbach’s Alpha değeri (α)	Cronbach’s Alpha Based on Standardized Items	Soru sayısı
,772	,785	29

Bu bulgulara göre çevre etiği ölçeğinin geçerlik ve güvenirlik düzeyleri yeterli derecede ve yüksek seviyededir.

8.6. Normal Dağılım Testi

Normal dağılım testi yapılmış olup aşağıda tablo3’de görüldüğü üzere; çevre etiği algılamalarına ilişkin ölçümlerden elde edilen veriler normal dağılıma uymaktadır ($p=0,498$, $p>0,05$).

Tablo 3. Normal Dağılım Testi (One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test)

		Çevre Etiği
N		128
Normal Parametreler(a,b)	Ortalama	3,4760
	Standart Sapma	,34193
Farklılıklar	Mutlak	,073
	Pozitif	,054
	Negatif	-,073
Kolmogorov-Smirnov Z		,829
Asymp. Sig. (2-tailed)		,498

(a Test distribution is Normal.), (b Calculated from data.)

8.7. Verilerin Toplanması

MİA görevi yapan yöneticilere anketler araştırmacı tarafından uygulanmış ve iki aylık bir süre tanınmıştır. Bu sürenin sonunda internet ortamında veriler kayıt altına alınmıştır. Ankete toplamda; 28 merkez örgütünde, 23 mülkiye teftiş kurulunda, 128 taşrada görevli mülkî idare amiri olmak üzere 179 kişi katılmış olup geçerli olarak kabul edilenlerden ise; 22 merkez örgütünde, 20 mülkiye teftiş kurulunda, 86 taşrada görevli olmak üzere toplam 128 kişi yanıt vermiştir. Toplamda dönüş ve katılım oranı %10 olmakla birlikte geçerli anket dönüş ve katılım oranı ise % 7 olmuştur.

Tablo 4. Anketlerin Geri Dönüş Oranları

Yönetim Görevi	Dolu Kadro (e-posta gönderilen kişi sayısı)	Anketi dolduran kişi sayısı	Anketi eksik dolduran kişi sayısı	Geçerli Anket	Geçerli Anket Dönüş Oranı	Toplam Anket Geri Dönüş Oranı
Merkez Örgütü	359	28	6	22	% 6	% 7
Mülkiye Müfettişi	163	23	3	20	% 12	% 14
Taşra Toplam	1500	128	42	86	% 6	% 9
Genel Toplam	1859	179	51	128	% 7	% 10

8.8. Veri Çözümleme Yöntemi

Toplanacak olan veriler üzerinde istatistik testler SPSS programı kullanılarak yapılmış ve böylelikle veriler çözümlenmiştir. Bu verilerin analizi için frekans, yüzde, aritmetik ortalama, standart sapmalar, t testi, Anova testi, Ki-kare testi ve çapraz tablolar kullanılmıştır. Elde edilen bulgular daha sonra yorumlanmış ve sonuçlar ile öneriler ortaya konmuştur.

Ölçek likert tipinde olup, (1) Hiç Katılmıyorum, (2) Az Katılıyorum, (3) Orta Düzey Katılıyorum, (4) Çok Katılıyorum, (5) Tam Katılıyorum olarak

derecelendirilerek sıralanmıştır. Anketin beşli derecelendirme ölçeğinde yapıldığı dikkate alındığında anket için 1-5 arası değerler beş eşit parçada ele alınmış ve aşağıda olduğu gibi değerlendirilmiştir.

1- Hiç Katılmıyorum	1.00-1.79
2- Az Katılıyorum	1.80-2.59
3- Orta Düzeyde Katılıyorum	2.60-3.39
4- Çok Katılıyorum	3.40-4.19
5- Tam Katılıyorum	4.20-4.99

9. BULGULAR VE YORUMLAR

Bu bölümde kişisel bulgular ile araştırmanın sorularına ilişkin bulgular ve yorumlar bulunmaktadır.

9.1. Mülkî İdare Âmirlerinin Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

9.1.1. Mülkî İdare Âmirlerinin Yaşlarına Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

İlk üç yaş grubunda orta düzeyde, 56-65 yaş grubunda ise çok düzeyde katılım olduğu görülmektedir. Yaş ile birlikte bilgi ve deneyimin artmasına paralel olarak, çevre ve etik konusunda da daha duyarlı ve dikkatli olunacağı beklenmektedir.

Tablo 5. Mülkî İdare Âmirlerinin Yaşlarına Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Yaş	N	Ortalamalar	Varyans	Standart Sapma
25-35	40	3,56	0,10	0,32
36-45	62	3,44	0,13	0,36
46-55	22	3,38	0,06	0,25
56-65	4	3,70	0,33	0,57

9.1.2. Mülkî İdare Âmirlerinin Yönetim Görevlerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

En yüksek düzeyde algı ortalaması vali-merkez valisi olarak görev yapan yöneticilerin görüşlerinde ortaya çıkarken, en düşük algı ortalaması ise vali yardımcısı olarak görev yapan yöneticilerde görülmektedir.

Tablo 6. Mülkî İdare Âmirlerinin Yönetim Görevlerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Yönetim Görevi	N	Ortalamalar	Varyans	Standart Sapma
Merk. Tşk.	22	3,43	0,13	0,37
Vali-merkez Valisi	6	3,58	0,12	0,34
Vali yrd.	31	3,42	0,11	0,34
Kaymakam	48	3,52	0,10	0,32
Mülkiye müf.	20	3,49	0,16	0,40
Hukuk İşl. Md.	1			

9.1.3. Mülkî İdare Âmirlerinin Eğitim Durumlarına Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Yöneticilerden doktora düzeyinde eğitim görenlerin lisans ve yüksek lisans eğitimi alan yöneticilere oranla daha yüksek ortalama düzeye sahip oldukları görülmektedir.

Tablo 7. Mülkî İdare Âmirlerinin Eğitim Durumlarına Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Eğitim Durumu	N	Ortalamalar	Varyans	Standart Sapma
Lisans	76	3,48	0,11	0,33
Yüksek Lisans/Master	44	3,46	0,13	0,36
Doktora	8	3,55	0,13	0,36

9.1.4. Mülkî İdare Âmirlerinin Kıdemlerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Yöneticilerde en yüksek ortalamanın 5'den az ve 16-20 yıl kıdeme sahip yöneticilerde olduğu, en düşük ortalamanın ise 11-15 yıl kıdeme sahip yöneticilerde görüldüğü anlaşılmaktadır. Kıdeme bağlı olarak bilgi ve deneyim artışı beklenmekle birlikte, eğitim ve kültür gibi başka faktörlerinde belirleyici olması dolayısıyla beklentiyle uyumlu bir sonuç alınmamıştır.

Tablo 8. Mülkî İdare Âmirlerinin Kıdemlerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Kıdem	N	Ortalamalar	Varyans	Standart Sapma
5 Den Az	20	3,55	0,11	0,33
6-10	19	3,50	0,09	0,29
11-15	20	3,45	0,12	0,35
16-20	35	3,55	0,13	0,35
21 den çok	34	3,35	0,16	0,34

9.1.5. Mülki İdare Âmirlerinin Fakültelerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Yöneticilerden en yüksek ortalamanın diğer fakülte mezunu olanlarda olduğu, ardından İstanbul SBF mezunlarının ikinci sırada yer aldığı anlaşılmıştır.

Tablo 9. Mülki İdare Âmirlerinin Fakültelerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Fakülteler	N	Ortalamalar	Varyans	Standart Sapma
Ankara Siyasal Bilgiler	74	3,41	0,12	0,35
İstanbul Siyasal Bilgiler	16	3,65	0,07	0,26
Hukuk	20	3,53	0,10	0,31
İktisâdi Ve İdarî Bilimler	13	3,51	0,15	0,38
Diğer	5	3,66	0,09	0,30

9.2. Mülki İdare Âmirlerinin Kişisel Özelliklerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

9.2.1. Mülki İdare Âmirlerinin Yaşlarına Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının yaşlarına göre 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılık göstermediği anlaşılmıştır. Buna göre bütün grupların çevre etiği algılama düzeyleri açısından gruplar arasındaki fark önemli derecede değildir. Burada çevre etiği algılamaları için 0.05 anlamlılık düzeyinde $p=0.092$ olup, $p>0.05$ olduğundan gruplar arası fark anlamlı değildir.

Tablo 10. Yöneticilerin Yaşlarına Göre Çevre Etiği Algılama Düzeylerine İlişkin Tek Yönlü Anova Testi Sonuçları

Çevre Etiği	Kareler Toplamı	SD	Kareler Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi
Gruplar Arası	,749	3	,250	2,195	,092
Gruplar İçi	14,100	124	,114		
Toplam	14,849	127			

9.2.2. Mülki İdare Âmirlerinin Yönetim Görevlerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının yönetim görevlerine göre 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılık göstermediği anlaşılmıştır. Buna göre bütün grupların çevre etiği algılama düzeyleri açısından gruplar arasındaki fark önemli derecede değildir. Burada çevre etiği algılamaları için 0.05 anlamlılık düzeyinde $p=0.767$ olup, $p>0.05$ olduğundan gruplar arası fark anlamlı değildir.

Tablo 11. Yöneticilerin Yönetim Görevlerine Göre Çevre Etiği Algılama Düzeylerine İlişkin Tek Yönlü Anova Testi Sonuçları

Çevre Etiği	Kareler Toplamı	SD	Kareler Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi
Gruplar Arası	,305	5	,061	,511	,767
Gruplar İçi	14,544	122	,119		
Toplam	14,849	127			

9.2.3. Mülkî İdare Âmirlerinin Eğitim Durumlarına Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının eğitim durumlarına göre 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılık göstermediği anlaşılmıştır. Buna göre bütün grupların çevre etiği algılama düzeyleri açısından gruplar arasındaki fark önemli derecede değildir. Burada çevre etiği algılamaları için 0.05 anlamlılık düzeyinde $p=0.779$ olup, $p>0.05$ olduğundan gruplar arası fark anlamlı değildir.

Tablo 12. Yöneticilerin Eğitim Durumlarına Göre Çevre Etiği Algılama Düzeylerine İlişkin Tek Yönlü Anova Testi Sonuçları

Çevre Etiği	Kareler Toplamı	SD	Kareler Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi
Gruplar Arası	,059	2	,030	,251	,779
Gruplar İçi	14,789	125	,118		
Toplam	14,849	127			

9.2.4. Mülkî İdare Âmirlerinin Kıdemlerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının kıdemlerine göre 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılık göstermediği anlaşılmıştır. Buna göre bütün grupların çevre etiği algılama düzeyleri açısından gruplar arasındaki fark önemli derecede değildir. Burada çevre etiği algılamaları için 0.05 anlamlılık düzeyinde $p=0.118$ olup, $p>0.05$ olduğundan gruplar arası fark anlamlı değildir.

Tablo 13. Yöneticilerin Kıdemlerine Göre Çevre Etiği Algılama Düzeylerine İlişkin Tek Yönlü Anova Testi Sonuçları

Çevre Etiği	Kareler Toplamı	SD	Kareler Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi
Gruplar Arası	,857	4	,214	1,883	,118
Gruplar İçi	13,992	123	,114		
Toplam	14,849	127			

9.2.5. Mülki İdare Âmirlerinin Fakültelerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

Yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılamalarından elde edilen verilerin mezun olunan fakültelerine göre aldığı ortalama değerler ile yapılan Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının fakültelerine göre 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılık gösterdiği anlaşılmıştır. Buna göre çevre etiği algılama düzeyleri açısından gruplar arasındaki fark önemli derecede görülmüştür. Yöneticilerin Fakültelerine göre çevre etiği algılama düzeylerine ilişkin Anova testi sonuçları ile farkın hangi gruptan kaynaklandığını belirlemek üzere yapılan Tukey HSD testi sonuçları ile bu verilere ait iki tablo elde edilmiştir.

Tablo 14. Yöneticilerin Fakültelerine Göre Çevre Etiği Algılama Düzeylerine İlişkin Tek Yönlü Anova Testi Sonuçları

Çevre Etiği	Kareler Toplamı	SD	Kareler Ortalaması	F	Anlamlılık Düzeyi
Gruplar Arası	1,103	4	,276	2,468	,048
Gruplar İçi	13,746	123	,112		
Toplam	14,849	127			

Burada çevre etiği algılamaları için 0.05 anlamlılık düzeyinde $p=0.048$ olması ve $p<0.05$ olduğundan dolayı gruplar arası fark anlamlı görülmüştür. Ancak Tukey HSD testi sonuçları itibarıyla farkın nereden kaynaklandığı belirlenememiştir. Bu durum farkın dikkate değer bir noktada olmadığı şeklinde yorumlamak olanaklıdır.

Tablo 15. Yöneticilerin Fakültelerine Göre Çevre Etiği Algılama Düzeylerine İlişkin Tukey HSD Testi Sonuçları

(I) FAK.	(J) FAK.	Ortalama Farklılık (I-J)	Std. Hata	F	95% Güven Düzeyi	
					Alt Sınır	Üst Sınır
Ankara Siyasal Bilgiler	İstanbul Siyasal Bilgiler	-,24668	,09217	,063	-,5019	,0085
	Hukuk	-,12126	,08425	,604	-,3545	,1120
	İktisâdi Ve İdarî Bilimler	-,10742	,10053	,822	-,3858	,1709
	Diğer	-,25459	,15447	,470	-,6823	,1731
İstanbul Siyasal Bilgiler	Ankara Siyasal Bilgiler	,24668	,09217	,063	-,0085	,5019
	Hukuk	,12542	,11213	,796	-,1850	,4359
	İktisâdi Ve İdarî Bilimler	,13926	,12482	,798	-,2063	,4849
	Diğer	-,00792	,17128	1,000	-,4821	,4663
Hukuk	Ankara Siyasal Bilgiler	,12126	,08425	,604	-,1120	,3545
	İstanbul Siyasal Bilgiler	-,12542	,11213	,796	-,4359	,1850
	İktisâdi Ve İdarî Bilimler	,01385	,11910	1,000	-,3159	,3436
	Diğer	-,13333	,16715	,931	-,5961	,3294
İktisâdi Ve İdarî Bilimler	Ankara Siyasal Bilgiler	,10742	,10053	,822	-,1709	,3858
	İstanbul Siyasal Bilgiler	-,13926	,12482	,798	-,4849	,2063
	Hukuk	-,01385	,11910	1,000	-,3436	,3159
	Diğer	-,14718	,17592	,919	-,6342	,3399
Diğer	Ankara Siyasal Bilgiler	,25459	,15447	,470	-,1731	,6823
	İstanbul Siyasal Bilgiler	,00792	,17128	1,000	-,4663	,4821
	Hukuk	,13333	,16715	,931	-,3294	,5961
	İktisâdi Ve İdarî Bilimler	,14718	,17592	,919	-,3399	,6342

10. SONUÇLAR, DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Bu bölümde kişisel bulgular ile araştırmanın amacı ve sorularına ilişkin sonuçlar, konunun genel değerlendirmesi ve öneriler bulunmaktadır.

10.1. Kişisel Özelliklere İlişkin Sonuçlar

Araştırmaya katılan Mülkî idare âmirlerinin yaşlarına göre çoğunlukla orta yaş grubu olan 36–45 yaşları arasında bulunduğu görülmektedir.

Yöneticilerin eğitim durumları incelendiğinde yüksek lisans düzeyinde eğitim alanların katılımcıların üçte biri oranında olduğu belirlenmiş olup,

bu durumun kamu görevlileri arasında oldukça iyi bir düzeyi ifade ettiği değerlendirilmektedir.

Yöneticilerin kıdem dağılımlarına bakıldığında 16–20 ve 21’den çok kıdeme sahip olanların sayıca fazla olduğu görülmektedir. Yöneticilerin fakülte dağılımlarına göre Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının çoğunluğu oluşturduğu anlaşılmıştır.

Yöneticilerin eğitim durumları ile yönetim görevlerine ilişkin bulgular dikkate alındığında oransal olarak en çok yüksek lisans yapan grupların sırasıyla Kaymakamlar ve Mülkiye Müfettişleri olduğu anlaşılmıştır. Doktora düzeyinde ise merkez teşkilâtında görev yapanların çoğunlukta olduğu görülmüştür.

10.2. Mülkî İdare Âmirlerinin Kişisel Özelliklerine Göre Çevre Etiği Algılamalarına İlişkin Sonuçlar

10.2.1. Mülkî İdare Âmirlerinin Yaşlarına Göre Çevre Etiği Algılamalarına İlişkin Sonuçlar

Yöneticiler arasında en yüksek ortalama düzeyin 56-65 yaşları arasında bulunan mülki idare amirlerinde olduğu ve yaş kıstasının çevre etiği boyutunda etkileyici olgulardan biri olduğu söylenebilmektedir.

10.2.2. Mülkî İdare Âmirlerinin Yönetim Görevlerine Göre Çevre Etiği Algılamalarına İlişkin Sonuçlar

En yüksek düzeyde algı ortalaması vali ve merkez valisi olarak görev yapan yöneticilerin görüşlerinde, en düşük algı ortalaması vali yardımcısı olarak görev yapan yöneticilerde görülmüştür.

10.2.3. Mülkî İdare Âmirlerinin Eğitim Durumlarına Göre Çevre Etiği Algılamalarına İlişkin Sonuçlar

Yöneticilerden doktora düzeyinde eğitim görenlerin lisans ve yüksek lisans eğitimi alan yöneticilere oranla daha yüksek ortalama düzeye sahip olmaları nedeniyle eğitim düzeyinin, çevre etiği algılamaları bakımından belirleyici bir unsur olduğu düşünülmektedir.

10.2.4. Mülkî İdare Âmirlerinin Kıdemlerine Göre Çevre Etiği Algılamalarına İlişkin Sonuçlar

Yöneticilerine kıdemlerine göre ortalama algılama düzeyleri açısından birbirlerine yakın veya aynı değerlerde görüş ve algılama bildirdiği gözlenmiştir.

10.2.5. Mülkî İdare Âmirlerinin Fakültelerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamaları

Yöneticiler arasında en yüksek ortalamanın diğer fakülte mezunu olanlarda olması, klâsik yönetici programlarına sahip okulların dışında yer alan fakültelerin (İşletme mühendisliği, Ekonomi ve İktisat Fakülteleri v.b) çevre etiği algılamaları boyutunda belirleyici etkenlerden olduğu ifade edilebilmektedir.

10.3. Mülkî İdare Âmirlerinin Kişisel Özelliklerine Göre Çevre Etiğine İlişkin Algılamalarında Farklılaşma

Yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılamalarından elde edilen verilerin yaşlarına, yönetim görevlerine, eğitim durumlarına, kıdemlerine göre aldığı ortalama değerler ile yapılan Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılıklar göstermediği anlaşılmıştır.

Diğer ölçütlerden farklı olarak mezun olunan fakültelerine göre alınan ortalama değerler ile yapılan Anova testi sonuçlarına göre yöneticilerin çevre etiğine ilişkin algılarının fakültelerine göre 0.05 anlamlılık düzeyinde anlamlı farklılık gösterdiği anlaşılmıştır. Bu nedenle mülkî idare âmirlerinin çevre etiği algılama düzeyleri açısından gruplar arasındaki fark önemli derecede görülmüştür. Yöneticilerin Fakültelerine göre çevre etiği algılama düzeylerine ilişkin Anova testi sonuçları ile farkın hangi gruptan kaynaklandığını belirlemek üzere yapılan Tukey HSD testi sonuçlarına göre $p=0.048$ olarak belirlenmiş ve buna göre $p<0.05$ olduğundan gruplar arası fark anlamlı görülmüştür. Bununla birlikte Tukey HSD testi sonuçları farkın nereden kaynaklandığını göstermemiştir. Sonuç olarak fakültelerin uyguladığı eğitim programlarının ve içeriklerinin çevre etiği algılamaları bağlamında etkili ve belirleyici olabileceği değerlendirilmektedir.

11. GENEL DEĞERLENDİRME

Bu araştırma sonucunda aşağıda belirtilen değerlendirmeler yapılmıştır:

1- Türkiye’de birçok konuda olduğu gibi kırsal çevrede de etik, siyasal, hukuksal ve toplumsal sorunlarının çözümü devletten beklenmektedir.

2- Toplumun çevre sorunlarının çözümü için yeterli bilgi, kültür, eğitim ve ekonomik düzeye sahip olmadığı ifade edilmektedir.

3. Kamu Yöneticileri çevreye duyarsız kalmaktadırlar.

4. Çevre duyarlılığı ve çevre bilinci öncelikli bir konu olarak görülmemektedir. Birçok temel yaşamsal gereksinimlerini karşılayamayan bir ülke ve toplumda, çevre sorunları karşısında, çevre duyarlılığı ve bilincine dayalı olarak ilgi ve öncelik göstermek oldukça zorlaşmaktadır.

5. Türkiye’de çevre mevzuatı, çevre sorunlarının çözümünde yetersizdir.
6. Türkiye’de çevre sorunları, çevre hukukunun tam uygulanmaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.
7. Kamu yöneticilerinin çevrenin korunması ve geliştirilmesinden daha çok ekonomik kalkınmanın sağlanmasına öncelik verdikleri gözlenmektedir.
8. Çevreyi koruma, iyileştirme ve geliştirme konusunda yapılan çalışmalara halkın katılım düzeyi yok denecek kadar azdır.
9. Çevre sorunlarının çoğunlukla toplumun aşırı tüketiminden kaynaklandığı görüşü doğrulanmamıştır.
10. Günümüzde insanın doğa ile bir savaş verdiği görüşü paylaşılmıştır.
11. İl Özel İdareleri ve köyler çevre konusunda kendilerine verilen yetki ve görevleri, yeterince etkili uygulayamamaktadır.
12. Çevre sorunlarının gelecek kuşaklara bir kötülük olduğu görüşü, yüksek oranda kabul görmüştür.
13. Çevre, kalkınma için bir araç olarak görülmektedir.
14. Modernleşme süreci, çevre sorunlarının temel nedeni olarak algılanmaktadır.
15. Çevre için verilen eğitim yeterli görülmemektedir. İlk ve orta öğretim müfredatında çevreye ilişkin özel nitelikte herhangi bir ders programı bulunmamaktadır. Aynı şekilde halk eğitimi plânlamasında da çevre konusu ele alınmamaktadır.
16. İnsanların kendi çıkar ve mutlulukları için diğer canlılara ve varlıklara zarar verme hakları bulunmamaktadır. Günümüze kadar insan merkezli çevre anlayışı doğrultusunda, kapitalizmde etkisiyle tüketim ve mutluluk en yüksek değer olarak algılanmıştır. Oysa insanlık kendi bindiği dalı kestiğinin halen farkında değildir. Tüketerek mutlu olma düşüncesi bir yanılgı olarak geniş kitlelerce benimsenmiştir. Bunun sonucu olarak çok tüketen daha çok mutlu olacağını zannetmiştir. Böylece aşırı tüketim kapitalist ideoloji tarafından meşrulaştırılmıştır. Günümüzde çevre sorunlarının sosyolojik nedenlerine baktığında tüketim ekonomisinin ve bu anlayışın yaygınlığının önemli bir etken olduğu görülmektedir. Tüketim kalıpları ve değer sisteminin çevre sorunlarına yol açtığı görüşü, günümüzde büyük oranda kabul görmektedir. Mutluluk, haz, sevinç, keder, acı gibi kavramlara dayalı olarak, evrensel etik ve ahlâk yasalarına ulaşılabilceği değerlendirilmektedir.
17. İnsan nüfusunun fazlalığı, çevre sorunlarına yol açan en önemli etkenlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Üretim miktarı değişmeden

tüketimin artması sosyal ve ekonomik dengelerin bozulmasına ve çevresel sorunlara yol açmaktadır. Nüfus artışına paralel üretim artışı sağlanamadığı takdirde doğal çevrede dengesizlikler görülmeye başlanmaktadır. Öncelikle artan nüfusun fizyolojik ve biyolojik gereksinimlerinin karşılanması için çevresel değerler zarar görmektedir.

12. ÖNERİLER

1. Türkiye’de çevre mevzuatının etik bakış açısından yoksun olduğu ve daha çok insan odaklı anlayışla düzenlemelerin yapıldığı dikkate alındığında, çevre sorunlarının çözümüne yönelik olan ya da çevreye ilişkin tüm düzenlemelerde çevre odaklı bir anlayışa gereksinim olduğu ortaya çıkmaktadır.
2. Kırsal çevrede her türlü karar, eylem, tutum ve davranışlarla ilgili kamu yöneticileri duyarlı ve bilinçli olmalı, sorunları etik ve ahlâk ilkeleri boyutunda yaklaşıp değerlendirmelidirler.
3. Kırsal çevrede etik ve ahlâk dışı eylem ve uygulamaların önlenmesi için, çevreye ilişkin her türlü karar ve eylemlerin izleneceği, değerlendirileceği, kamu görevlileri etik kurulu gibi, bir çevre etik kurulu oluşturulmalıdır.
4. Kırsal çevrede yaşanan insanların, eğitim ve kültür düzeyinin yükseltilmesi ile ekonomik yönden desteklenmeleri, çevre için eğitim projeleri ile yaygın eğitim yoluyla bilinçlendirilmeleri sağlanmalıdır.
5. Çevre sorunlarının çoğunlukla toplumun tüketim kalıplarıyla ve toplumsal değerlerle olan ilgisi nedeniyle çevre için eğitim bağlamında halk eğitimi araç ve yöntemleri kullanılmalıdır.
6. Mesleğe çevre mühendisliği eğitimi alanlarında kabulü sağlanmalıdır.
7. Türkiye’de kırsal çevrede mülkî idare âmirleri çevrecilik hareketlerinin içerisinde yer almalıdırlar.
8. Kamu Yöneticilerine çevre bilinci ve duyarlılığı konusunda hizmet içi eğitimler düzenlenmelidir. Kamu yöneticileri bütün karar ve eylemlerinde çevreyi korumayı ve iyileştirmeyi amaç edinmelidirler.
9. İl genel meclisi üyeleri ile köy muhtarlarına göreve başlamalarından önce ve görevleri sırasında çevre konusunda temel eğitim verilmelidir.

KAYNAKÇA

Anıl, Nilgün, **Ekoloji Doğa Tasarımı ve Çevre Etiği**, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa, 2001.

Armağan, Ramazan, **Yerel Yönetimlerde Çevre Hizmetlerini Sunma Yöntemleri ve Karşılaştırmalı Analizi**, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Manisa, 1996.

Avcı, Hüseyin, **Çevre Sorunları ve Mahalli İdareler**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1989.

Azqueta, Diego and Gonzalo Dalacámara, "Ethics, economics and environmental management" **Ecological Economics**, 56 (2006), p:524-533, www.elsevier.com/locate/ecocon, Available online at www.sciencedirect.com; 10 May 2005, 05.02.2008.

“Cantzen, Rolf, **Daha Az Devlet Daha Çok Toplum**, (Çev: Veyssel Atayman), İstanbul, Ayrıntı Yayınları”, 2000, Aktaran Selim Kılıç, **Çevre Etiği**, Orion Yayınları, Ankara, 2008.

Ceritli, İsmail, **Çevre Sorunları- Çevre İçin Eğitim İlişkisi ve Bir Araştırma Örneği**, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas, 1996.

Ciniviz, Mehmet Yaşar, **Etik Sorunlar Açısından “Ekolojik Etik”: Han Jonas Etiği Üzerine Bir İnceleme**, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2002.

Çobanoğlu, Nesrin, **“Bireysel Etikten Toplumsal- Siyasal Etiğe”**, Yaman Örs Armağanı, (Ed: Yayın Kurulu), Türkiye Biyoetik Derneği Yayınları, Adana, 2005.

Çobanoğlu, Nesrin, **Tıp Etiği**, İlke Yayınevi, Ankara, 2007.

Çobanoğlu, Nesrin ve Güleşan Demirbaş, “Biyoetik Yaklaşımların Uygulamalı Etiğe Yansımaları” **Uluslar Arası Katılımlı 3. Ulusal Tıp Etiği Kongresi, Kongre Kitabı-1**, (Ed), Özhan Matbaacılık, Bursa 2003.

Des Jardins, Joseph R., **Çevre Etiği**, Çevre Felsefesine Giriş, (Çev. Ruşen Keleş), İmge Kitabevi, Nisan 2006 Ankara,

Duru, Bülent, **“Avrupa Birliği Çevre Politikası”** A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, www.ankara.edu.tr/acikarsiv/fulltex/, 31.05.2009.

Ertürk, Hasan, **Çevre Bilimlerine Giriş**, U.Ü.Yayınları, no:10, Bursa, 1996

Evanoff, Richard, **Environmental Ethics**, Reconciling Self, Society, And Nature In Environmental Ethics, Capitalism Nature Socialism Volume 16 Number3 September 2005, The Center For Political Ecology Www.Cnsjournal.Org, 05.02.2008.

“Fraser-Darling, **Die Verantwortung des Menschen für seine Umwelt, Ökologie und Ethik**”, Aktaran Annemarie Pieper, **Etik**, Ayrıntı Yayınları, Ankara, 1999, s: 93.

Freiman, Christopher, **“Environmental Virtue Ethics”**, Book Review, edited by Ronald Sandler and Philip Cafaro. New York and Oxford: Rowman & Littlefield, 2005, pp. 240. ETHICS & THE ENVIRONMENT, 11(1) 2006 , Indiana University Press, Bloomington, USA

Geray, Cevat ve Ruşen Keleş, Can Hamamcı, ve diğerleri, **Mahalli İdareler ve Çevre El Kitabı, Çevre Projesi Yönetimi, Araştırma ve Proje Grubu Çalışması**, TODAİE-A.Ü.S.B.F, 1991, Ankara

Görmez, Kemal, **Çevre Sorunları ve Türkiye**, Gazi Kitabevi, 3. baskı, Mart 2003, Ankara,

Gülçubuk, Bülent, **Türkiye’de Tarım**, (Ed: Fahri Yavuz), Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Aralık 2005, Ankara.

Kamu Hizmetinde Etik, TÜSİAD-OECD, Eylül 2003, İstanbul.

Kaplan, Ayşegül, **Çevre Sorunlarının Küreselleşmesi ve Uluslar arası Düzeyde Bütüncül Politika Arayışları**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1995, Ankara.

Keleş, Ruşen ve Can Hamamcı, **Çevre Politikası**, İmge Kitabevi, Mayıs 2005, Ankara,

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ağustos, 2000, İstanbul.

Kılıç, Selim, **Çevre Etiği**, Orion Yayınları, Ankara, 2008.

Mengi, Ayşegül ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme, AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

Örs, Yaman, **Etik Açından Doğal Çevremiz**, İnsan Çevre Toplum (Ed: Ruşen Keleş) İmge Kitabevi, 2. baskı, 1997, Ankara.

Özdemir, Şevket, **Türkiye’de Toplumsal Değişme ve Çevre Sorunlarına Duyarlılık**, An-

kara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 1987.

Pieper, Annemarie, **Etik**, Ayrıntı Yayınları, Ankara, 1999.

"Rock, M., **Theologie der Natur, Ökologie und Ethik**, s: 83, 93." Aktaran Annemarie Pieper, **Etik**, Ayrıntı Yayınları, Ankara, 1999.

Yağanak, Eray, **İnsan-Doğa İlişkisinin Etik Açısından İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mayıs, 2002.

TÜZEL DÜZENLEMELER

Belediye Kanunu Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 3/7/2005, Yayımlandığı R.Gazete Tarih: 13/7/2005 Sayı: 25874 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt: 44

Çevre Kanunu Kanun Numarası: 2872 Kabul Tarihi: 9/8/1983 Yayımlandığı R.Gazete : Tarih : 11/8/1983 Sayı: 18132 Yayımlandığı Düstur : Tertip: 5 Cilt: 22

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No. 5302, Kabul Tarihi: 22.2.2005

Köy Kanunu Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18/3/1924, Yayımlandığı R. Gazete:Tarih: 7/4/1924 Sayı: 68 Yayımlandığı Düstur: Tertip: 3 Cilt: 5 Sayfa: 336

EKLER (Anket Soruları)

Yönerge:	Hiç Katılmıyorum	Az Katılmıyorum	Orta Düzeyde Katılmıyorum	Çok Katılmıyorum	Tam Katılmıyorum
Aşağıda yer alan ifadeler çevre sorunları ve çevre etiği ile ilgili bilgi ve görüşlerinize ilişkindir. Ölçekte bulunan ifadelerin doğru ya da yanlış yanıtı yoktur. Sizden istenen aşağıdaki ifadeleri dikkatle okuyarak bu ifadelerden her birinin bilgi ve görüşleriniz açısından ne ölçüde doğru olduğunu uygun yanıt aralığını işaretleyerek belirtmenizdir.					
1. Türkiye’de çevre bakımından en önemli sorun; toplumda çevre bilinci ve duyarlılığının yeteri kadar gelişmemiş olmasıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
2. Çevre sorunlarının çözümü devletten beklenmektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
3. Toplum, çevre sorunlarının çözümü için yeterli bilgi, kültür, eğitim ve ekonomik düzeye sahip değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
4. Kamu Yöneticileri çevreye duyarlı kalmaktadırlar.	☐	☐	☐	☐	☐
5. Çevre duyarlılığı ve çevre bilinci öncelikli bir konu olarak görülmemektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
6. Türkiye’de çevre mevzuatı çevre sorunlarının çözümünde yetersizdir.	☐	☐	☐	☐	☐
7. Türkiye’de çevre sorunları çevre hukukunun tam uygulanmaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
8. Kamu yöneticileri çevrenin korunması ve geliştirilmesinden daha çok ekonomik kalkınmanın sağlanmasına öncelik vermektedirler.	☐	☐	☐	☐	☐
9. Türkiye’de çevre sorunları halk tarafından bir sorun olarak algılanmamaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
10. Çevreyi koruma, iyileştirme ve geliştirme konusunda yapılan çalışmalara halkın katılım düzeyi yok denecek kadar azdır.	☐	☐	☐	☐	☐

11. Çevre sorunları çoğunlukla toplumun aşırı tüketiminden kaynaklanmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
12. Günümüzde insan doğa ile bir savaş vermektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
13. İl özel İdareleri çevre konusunda kendilerine verilen yetki ve görevleri yeterince etkili uygulayamamaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
14. Köy yönetimleri çevre konusunda kendilerine verilen yetki ve görevleri uygulayamamaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
15. Çevre sorunları gelecek kuşaklara bir kötülüktür.	☐	☐	☐	☐	☐
16. Çevre, kalkınma için bir araç olarak görülmektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
17. Modernleşme süreci çevre sorunlarının temel nedenidir.	☐	☐	☐	☐	☐
18. Çevre için verilen eğitim yeterli değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
19. İnsanlar, diğer canlılara ve varlıklara gerekli saygıyı ve özeni göstermelidirler.	☐	☐	☐	☐	☐
20. İnsanlar kendilerini bütün canlılardan üstün görmemelidirler.	☐	☐	☐	☐	☐
21. İnsanların kendi çıkar ve mutlulukları için diğer canlılara ve varlıklara zarar verme hakları olmamalıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
22. İnsan nüfusunun fazlalığı, çevre sorunlarına yol açan en önemli etkenlerden biridir.	☐	☐	☐	☐	☐
23. Tüketim kalıpları ve değer sistemi çevre sorunlarına yol açmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
24. Kadınların ezilmesi ile doğaya karşı yapılan eylemler arasında bir ilişki bulunmaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
25. Yöneticinin karar ve eylemlerinin iyiliği ve kötülüğü sonuçlarına bağlı olmalıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
26. Yöneticinin karar ve eylemlerinin iyiliği ve kötülüğü eylemin sonucuna değil, dayandığı ilke, niyet, amaç ile izlenen yol ve yöntemlere bağlı olmalıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
27. Çevre insanlığa hizmet ettiği için bir değer taşımaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
28. Mutluluk, haz, sevinç, keder, acı gibi kavramlara dayalı olarak, evrensel etik ve ahlâk yasalarına ulaşılabilir.	☐	☐	☐	☐	☐
29. Yönetici bütün karar ve eylemlerinde çevreyi korumayı ve iyileştirmeyi amaç edinmelidir.	☐	☐	☐	☐	☐
30. Yönetici karar ve eylemlerinin iyi ve kötü olmasını belirlemede en önemli ölçüt adalettir.	☐	☐	☐	☐	☐

OMBUDSMAN KURUMU VE TÜRKİYE’DE KURULMASININ TÜRKİYE’NİN DEMOKRATİKLEŞMESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİĞİ ÜZERİNE ETKİLERİ

Ramazan ŞAHİN *

ÖZET

Demokrasi ve insan haklarındaki gelişmelere paralel olarak, idareler hakkındaki şikâyetler ile daha fazla hesap verilebilirlik ve şeffaflık talepleri de artmıştır. Demokratik ülkeler, vatandaşlarını idarenin haksız, adaletsiz ve demokratik olmayan eylem ve işlemlerinden korumak ile hesap verilebilirlik ve şeffaflığı artırmak için bazı mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bunlardan birisi ombudsmandır.

Ombudsman şimdi de Türkiye’nin gündemindedir. Dünyadaki uygulamalarına ve Türkiye’nin mevcut demokratik ve idari problemlerine bakıldığında Türkiye’de ombudsmanın kurulması faydalı olacaktır. Ombudsman, hukukun üstünlüğünü koruyarak ve geliştirerek, insan hakları şartlarını iyileştirerek, kötü yönetimi (özellikle yolsuzluğu) önleyerek ve neticede iyi/demokratik bir yönetimi inşa ederek Türkiye’nin demokratikleşme problemini çözmesine ve bir AB üyesi olmasına yardımcı olabilir.

Anahtar Kelimeler

Ombudsman (Kamu Denetçisi), İyi/Demokratik Yönetim, Kötü Yönetim, Hesap Verilebilirlik, Avrupa Birliği.

ABSTRACT

The Ombudsman Institution and its On Turkey’s Democratization and The European Union Membership Process

In parallel to the developments in democracy and human rights, grievances about administrations and demands for more accountability and transparency have also grown. Democratic states have evolved some mechanisms to protect their citizens from their administrations’ illegal, unfair or undemocratic activities and to increase their accountability and transparency. One of them is the Ombudsman.

The Ombudsman is now on Turkey’s agenda. Looking at its implementations in the World and Turkey’s existing democratic and administrative problems, the establishment of the Ombudsman in Turkey will be useful. The Ombudsman can help Turkey to solve her democratization problem and be a member of the EU by protecting and promoting the rule of law and human rights, preventing maladministration (in particular corruption) and consequently establishing good/democratic governance.

Key Words Ombudsman, Good/Democratic Governance, Maladministration, Accountability, European Union

* Düzce Vali Yardımcısı

GİRİŞ

II. Dünya Savaşı'ndan bu yana dünyada yaşanan en önemli gelişme demokratikleşme olmuştur. "Hesap verilebilirlik ve insan haklarının korunması, demokrasinin olmazsa olmaz bir parçası haline gelmiştir. Bu bağlamda batılı demokrasilerde son zamanlardaki en önemli gelişmelerden birisi, daha fazla demokratik kontrol ve hesap verilebilirliğin artması talepleri olmuştur" (Costa ve diğerleri, 2003:667). Demokrasilerde yönetenlerin denetimi konusu da uzunca bir süredir tartışılmaktadır.

Kamu hizmetlerindeki artış ve yönetim birimlerinin büyümesine paralel olarak, bürokrasi ve kötü yönetimden kaynaklanan hak ihlallerinde önemli bir artış meydana gelmiştir. Globalleşme, nüfus artışı, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerdeki artış, teknolojik gelişmeler ve iletişimin artması, idarelerin büyümesi, siyasal sistemlerin daha karmaşık hale gelmesi gibi sebeplerle temel hakların kullanımını garanti altına alan mevcut adli, idari ve diğer mekanizmalar yetersiz hale gelmiştir. Öte yandan, güç ve hesap verilebilirlik üzerindeki geleneksel kontrol ve denge (checks and balances) mekanizması da etkisizleşmeye başlamıştır. Bu nedenle parlamentolar artık tek başlarına kamu hayatını kontrol edemez hale gelmiş ve parlamento denetimi dışında yeni denetim şekilleri (anayasa mahkemesi, mali denetim mahkemeleri, ombudsman ve diğer denetim organları gibi) gelişmiştir.

Daha demokratik ve daha iyi bir yönetim arayışında olan ülkeler mevzuatlarını kamuda şeffaflığı artırma yönünde değiştirmenin (örneğin ABD'de Şeffaflık Kanunları (Sunshine Acts) yanında ombudsman kurumunun kurulmasını da yararlı bulmuşlardır. Ombudsmanın hukukun üstünlüğünü ve insan haklarını korumak ve geliştirmek ve kötü yönetimi engellemek suretiyle iyi/demokratik yönetimi sağlamada etkin bir mekanizma olduğu genellikle kabul edilmekte ve bu kurum teorisyenler, devletler ve uluslararası kuruluşlarca bir demokratikleşme ölçütü olarak görülmektedir. (The Office of the High Commissioner for Human Rights,1993; OSCE/ODIHR, 1998; United Nations Human Development Programme, 2000; The Parliamentary Assembly, 2004).

Türkiye gelişmekte olan demokratik bir ülkedir. Ancak, insan hakları, yolsuzluk, rüşvet ve kötü yönetim gibi demokrasiyi ilgilendiren sorunlarla yıllardan beri uğraşmaktadır. Türkiye aynı zamanda bir AB adaydır ve tam üye olmayı bir devlet politikası haline getirmiştir. Bu meyanda bir ombudsman kurumu kurmaya karar vermiştir. Ombudsmanın Türkiye'de de etkin bir mekanizma olup olamayacağı konusu ise sık tartışılan konulardan olmuştur. Makale bu konuyu ele almakta ve ombudsman kurumunun Türkiye'nin demokratikleşme sorununu çözmesinde ve AB'ye tam üye olmasında bir etkisinin olup olamayacağını araştırmaktadır.

1 OMBUDSMAN KURUMU

1.1. Ombudsman nedir?

“Ombud” İsveççe bir kelime olup “konuşmacı” anlamına gelmekte “ombudsman” ise “ajan” “başka bir kişinin temsilcisi” “güvenilir şahıs” veya “koruyucu” anlamlarına gelmektedir (Rowat, 1965: 24). “Klasik orijinal şekliyle ombudsman, yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için parlamentolarca kurulan bir kamu kuruluşudur” (Reif, 2004:1). Geniş anlamda ombudsmanı “bireylerin temel insan haklarını özellikle iyi idare edilme hakkını korumak, geliştirmek ve idareyi iyileştirmek amacıyla; parlamento, hükümet veya yerel idarelerce uluslararası, ulusal, bölgesel veya yerel düzeylerde atanan ve kamu idarelerinin herhangi bir eylem veya işleminden zarar gören veya haksızlığa uğrayan bireylerin yapacakları şikâyetleri kabul edip bunları soruşturarak idarelere tavsiyelerde bulunan ve kendisini atayan otoriteye rapor veren ancak yargılama, işlemi değiştirme veya başka herhangi bir yaptırım uygulama yetkisi bulunmayan bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir kurum veya kişidir” şeklinde tanımlayabiliriz.

Ombudsmanın adı, sahip olduğu yetkilere göre ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Örneğin İngiltere’de idare için parlamento komisyonu, Fransızca konuşulan ülkelerde cumhuriyetin arabulucusu, İtalya’da vatandaşın avukatı, İspanya ve İspanyolca konuşulan ülkelerde halkın avukatı olarak adlandırılmaktadır.

Klasik ombudsman idarenin dışındadır, çalışması bakımından yasama ve yürütmeden bağımsızdır ve yasa ile kurulmuştur (Hill, 1976: 12).

1.2. Ombudsmanın Tarihçesi

Ombudsmanın tarihçesi Osmanlı Devleti’ne kadar uzanır. Osmanlı’da idarî yargı sistemi olmaması sebebiyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, “Kadıül-Kudat” adıyla özel görevli bir kadı (hâkim) tayin edilmişti. İsveç Kralı 12. Charles, 18. yüzyılın başlarında Edirne’de sürgünde iken bu kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde 1809 yılında idarenin kral adına gözetimi için ilk ombudsmanı kurmuştur.

İsveç Ombudsmanı en eski ombudsman olup, bütün ombudsmanların en güçlü olanıdır. Ombudsmanın tarihçesi üç ana döneme ayrılabilir. Otoriter monarşi döneminde (1809), ombudsman, yürütme erki içerisinde dahili bir otorite idi. İsveç kralları ombudsmanı, idarenin kanunlarına sıkı sıkıya saygı göstermesi ve uygulaması için ihdas ettiler. Ombudsman, yürütmenin öteki güçler üzerindeki otoritesini sağlamlaştırmak için görevlendirilmiş bir devlet memuru idi. Daha sonra, 19 yüzyıl’ın ikinci yarısında, parlamentonun yürütmeyi kontrol

enstrümanlarından birisi haline geldi. Nihayet 20. Yüzyıl boyunca vatandaşların kamu otoritelerini kontrol etme aracı haline dönüştü.

Bürokrasinin zorbalık ve keyfiliklerine karşı "sivil hakların savunucusu" olarak, ombudsman, artık sadece otoriteler (erkler) arasındaki yatay ilişkilerle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda devletin vatandaşlarca dikey kontrolünün de bir parçası haline gelmiştir. Böylece ombudsman, demokratik sistemlerdeki iki temel hesap verilebilirlik boyutunu birleştirmektedir (Przeworski ve diğerleri, 1999).

Ombudsmanlık 20. yüzyıl'ın ikinci yarısında, anavatanının çok ötelere kadar yayıldı. Ancak bu kurum, bütün dünyaya yayılmadan önce büyük değişikliklere uğramıştır. Ombudsman önce Finlandiya (1919), Danimarka (1955), Norveç (1963), Almanya (1957), ve Commonwealth Ülkeleri (1960 başları) tarafından kopya edildi. Daha sonra İngiltere (1967), Amerika Birleşik Devletleri (1969), Fransa (1973), İtalya (1974), İspanya (1978) Yunanistan (1998) ve Latin Amerika ülkeleri bu kurumu ihdas ettiler. Ombudsmanın parlamenter demokrasilerde yayılması 1970'lerde başladı.

Demokratikleşme dalgalarına paralel olarak ve Sovyetler Birliği'nin dağılması neticesinde, bu kurum, birçok ülke tarafından alınarak adapte edildi. Günümüz itibarı'yla 120'yi aşkın ülke ombudsmana sahiptir (International Ombudsman Institute, 2007). "Bir ombudsmana sahip olmak bugünlerde bir ülkenin demokratik reformlar konusundaki ciddiyetinin bir göstergesidir" (Ayeni ve diğerleri, 2000: 5) ve uluslararası demokratik kuruluşlar ve organlarca bir demokrasi kriteri olarak görülmektedir.

Ombudsman kavramı, kamu ve özel sektör alanlarında yaygın hale gelmiştir. Yerel ve bölgesel hükümetler/idareler, federe kuruluşlar, uluslararası ve uluslararası kuruluşlar ve birçok kamusal ve özel organizasyonlar (taşımacılık, iletişim ve enerji hizmetleri), şirketler, üniversiteler ve medya tarafından, çalışanlar, halk ve müşteri ilişkilerini geliştirmek ve sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak için bir anlaşmazlık çözüm mekanizması olarak kurulmuştur (Magnet, 2003).

1.3. Ombudsman Türleri

Genellikle üç tipi vardır. Bunlar:

- Yasama organınca atanan (teşrifi)
- Yürütme organınca atanan (icrai)
- Uzmanlaşmış

ombudsman tipleridir. Yasamasal ombudsman en yaygın olanı tiptir ve bir anayasa veya kanun ile kurulur. Bağımsız olmasına rağmen, parlamentoya rapor verir ve hükümeti denetleme işinde ona yardım eder. Yürütmesel ombuds-

man hükümet veya başbakan tarafından atanır ve genellikle belirli bir veya bir grup idarenin denetimi ile görevlendirilmiştir. Uzmanlaşmış ombudsmanın yetkisi insan hakları gibi belirli fonksiyonel bir alanla sınırlıdır ve parlamento veya hükümet tarafından atanabilir.

1.4. Avrupa Ombudsmanı

AB de 1994 yılında üye ülkelerde yaşayan kişilerin AB yönetimi hakkındaki şikâyetlerini iletebilecekleri bir kanal sağlamak ve şeffaflık ile hesap verilebilirliği artırarak demokratik arızaları azaltmak amacıyla, kendi ombudsmanını kurmuştur. Avrupa Ombudsmanı AB Parlamentosu'na herhangi bir üye ülkede oturan veya kayıtlı ofisi bulunan herhangi bir özel veya tüzel kişinin Avrupa Adalet Mahkemesi ve Avrupa İlk Merci Mahkemesi haricindeki topluluk kurum ve kuruluşları ile organlarının faaliyetlerindeki kötü yönetim vakalarıyla ilgili şikâyetlerini almakla yetkili kılınmıştır. Ancak, uygulamada insan hakları şikâyetlerine de bakmaktadır. Bu kurum, AB'nin yasallaşmasında yeni bir eğilimi temsil etmektedir ki bu eğilim "birliğin bütün kurum ve kuruluşlarının standart kural ve prosedürlere bağlanması veya tek bir görevi olan ama bu kural ve prosedürleri bütün AB kurumsal sistemine uygulamaktan sorumlu organlarca incelenmesini içermektedir" (Peterson ve Shacleton, 2002:366).

1.5. Ombudsman Nasıl Çalışır?

"Ombudsman, kötü yönetim olaylarını veya durumlarını (zayıf veya hatalı idare) soruşturur. Bunlara idari düzensizlikler, adaletsizlik, ayrımcılık, görev veya yetki suiistimali, bilgi vermeyi reddetme ve gereksiz gecikme örnek olarak verilebilir" (The European Ombudsman, 2007).

Ombudsman, bir başvuru üzerine harekete geçer veya kendiliğinden de soruşturmaya başlayabilir. Herhangi bir idare tarafından haksızlığa uğrayan kişiler, ombudsmana başvurabilir. Ancak, İngiltere ve Fransa gibi bazı ülkelerde vatandaşlar sadece milletvekilleri aracılığıyla başvurabilmektedirler. Bir şikâyetin ombudsman tarafından kabul edilebilmesi için, şikâyet ombudsmanın görev alanına girmeli ve şikâyetçi evvela söz konusu idareye başvurmalı ve herhangi bir olumlu cevap alamamış olmalıdır. "Ombudsman, soruşturma yaparken, ilgili idareye şikâyet hakkında bilgi verir; idare bu problemi çözmek için adımlar atabilir. Buna "idare tarafından sorunun çözülmesi" denir ve bu bir 'kazan-kazan' durumudur. Eğer kötü yönetim bulunur ve sorun inceleme sırasında çözümlenmezse, ombudsman, şikâyetçiyi tatmin etmek için dostane bir çözüm bulmaya çalışır. Şayet bunda başarılı olamazsa, ombudsman kötü yönetimi düzeltmeye ve gerekli adımları atmaya çağırarak idareyi eleştirebilir ve ona tavsiyelerde bulunabilir. Eğer söz konusu idare tavsiyelerini dikkate almazsa, ombudsman parlamentoya özel bir rapor sunabilir (Diamandouros, 2002).

Ombudsman genellikle kendisini atayan ve kontrol eden parlamentodan bağımsız olarak çalışır ve bağımsızlığı anayasal veya yasal olarak garanti altına alınmıştır (Tortop, 1998). Ombudsman, parlamentoya yıllık rapor verir ve idareleri zorlamak için herhangi bir zorlayıcı gücü yoktur. O, bir hâkim gibi yasal olarak bağlayıcı zorunlulukları getiremez, ancak uygun yerlerde muhtemel çareler için idarelere tavsiyelerde bulunabilir. Bu husus, bu müessese hakkında yapılan en yaygın eleştiridir. Ancak, eğer zorlayıcı bir gücü (müeyyidesi) olmuş olsaydı bu sefer de öteki yargılama ve soruşturma mekanizmalardan bir farkı kalmazdı. Yasal olarak bağlayıcı bir karar isteyen bir vatandaş pekâlâ mahkemelere gidebilir. Müeyyidesizlik, ombudsmanın mahkemelere gerçek bir alternatif olmasını sağlamaktadır. O halde, bu durum, tersine, ombudsmanın güçlü yanı olabilir. Daha da önemlisi, ombudsman basın toplantısı yapabilir veya halka açık olarak konuşma yapabilir. "Bu daha ziyade bağımsızlık ve tarafsızlık ihtiyacı ile ilgilidir" (Carver, 1990:394) ve bu enstrüman potansiyel ihlal edicileri vazgeçirmek suretiyle ombudsmanın elini kuvvetlendirir.

Ombudsmanın etkinliğini artıran faktörler, onun şahsi karakteri, tarafsızlığı, halkın ona ulaşabilirliği, finansal kaynaklar, bağımsızlığı, hükmetme alanı, gücü, toplum ve hükümet kuruluşlarının kendisine duyduğu saygı, demokratik hükümet ve hükümet ve uluslararası kuruluşlarla yardımlaşmadır.

2 OMBUDSMANIN GÖREVLERİ YETKİLERİ VE ROLÜ

Ombudsmanın görevi, yetki ve sorumlulukları ile rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. İskandinav ülkeleri gibi ülkeler yetki alanını son derece geniş tutarken bir kısım ülkelerde sadece yürütme ile sınırlı tutulmuştur. Yasama, yargı, devlet başkanı veya cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar kurulu ve askeri kuvvetler genellikle ombudsmanın görev alanı dışındadır. Birçok insan hakları ombusmanı, anayasal veya diğer yasal konuları mahkemelere taşıyabilmektedir.

Kimi durumlarda da ombudsman sadece belirli bir bölgesel veya yerel idare ya da uluslararası kuruluş için atandığından yetki alanı bu bölge veya yerel idare ya da kuruluş ile sınırlı kalmaktadır. Mesela AB Ombudsmanı'nın yetki alanı sadece AB sınırlarıdır. Birçok ülke de insan haklarının ve toplumun en korumasız kesimlerinin özellikle çocukların, kadınların ve azınlıkların haklarının korunması ve geliştirilmesi için özel bir ombudsman atamıştır. Ombudsman, idareyi ve insan haklarını ilgilendiren konularda yasal düzenleme ihtiyaçlarını içeren başvuruları da soruşturmaktadır. Yetki alanı en fazla olan ve en kudretli ombudsman, yasama organlarınca atanan ombudsmandır. İskandinav ülkeleri bu tür ombudsmana sahiptir. İsveç ve Finlandiya'da ombudsmanın yargıyı soruşturma ve kamu çalışanlarını cezalandırma yetkisi de vardır.

Hill’e göre ombudsman kurumunun yaptığı fazla bir şey yoktur ve kamu yönetiminin işleyişi üzerinde önemli bir etkisi yoktur. Ombudsman, İskandinav ülkelerinde bile, genel olarak, refah şikâyetlerini ele alan bir kurum haline gelmiştir. Bu durum, ombudsmanı yel değirmeni karşısındaki Don Quixote gibi gören ombudsman savunucularını üzebilir. Fakat eleştiriler biraz yumuşatılabilir. Ombudsman değirmenin millerine saldırmadığı gibi onun çarkları arasına kum da atmamıştır. Ombudsmanın elde ettiği başarılar çok değildir, fakat, büyük ve psikolojik halk etkisine rağmen, idareleri çok az oranda etkilemiştir (Hill, 1976). Ancak, hükümet çalışanlarının muhtemel kötü eylem ve işlemlerini soruşturma kapasitesine sahip tarafsız bir soruşturmacının varlığı, bizatihi kamu yönetiminde suiistimallere karşı kuvvetli bir caydırıcı olabilir.

Ombudsman, esasen bir şikâyet ele alma müessesesidir ve esas rolü bireylere idare ile olan sorunlarının çözümünde yardımcı olmaktır. Avrupa Ombudsmanı Profesör DİAMADOUROS, ombudsmanın icra ettiği üç temel fonksiyonu şöyle formüle etmiştir: “Birincisi, ombudsman idare üzerinde bir dış kontrol aracı olarak hizmet edebilir. Bu kontrol, idarece yapılan ihlallerin tespitini ve bunların giderilmesi için yapılacak tavsiye hazırlıklarını içerir. İkincisi; vatandaşlarla idare arasında her iki tarafça da kabul edilebilecek bir karara ulaşmayı amaçlayan bir diyalogun tesisi anlamına gelen arabuluculuktur. Üçüncüsü ise, idarenin hizmetlerinin geliştirilmesi ve değiştirilmesi için teklifler hazırlanması ile ilgilidir” (Center for the Study of Democracy, 2002: 10).

Ombudsman, devletin dönüşümü ve modernizasyonunda dikkati aşağıdaki ihtiyaçlara çekerek önemli bir etki yapabilir: (1) İnsan haklarının korunması, yeni kanunların bireysel durumlara uygulanmasındaki problemlerin giderilmesi ve mevzuatın anayasa ve uluslararası insan hakları sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi için gerekli mevzuat değişiklikleri; (2) devlet kurumlarının ve yapısının reforme edilmesi ve (3) Kamu kuruluşlarının faaliyetlerindeki özellikle de halkla ilgili faaliyetlerindeki değişiklikler” (Bizjak, 2000).

İsveç Ombudsmanı, kamu yönetiminin gözetiminde parlamentonun sağ kolu olarak hizmet etmiştir. İsveç’in dört parlamento ombudsmanının iki görevi vardır: Kamu yönetimi ve yargıda hukukun üstünlüğünün denetlenmesi ve kamu yönetiminde temel hakların ve vatandaşların özgürlüğünün ihlal edilmemesinin sağlanması. Sonuç gayet açık: İsveç dünyadaki en demokratik ülkelerden birisidir ve sosyal demokrasinin beşiğidir.

Finlandiya da en demokratik ülkelerden birisidir ve Finlandiya ombudsmanını, dünyadaki en köklü ve en çok saygı gösterilen ombudsmanlardan birisidir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’ne göre, Finlandiya, son yıllarda dünyada en az yolsuzluk yapılan ülke olmuştur. Lozan’da bulunan ‘Institute for Management Development’ a göre Finlandiya, idarelerinin açıklık ve şeffaflığında da yine

dünyada en iyi sırada yer almıştır. Finlandiya’da yolsuzluğun çok nadiren olmasını açıklayan unsurlar arasında, şeffaflık ve açıklık ile ombudsmanın güçlü pozisyonu özel önem arz etmektedir. (Tiihonen ve Tiihonen, 2005). “Sonuç olarak, Finlandiya Ombudsmanı, sadece iyi yönetimi geliştirmekle kalmayıp, aynı zamanda, ülkenin uluslararası ve dâhili insan hakları yükümlülüklerini denetlemek için de açıkça görevli kılınmıştır ve bu şekilde dâhili insan haklarının korumasına yardımcı olmaktadır” (Reif, 2004: 141).

İspanyol Ombudsmanı çok güçlüdür ve İspanya’nın Franco’dan sonra demokratikleşmesinde büyük etkisi olmuştur. Birçok Latin Amerika ülkesi tarafından örnek alınmıştır.

İspanyol Ombudsmanı, temel hakların korunması ve (önemli bir motivasyon olarak) kamu yönetimini kontrol etme ve denetleme görevleri üzerinde en çok duran ombudsmanlardan birisi olmuştur. İspanyol Ombudsmanı, bir parlamento komisyonu olarak, vatandaşların temel haklarının ve halk özgürlüğünün savunulması ile görevli ve sorumludur ve bakanlıkların, idari otoritelerin, memurların ve kamu yönetiminde çalışan bütün kişilerin faaliyetlerini soruşturmakla yetkilidir. Yasaların anayasaya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilir ve temel hakların ihlali durumunda şikâyetle bulunabilir (El Defensor del Pueblo, 2007).

Yunanistan Ombudsmanı (YO) “bireysel idari faaliyetleri veya ihmalleri ya da devlet dairelerince yapılan önemli faaliyetleri veya şahsi haklara tecavüz eden veya özel veya tüzel kişilerin yasal menfaatlerini ihlal eden kamu hizmetlerini soruşturur (The Greek Ombudsman, 2006). Yunanistan Ombudsmanı sadece ekstra bir yargısal kontrol mekanizması olarak faaliyet gösteren değil aynı zamanda merkezi bölgesel ve yerel yönetimlerin hukukun üstünlüğünü koruyup gözetmelerini de gözlemleme görevi olan ilk idari otoritedir. (Christopoulos and Hormovitis, 2003: 41).

Yunanistan Ombudsmanı tarafından soruşturulan konular arasında din özgürlüğü hakkı, polisin sevk ve idaresi, kadınlara karşı yapılan ayrımcılık, eğitim hakları, vicdani ret hakkı, çocuk hakları, kötü cezaevi koşulları ve öteki insan hakları problemleri yer almaktadır. Yunanistan Ombudsmanı, vatandaşları korumak için, hükümetin insan haklarını ilgilendiren ulusal ve uluslararası kuralları uygulamadaki isteksizliği ve gecikmesi ile de ilgilenmekte ve bazen kanunlarda değişiklik yapılmasını da tavsiye etmektedir. Yunan Hükümeti, ombudsmanın çaba ve gayretleri sonucu, bir “İyi Davranışlar Kitabı” yayınlamıştır. Yunanistan Ombudsmanı, insan hakları ve din özgürlüğü şikâyetlerini çözmede ve idareyi daha demokratik bir hale getirmede etkili bir araç olduğunu açık olarak ispatlamıştır.

Yakın zamanda yapılan bir çalışma, ombudsmanın eski komünist ülkelerde demokrasinin sağlamaştırılmasındaki rolünü detaylı olarak açıklamaktadır:

"Geçen son on yılda, eski komünist ülkelerde, birçok yeni kuruluş ve daireler, hükümet fonksiyonlarını kontrol etmek ve denetlemek ya da mevcut olan fonksiyonları geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bunlardan birisi de ombudsman kurumudur. Eski komünist blokta bulunan ülkelerin hemen hepsi bir ombudsman kurumu oluşturmuş veya oluşturmayı planlamaktadır. Bu, bloktaki "ombudsmania" sebebiyle değil, fakat ulusal demokratik kurumların evriminin bir parçasıdır. Bu ülkeler, kendi ombudsman kurumlarını hukukun üstünlüğü, demokratik yönetim ve bir bütün olarak demokrasiyi, insan hakları ve sivil hakların savunulması yoluyla sağlamlaştırmak için oluşturmuşlardır (Vangansuren, 2002: 36).

"Eski komünist ülkelerdeki genç ombudsman kurumları farklı zorluklara (tecrübe, kaynak, yetki ve destek yokluğu) göğüs germek zorunda kalmalarına rağmen, toplum ve devlet hayatında gözle görülür bir güç haline çoktan gelmişlerdir. Ombudsmanın bu ülkelerdeki inşa edici temel rolü, insan haklarının savunulması yoluyla demokrasi ve hukukun üstünlüğünü sağlamlaştırmak, ikinci rolü, kamu yönetiminde reformları yerleştirmek, üçüncü rolü, politika ve kanun yapma süreçlerine halkın katılımını artırmak, dördüncü rolü, sivil toplumu güçlendirmek ve beşinci rolü de bu ülkelerin uluslararasılaşma ve küreselleşme süreçlerini hızlandırmak idi" (Vangansuren, 2002).

Yakın araştırmalar, Latin Amerika'daki ombudsmanların, çalıştıkları ortam sebebiyle çok başarılı olamadıklarını ve Latin Amerikan demokrasileri için tek başlarına bir çare olamadıklarını göstermektedir. El Salvador'da Victoria Velázquez de Avilés ve Guatemala'da Ramiro de León Carpio dönemleri haricinde, insan hakları ombudsmanının, bu iki ülkede, yatay hesap verilebilirliği geliştirmede gözle görülür bir etkisi olmamıştır. (Dodson& Jackson, 2004). Bölgedeki bazı ombudsman kurumlarının aşırı iş yükü altında olduğu görülmektedir. Bunlar, sorumluluğunda olmaması gereken alanlara el atmaya çalışmakta bu da ombudsman kurumlarının ne yaptığını tanımlamayı güçleştirmektedir. Bu ek faaliyetlerin bir kısmı, bu kurumların birçoğunu destekleyen bağışçı finansör ülkelerce finanse edilen programların şartlarından kaynaklanmaktadır. Dış yardım olmadan, Latin Amerika'daki ombudsmanların çoğu, faaliyetlerini yerine getiremezdi (Quesada, 2007).

Ancak yine de, bu düşünceler, bu ülkelerin siyasal hayatlarını etkileyen, kamu alanında çoğulculuğa katkıda bulunan ve düşük dereceli bir hesap verilebilirlik ve bu haklara düşük seviyede bir devlet saygısı ile karakterize edilmiş olan insan hakları temasının, siyasal gündemde tutulmasına katkıda bulunan ombudsman kurumunun elde ettiği başarıları gözden kaçırmamalıdır (Ugla, 2004). Ugla haklı gözükmemektedir, zira Latin Amerika gibi şiddetin çok yoğun olduğu bir ortamda, yetersiz yetki ve kaynakla herhangi bir kurumun başarılı

olabilmesi çok zordur. Olumsuz şartlara rağmen, Latin Amerika'daki ombudsmanlar, uluslararası ve dâhili insan hakları normlarını insan haklarını koruma faaliyetlerinde uygulamada aktif bir rol oynamışlardır. Bunlar aynı zamanda, yaptıkları kötü idare soruşturmaları ve diğer işlerle de iyi yönetime katkıda bulunmaktadır (Reif, 2004: 212). İspanya'nın Bask Bölgesi eski ombudsmanını Xavier MARKİEGİ, son yirmi yılda, hükümetlerin kayıtsızlık ve ihmallerine rağmen, Latin Amerikan ombudsmanlarının cesurca insan haklarını savunduklarını belirtmektedir (Quesada, 2007).

Kolombiya ve Peru'da, ombudsmanların faaliyetleri, acele idamların araştırılması, kayıp kişilerle ilgili davalar ve benzeri konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Inter-Amerikan Komisyonu, özerk ve bağımsız insan hakları ombudsmanlarının varlığının, Peru'da, insan haklarına saygıyı sağlayan en önemli unsurlardan birisi olduğunu düşünmektedir. Öte yandan, Meksika, Kosta Rika, Arjantin, Brezilya ve Şili'deki ombudsmanlar, daha spesifik olarak, eğitim, ekonomi idaresi (örneğin, su, elektrik ve finansal hizmetler), çalışma ve sosyal güvenlik konuları, çevre sorunları, sağlık ve kültürel idare gibi alanları ilgilendiren sözde ikinci ve üçüncü jenerasyon (nesil) hakları ile meşgul olmuşlardır. Bunlar, aynı zamanda, özelleştirilmenin ve sistemlerin ademi merkezileştirilmesinin neden olduğu anlaşmazlıkların çözümü için de çalışmışlardır (Quesada, 2007; Reif, 2004).

Bir AB analizinde, "Slovenya'daki insan hakları kurumu çok etkili olarak uygulanmış ve onun çalışmaları, şartların geliştirilmesine ve demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün işlemesine katkıda bulunmuştur" (CFR-CDF, 2004) denilmektedir. Polonya Ombudsmanı gibi dönüşüm yapan ülkelerdeki ombudsmanlar, kuvvetler ayırımına ve parlamento ile hükümet ve yargı arasındaki kontrol ve denge sisteminin kurulmasına katkıda bulunmuştur.

Yakında yapılmış bir Dünya Bankası araştırmasına göre (Knack, 2006), Güneydoğu Avrupa ve Asya ülkelerinin çoğunda, 2002–2005 yılları arasında yolsuzluk azalmıştır. Ancak, ombudsmanın yolsuzluğun azaltılmasındaki rolü abartılmamalıdır; buralarda insan hakları ihlalleri devam etmektedir. Ancak yine de, "geçiş dönemindeki ülkelerde bulunan ombudsmanlar, batılı ülkelerdeki ombudsmanlardan daha önemli bir rol oynamışlardır; çünkü, ombudsman demokratik şartların geliştirilmesine, hukukun üstünlüğünün kuvvetlendirilmesine ve devlet kurumlarının modernizasyonuna katkıda bulunmaktadır" (Bizjak, 2000).

Ombudsmanlık kurumu ve uygulamaları dikkatle incelenirse onun aşağıdaki alanlarda büyük bir rol oynadığı görülecektir.

2.1. Bireyleri Koruma

Ombudsmanın temel rolü, bireyleri haklarının idare tarafından ihlal edilmemesi için korumaktır. Bir idare, adil olarak hareket etmediği, bir durumu

yanlış olarak ele aldığı veya vatandaşların haklarını veya menfaatlerini ihlal ettiği zaman, ombudsman bu şikayetlerin yapılabilmesi ve muhtemel hakların tespit edilebilmesi için bir başvuru merciidir. Ombudsman vatandaşlara bağımsız, tarafsız ve yargı dışı bir çare sunar ve bu da keyfi veya adil olmayan idari uygulamalarla mücadele etmek için önemlidir. Devletin normal soruşturma organları tarafsız olamayabilir. Zira bir hükümetin kendi faaliyetlerini soruşturmada tarafsız kalması mümkün değildir. Bu nedenle, soruşturma organının resmi olarak bağımsız olması şarttır. Yine, soruşturmanın soruşturulan kurum ile hiçbir bağlantısı olmayan kişilerce yapılması ve bunların bağımsızlıklarının sorgulanmaması da şarttır.

Ombudsman, bağımsızlığı, esnekliği ve kamu idareleri ile bireyler arasındaki ilişkilere çatışmasal olmayan yaklaşımı ile bireysel hakların korunmasında anahtar bir role sahiptir. Ancak, ombudsman, bireylerin avukatı olmaktan ziyade hükümet aleyhindeki şikayetlerin tarafsız bir soruşturmacısıdır. Avukatın tersine, ombudsman, tarafsız bir tutum sergiler ve davacı rolünden ziyade işbirliği rolünü icra eder. Ombudsman, soruşturma ve aracılığı, önemli bir soruna hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır.

İhtilafların çözümünde Ombudsmana daha fazla başvurulur, çünkü ombudsman ücretsiz, hızlı ve esnek bir yargı dışı anlaşmazlık çözüm mekanizmasıdır. Yargılama sürecinin yüksek maliyetli olması ve uzun sürmesi veya yasal hiç bir çözüm yolunun bulunmaması sebepleriyle, idari kötü uygulamalara karşı yasal başvuru yollarının etkin bir şekilde imkân dâhilinde olmaması göz önüne alındığında, bu husus özellikle önem arz etmektedir.

2.2. İyi/Demokratik Yönetimi Sağlama ve Kötü Yönetimi Önleme

Bilindiği gibi, demokrasi kavramının birçok ön şartı vardır. Bunların başında hukukun üstünlüğünün yaygın bir şekilde uygulanması, insan haklarının korunması, kadın, çocuk ve azınlık hakları, basın ve medya özgürlüğü, yatay hesap verilebilirliği sağlayan devlet kurumlarının varlığı, hükümet kuruluşlarının ve idarelerinin halk katılımına ve incelemesine açıklığı ve yolsuzluk ve öteki kötü yönetim uygulamalarının bertaraf edilmesi gelmektedir.

Ayrıca, 1990'ların başından beri, "iyi yönetim" kavramı, Birleşmiş Milletler AB, Dünya Bankası, Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, ve IMF gibi uluslararası kuruluşlarca bir demokrasi kriteri ve ekonomik kalkınma şartı olarak kabul edilmektedir. Demokrasi ve iyi yönetim arasında karşılıklı ve zorunlu bir ilişki vardır; demokratik idare iyi yönetimin uygulanmasının bir ön şartıdır. İyi yönetim ve insan hakları arasında açık bir bağlantı vardır. "İyi yönetim" bugün uluslararası hukuk tarafından bireysel bir hak olarak kabul edilmektedir.

Ombudsman, iyi/demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Bu kurumun, bireysel şikâyetleri soruşturma ve analiz etme ve ombudsmanlar arası uluslararası işbirliği ile kazandığı tecrübesi onun kayıt takip etme ve sınıflandırma kabiliyetleri ile birleştğinde kötü yönetimin muhtemel sistemik sebeplerini tespit etmesine imkân sağlamaktadır. "Klasik ve hibrid (karma) ombudsman, kamu yönetiminde onun bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak iyi yönetimin tesis edilmesine yardım eder. Bu temel unsurlar; yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalettir" (Reif, 2004: 78).

Ombudsman, temel hakların ve azınlık haklarının tam olarak uygulanması için çalışır ve ayrımcılığa karşı çalışır. Ombudsman hukuki mevzuatı da bu haklar açısından inceler ve gerekli gördüğü değişiklikleri ve reformları parlamentoya ve hükümete tavsiye eder. Bazı ülkelerde basın ve öteki medyanın özgürlüğü için ihbar edici olarak hareket eder.

Ombudsman, bir demokratik hesap verilebilirlik mekanizması olarak hareket edebilir. Bu şekilde bir ülkede demokratik gelişmeyi sağlayabilir. Ombudsman, halka hükümetin yasal veya adil olarak hareket etmediğini şikâyet hakkı vererek, yönetimin sevk ve idaresini tarafsız olarak soruşturarak, hukukun, politikaların ve uygulamaların reforma edilmesi veya değiştirilmesini tavsiye ederek, hukuksuz veya düzensiz yönetim ortaya çıkarıldığında bunları parlamento ve halka rapor ederek, davaları yargısal bir karar için, Anayasa Mahkemesi ve diğer mahkemelere taşıyarak ve bazı ülkelerde memurları cezalandırmak gibi daha geniş yetkileri kullanarak hükümetin yasal, anayasal ve idari yatay hesap verilebilirliğini geliştirebilir. Eğer bir ombudsmanın anti-yolsuzluk veya liderlik yetkisi varsa bu takdirde o, kamu kaynaklarının kötü kullanımı, sahtekârlık, menfaat çatışması vs üzerinde yoğunlaşarak yasal, idari ve finansal hesap verilebilirliği sağlayabilir. Ombudsman, aynı zamanda, vatandaşlara idare ile ilgili tatminsizliklerini gösterme fırsatını vererek, dikey hesap verilebilirliği de geliştirebilir. "Günümüzün ombudsmanı tamamen demokratik bir kurumdur. Şikâyet hakkı ile, birey vatandaşa, idareyi seçimlerde oy kullanmaktan daha kuvvetli bir şekilde ve zamanını ve yerini kendisi belirlediği için de daha spesifik olarak etkileme imkanı vermektedir" (Nebenzahl, 1983: 64).

Diğer denetleme mekanizmaları ile birlikte, ombudsmanın faaliyetleri sonucu, devlet faaliyetleri hukukun üstünlüğüne riayet açısından ikinci kez kontrol edilmiş olur. Ombudsman, kamu yönetiminde şeffaflık yokluğu şikâyetlerini, örneğin gizli idari süreçleri, kararlarda sebep eksikliklerini, bilgiye erişimdeki aksamaları vs soruşturur. O, aynı zamanda, temel hakların korunması, bilgiye erişim hakkının geliştirilmesi, hakka tecavüz durumlarında düzenli davranılması, daha şeffaf işe alım prosedürleri, idarelerin sunduğu hizmetlerin iyileştirilmesi, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması ve idarelerde çalışanların haklarının korunması için çalışır.

Yukarıda değinilen özellikleri sebebiyle, ülkeler bir ombudsman ihdas ederek, idari yetersizlikleri veya adaletsizlikleri özellikle de yolsuzluğu ve insan hakları ihlallerini azaltmaya veya bertaraf etmeye çalışmışlardır. “İrkçılık ve Toleranssızlığa Karşı Avrupa Komisyonu, devletlere ırkçılık ve ırk ayrımcılığı ile savaşmak için uzmanlaşmış organlar kurulmasını (1977’de) ve bu konuda bir kanun çıkarılmasını (2002’de) tavsiye etmiştir. Bu zorunluluk AB’nin 2000 yılındaki, iki Anti-Ayrımcılık Direktifi’nde de görülmektedir. Yeni AB Anayasası azınlıklara saygıyı AB için temel bir değer olarak kabul etmektedir” (Lloyd, 2005:9).

BM ve AB gibi uluslararası kuruluşlar da, bu kuruma özel bir önem atfetmişlerdir. Ombudsman, bir ülkede iyi yönetimin tesis edilmesine katkıda bulunan bir mekanizma olarak görülmektedir. BM İnsan Hakları Konseyi ve BM Kalkınma Programı (United Nations Human Development Programme 2000), Avrupa Konseyi (Greco Secreteriat Council of Europe, 2006), Orta Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE/ODIHR, 1998), AB (The Parliamentary Assembly, 2004) ve bağış yapan ülkeler, ombudsmanı iyi yönetim ve insan hakları programlarının bir parçası olarak desteklemekte ve antlaşmalara göre bir ülkenin insan hakları durumunu gözden geçirirken veya denetlerken göz önüne almaktadırlar.

BM Paris Prensiplerine göre “insan haklarını korumak ve geliştirmek için, yetkili ulusal bir kurum oluşturulacak ve bağımsızlığı garanti altına alınmış ulusal bir insan hakları kurumu, devletlerin BM organları ile komitelerine ve bölgesel kuruluşlara, antlaşmalar gereği vermekle yükümlü oldukları raporları hazırlamaya katkıda bulunmak ve gereken durumlarda görüş bildirmekle sorumlu tutulacaktır” (The Office of the High Commissioner for Human Rights,1993). Kanaatimizce Ombudsman bu görevi yapabilir.

Ombudsmanın çalışmaları (özellikle şikâyetler ve mevzuatın antlaşma hükümlerine uygunluğuna karar vermek için gözden geçirilmesi ile ilgili çalışmaları) üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirmedeki gelişmelerini tespit etmede, değerli bilgiler sağlar. BM’deki İnsan Hakları Antlaşma Komiteleri ve diğer organlar ile AB gibi öteki bölgesel kuruluşlar, ombudsmanın raporlarına, devletlerin insan hakları antlaşmalarındaki yükümlülüklerine uyma ve antlaşma komitelerinin tavsiyelerini yerine getirme derecesini ölçmede bir araç olarak bakabilirler. Bu husus ombudsmanın önemini artırmaktadır. Bu durumda, bir ombudsmana sahip olmak bir ülkenin insan hakları karnesine olumlu bir puan olarak geçmektedir. Ayrıca, ombudsman sahip olduğu tecrübe ve ombudsmanlar arası uluslararası yardımlaşma yoluyla hükümetlere gerekli bilgileri sağlayarak kanunların uygulanması ve geleneklerin oluşturulmasına yönelik işe yarar görüş açısı ve veriler sağlayarak devletleri destekleyebilir.

Yolsuzlukla mücadele, ombudsmanın temel veya hatta büyük bir fonksiyonu bile değildir. Ombudsmanın yolsuzlukla mücadele için gerekli olan gizli

soruşturmalar yapma ve telefon dinleme ve şüphelileri sorgulamak için yakalama gibi zorlayıcı ve nüfuz edici yetkileri yoktur. Bu fonksiyonlar aynı zamanda büyük kaynak gerektirir ve çoğu ombudsmanın da kapasitesinin üzerindedir. Yolsuzlukla mücadele görevi verilen ombudsman kurumları geniş çaplı sistemik yolsuzlukları ortaya çıkarmada nadiren kullanılan kurumlardır ve çoğunun dava açma yetkisi bile yoktur. Ombudsman, sadece yolsuzlukla mücadelede, anti-yolsuzluk komisyonu veya öteki kurumlara yardımcı bir kuruluş olarak düşünülmelidir. Ancak, insan hakları ve iyi yönetim prensipleri ve kurumları, başarılı ve devamlı anti-yolsuzluk stratejilerinin ayrılmaz parçalarıdır. Hesap verilebilirlik ve şeffaflık, temel insan hakları ve başarılı anti-yolsuzluk stratejilerinin ayrılmaz bir parçası olan iyi yönetimin temel prensipleridir. Yolsuzluk ile iyi yönetim, insan hakları ve demokrasi arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Yolsuzlukla mücadele, insan haklarının korunmasına ve iyi yönetime katkıda bulunur ve demokrasiyi güçlendirir ve keza bunun tersi. Ombudsman, yolsuzlukla mücadeleye insan haklarının korunması, idarelerin hesap verilebilirliği ve şeffaflığının sağlanması ve uzun dönemde iyi yönetim ve demokrasinin tesis edilmesi yoluyla yardımcı olur. Ombudsmanın şikâyetleri kabul etme ve soruşturma fonksiyonları hükümette yolsuzluğun önlenmesinde önemli bir rol oynar. Yolsuzlukla mücadelede, halkın kurumlara olan güveninin devam ettirilmesi şarttır. Ombudsmanın sürekli bir düşüncesi, idari etkinliği ve adaleti sağlamaktır. Birçok ombudsman, şikâyet ele alma prensipleri, bilgi alma özgürlüğü ve insan haklarının savunucusudur. Bu demokratik değerler, demokratik yönetimin güçlendirilmesi için çok önemli olup, yolsuz ve diğer kötü yönetimler için bir engel ve caydırıcı olarak hizmet eder. Dünyada ombudsmanlar arasında yakın bir işbirliği vardır. Bağış yapan devletler, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelere finansal yardım veya idari eğitim sağlayarak ve ombudsman kuruluşlarının tecrübelerini paylaşarak bu ülkelerde iyi/demokratik yönetimin kurulması için yardımcı olmaktadırlar. Böylelikle, bu ülkelerin idarelerinin kalitesini artırmasına, demokrasinin gelişmesine ve yolsuzluğun engellenmesine yardımcı olmaktadırlar.

2.3. İdari Reformları Hızlandırma

Ombudsman, yukarıdaki fonksiyonları icra ederken idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkarabilir, sistemik problemlere dikkati çekebilir ve idari reformları teşvik ederek hızlandırabilir. Ombudsman, kamu yönetimindeki yapısal problemleri tespit ederek göstermek için, çok özel bir şekilde yetiştirilmiştir. Örneğin, Şengül'ün de değindiği gibi, Fransız Ombudsmanı yılda 20-30 reform tavsiyesinde bulunmaktadır (Şengül, 2007: 15). Bu nedenle, ombudsman, idareler hakkında geri dönüşüm sağlayarak ve ilgili hükümet idaresine veya parlamentoya uygun değişiklikleri tavsiye ederek etkin kamu yönetimine katkıda bulunmaktadır.

2.4. Parlamantonun Gözetim Fonksiyonunu Destekleme ve Tamamlama

Ombudsman hükümet kuruluşlarından bağımsız olmasına rağmen, genellikle onun parlamentoya rapor verme yetkisi ve görevi vardır. Bu, sadece ombudsmanın faaliyetlerinden sorumlu olmasını sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda parlamentoya gözetim fonksiyonunu icra etmede yardımcı olmasına da imkân verir. Soruşturmalarını yapmak için, ombudsman tipik olarak esasen hükümetin faaliyetlerinin tamamı üzerinde bilgiye erişim yetkisini haizdir. Ombudsmanın raporları ve parlamento denetim komisyonları ile yaptığı gayri resmi toplantılar, parlamentoya yürütme ile ilişkilerinde kullanabileceği bilgilere hazır erişim imkânı verir.

2.5. Halkı ve Kamu Görevlilerini Eğitme

Ombudsman, halkı, politikacıları ve memurları insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, demokrasinin temel prensipleri, hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında eğitir. Ombudsman raporlarının yayınlanması ve idarelerle işbirliği, halka ve kamu yönetimlerine haklarını ve sorumluluklarını öğrenmelerinde yardımcı olur.

Davranışları değiştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokrasi kültürü kazanmak için eğitim şarttır. İyi işleyen bir ombudsmanın diğer kamu kuruluşları ile güçlü bir ilişki kurması ve tarafsızlığıyla meşhur olması sebebiyle, kamu çalışanları, ombudsmanın idari faaliyetlerle ilgili tavsiyelerinin önemini kavrayacaklardır. Devlet daireleri, idari politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında, hakkaniyeti tesis etmek için, birçok olayda, karşılıklı olarak ombudsmanın yol göstericiliğini arzu edeceklerdir.

2.6. Hükümetle Vatandaşlar Arasında Köprü Olma

Bir ombudsman, toplum ve otoriteler arasında yeni iletişim araçları tesis eder ve hükümeti daha fazla "insan-duyarlı" yaklaşımlara teşvik etmek suretiyle hükümet ile vatandaşlar arasındaki boşluğu kapatabilir. Ombudsman soruşturma yetkisini kullanırken, kamu çalışanları, alınan kararların ve yapılan faaliyetlerin bireyleri etkilediğini ve tavsiyelerini umuma yayınlama gücüne sahip bir dış kontrol edici tarafından açıklamasının veya savunmasının istenebileceğini hatırlarlar.

Tamamlayıcı, tarafsız ve bağımsız bir soruşturmacının varlığı, halkın güvenlik ve hükümet faaliyetlerine güven duygusuna önemli ölçüde katkıda bulunur. Bu, özellikle otoriter bir siyasal sistemden daha açık ve demokratik kurallara dayalı bir sisteme henüz geçmiş, geçiş halindeki bir toplum için daha faydalıdır. Bir vatandaşın şikayetini takiben, ombudsman, en azından hüküme-

tin eylem veya işlemini vatandaşa açıklayan bir pozisyonudur. Ombudsmanın tespitlerine bağlı olarak, idari kararın değiştirilmesi veya geri alınması durumu da olabilir. Vatandaşlar ombudsmanın kararlarıyla tatmin olmayabilirler, ancak, en azından bilirler ki idareden eylemi veya işleminin haklılığını bağımsız bir kontrol ediciye karşı savunması istenmiştir.

3. TÜRKİYE'DE OMBUDSMAN

Türkiye daha fazla demokratikleşmek ve AB'ne tam üye olmak istediği için ve Ombudsmanın ihdası da "Türk vatandaşları tarafından kamu yönetiminin denetlenmesi için kurumsal bir çerçeve oluşturmak suretiyle ortaklık antlaşmasının bir şartı ve önemli bir adımını teşkil ettiğinden" (The European Commission, 2006:6) bu kurumu almaya ve uyarlamaya karar vermiştir. Meclis 2006 Yılı sonunda "kamu denetçisi" (KD) adı altında ombudsmanı ihdas eden bir kanun çıkarmıştır. Ancak, bu kanunun yürürlüğü Anayasa Mahkemesi tarafından durdurulmuştur. Fakat yakın bir gelecekte bu kurumun kurulacağı anlaşılmaktadır.

Bazı tarihçiler, bir Türk kurumunun, İsveç Ombudsmanı'nın ilk habercisi olduğuna ve ilk ombudsman için bir model oluşturan bu kurumun köklerinin bulunduğu Türkiye'de bir ombudsman kurulmasının tarihin tamamen bir terkerrüründen ibaret olacağına inanmaktadırlar" (OSCE-ODIHR, 1998:28).

Çoğu akademisyen ve hukukçular, bir ombudsman sisteminin, tam da Türkiye'nin ihtiyacı olan şey olduğu konusunda hemfikirdirler. Mesela, Profesör ÜSKÜL "etkinliği için gereken şartlar yerine getirildiği ve yönetim Ombudsman'ın tavsiyelerini dikkate aldığı takdirde, yasadışı işlerin sayısında bir düşüş göreceğiz" demektedir. Yine, Profesör ÖZTÜRK "Türkiye'nin böyle bir sisteme sahip olması çok yararlı olacaktır, zira insanlar AİHM'ne başvurmadan insan hakları şikâyetlerinin bağımsızca ve tarafsızca ele alınmasını sağlayabileceklerdir" demektedir. (Turkish Daily News, 2000). Profesör ÇAĞLAR, "insanlar için bir avukatın Türkiye için bir fantezi olduğunu" savunmakta; Profesör BATUM ise, ombudsmanın çalışmasının başka şartların yerine getirilmesine bağlı olduğunu" (Hekimoğlu, 2000) vurgulamaktadır.

Türk Kamu Yönetimine (TKY) bir göz attığımızda onun temel problemlerini şu temel başlıklar altında toplayabiliriz:

- Aşırı Merkeziyetçi Gelenek ve Bürokratik Kültür (Kalaycıoğlu, 1989:13; Palabıyık, 2004).
- İdari alanlarda çeşitlilik, idari alanların büyüklüğü veya faaliyet alanlarının capı ve koordinasyon yokluğu (Polatoğlu, 2003: 62-64).
- Şeffaflık Yokluğu

- Hesap Verilebilirlik Yokluğu(Polatoğlu, 2001: 130; Çukurçayır, 2002: 219).
- Kayırmacılık
- Katılım Yokluğu(Kösecik ve Sağbaş, 2004: 379).
- Cevap Verme Yokluğu(Palabıyık, 2004).
- Yetersiz Denetim
- Adaletsiz Personel Rejimi
- Yolsuzluk ve Rüşvet (Adaman ve diğerleri, 2001; Transparency International, 2006).
- Kötü İnsan Hakları Karnesi (Amnesty International, 2007; Human Rights Watch, 2007; US Department of State, 2006; US Department of State, 2007).

TKY’nin kısaca kötü yönetimin varlığı veya iyi/demokratik yönetimin yokluğu diye özetleyebileceğimiz bu problemleri ve Türkiye’ye dışarıdan bu nedenle yapılan eleştiriler, genel olarak, KD’nin yetkili olduğu ve uğraştığı konular ve problemlerdir. İyi kurulmuş ve çalışan bir KD, hükümete bu problemlerin üstesinden gelmede ve Türkiye’de demokrasinin geliştirilmesi ve yerleştirilmesinde yardımcı olabilir. Türkiye Ombudsmanı kurarak, en azından demokratikleşmeye yönelik bir şartı yerine getirmiş olacaktır. Ancak, hiç şüphe yok ki, KD’nin etkinliği ve etkisi onun yetenek, kapasite, görev, yetki ve gücüne bağlı olacaktır. Bu yüzden ilk olarak bu özellikleri ortaya koymalıyız.

3.1. Kamu Denetçisinin Yasal Statüsü, Özellikleri, Yetkileri, Gücü ve Görevleri

Bu nitelikleri görmek için, 5448 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nu incelemek gerekir. Bu askıya alınmış kanuna göre, KD gerçek ve tüzel kişilerin, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasa’da belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden inceleyecek ve idarelere tavsiyelerde bulunacaktır.

Bununla birlikte, kanun;

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirleri,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemleri,
- Yargı faaliyetlerine ilişkin işlemler ile yargı mensuplarının işlem ve eylemlerini,
- Türk Silahlı Kuvvetleri’nin salt askeri hizmete ilişkin faaliyetlerini,

KD'nin faaliyet alanı dışında bırakmıştır (Madde, 9/2). Öteki ülkelerle karşılaştırıldığında, KD'nin yargılama alanı oldukça geniştir, fakat Finlandiya ve İspanya gibi en demokratik ülkelerde, silahlı kuvvetler de Ombudsmanın yargılama alanı içerisindedir. Ancak, bu aşamada Türkiye'den böyle bir yetki vermesini beklemek fazla iyimserlik olur.

KD'nin temel fonksiyonu, kamu idarelerinin haksız uygulamalarının kurbanı olduğuna inanan bireylerin, haklarını korumak olacaktır. Buna göre, KD, genelde şikâyetçi birey ile idare arasında tarafsız bir arabulucu olarak hareket edecektir. Kanun "soruşturma" kelimesini kullanmamakta, bunun yerine 'inceleme ve araştırma' kelimelerini kullanmaktadır. Bu demektir ki, KD'nin işi Türk kanun tekniği açısından klasik anlamda bir soruşturma olmayacaktır. Öte yandan, KD, bilgi ve resmi belgeleri isteyebilecek, şahit dinleyebilecek ve bilirkişi atayabilecektir. (Madde 18–19). Bu yetkiler açısından, yapılan iş, bir "soruşturma" ya benzemektedir. Ayrıca, hiçbir organ, makam, merci veya kişi, KD'ye göreviyle ilgili emir ve talimat veremeyecek, genelge gönderemeyecek, tavsiye ve telkinde bulunamayacaktır (Madde 12). Bununla birlikte, KD, idare üzerindeki güç ve yetki açısından normal müfettişlerden daha zayıf olacaktır, çünkü KD, kendi inisiyatifi ile bir disiplin veya yargılama süreci başlatamamakta, sadece başlatılmasını tavsiye edebilmektedir.

KD, Parlamentonun 2/3 çoğunluğu tarafından seçilecek (Madde 11) ve sadece Parlamento tarafından belirli şartlarla görevden alınacaktır (Madde 15). Bu hükümler KD'ye büyük bir bağımsızlık derecesi sağlamaktadır. KD, aynı zamanda, idareye ve Parlamenta rapor sunabilecek ve istediği zaman basın toplantısı veya basın açıklaması yapabilecektir. Bu yetkiler KD'nin elini güçlendirecek ve bu kuruma halkın desteğini sağlayacaktır.

Bu yasal statüye göre, KD, karma (klasik-insan hakları) bir ombudsmandır. Bununla birlikte, pratikteki uygulaması tanımında etkili olacaktır.

3.2. Kamu Denetçisi Türkiye'de Neler Yapabilir?

3.2.1. Kamu Denetçisi Bireyleri İdareye Karşı Koruyabilir

Türkiye'de, idari eylem ve işlemlerden kaynaklanan anlaşmazlıklar; mahkemeler, kamu soruşturma birimleri ve hiyerarşik idari birimler gibi çeşitli devlet kurumları tarafından ele alınmaktadır. Bu yüzden başka bir kuruma ihtiyaç olmadığı söylenebilir. Bununla beraber, bu her iki yol da etkisiz kalabilir; çünkü idareler, genellikle memurlarını koruma eğilimindedir ve süreç zaman almaktadır. Mahkemelerde ise şikâyet hukuki bir süreçtir ve netice almak masraflıdır. Daha da ötesi, idarelerin davranışları bazen normatif olarak hukuki olduğu halde tabii olarak adaletli olmayabilir. Bu gibi durumlarda vatandaşların sonuç almak için şansları yoktur. KD, başka hiç bir çözüm yolu olmayan çaresiz in-

sanların sesi olabilir ve kamu vicdanını temsil edebilir. KD, bu mekanizmalarla karşılaştırıldığında, bireyler için daha kolay, daha adaletli, daha etkin, daha esnek ve ücretsiz bir yolu temsil etmektedir. Ayrıca, bazı problemler vardır ki, bu kurumların ve organların hiç biri ele almaz. Bu yüzden, KD, bireylerin haklarını idareye karşı koruyan tamamlayıcı bir garanti mekanizması olacaktır.

Türkiye’de mahkemelerin iş yükü çok ağırdır ve davalar yıllar sürmektedir. Bu kurum, mahkemelerin işlerini özellikle de idare mahkemelerinin işlerini azaltabilir ve böylece demokrasinin çok önemli bir parçası olan yargının etkinliğine katkıda bulunabilir. Mesela, kamu yönetimi sistemi Türkiye tarafından kopya edilen Fransa’da, eğer ombudsman olmasaydı, bu kuruma yapılan şikâyetlerin üçte ikisi mahkemelere gidecekti (Şengül, 2007: 7).

Mevcut şikâyet mekanizmalarının etkin olmamasından dolayı, medya, internet ve siyasal partiler boşluğu doldurmakta ve vatandaşlar genellikle idareyle ilgili şikâyetleri veya problemlerinin çözümü için, politikacılara veya medyaya başvurmaktadır. Bazı vatandaşlar şikâyetlerini bu arabuluculara dahi götürmemekte ve problemler çoğalmakta, memnuniyetsizlik ve güvensizlik büyümekte ve potansiyel bir sosyal patlama tehlikesi arz etmektedir. İlk seçenekte, bu araçlar ve şahıslar KD’nin rolünü yani vatandaşlarla idare arasında arabuluculuk rolünü oynar. Yalnız, bir fark vardır, o da gayrî resmiyet. Vatandaşların bu gayrî resmi araçlar yerine başvurabileceği, resmi bir kuruma açık bir ihtiyaç vardır. KD bu şikâyetleri ele almak için daha etkin, tarafsız ve güvenilir bir kurum olabilir. Halkın şikâyetlerini almak ve bunlara çözümler bulmak ve gerekli olanlarını parlamentoya ve medyaya taşımak, kesinlikle Türkiye’de kamu idarelerinin halka hesap verilebilirliğini artıracaktır.

3.2.2. Kamu Denetçisi İnsan Hakları İhlallerinin Sayısını Azaltabilir ve Kötü Yönetimi Engellerebilir

Dördüncü bölümde de açıklandığı gibi, insan haklarını koruma alanında Türkiye, tarafsız bir kuruma sahip bulunmamaktadır. Meclis İnsan Hakları Komisyonu, parlamenter bir komisyon olup, genel olarak iktidar partisinin üyelerinden oluşmaktadır ve bu yüzden de tarafsız olarak kabul edilemez. Bu komisyonun asıl görevi de yasamadır. Diğer araçlar da çoğunlukla hükümetin kontrolü altındadır. Burada bağımsız, tarafsız ve etkin bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla, KD bu iş için çok uygundur ve bu kurum yurt çapında bir insan hakları savunucusu haline gelebilir. KD, insan hakları ihlalleri ile ilgili şikâyetleri ele alacaktır ve insan haklarının korunması ve geliştirilmesinden sorumlu olacaktır. Mesela, polis gözaltı merkezlerindeki işkence şikâyetleri ile ilgilenecek, bu yerleri ziyaret edecek ve hükümeti eleştirebilecektir. KD, gereksiz gecikmelere sebebiyet veren ve doğru davranış sergilemeyen veya yeterli hizmet sağlamayan ve etkisiz hale gelen bu yüzden de insan haklarını ihlal eden yöne-

timleri bulup çıkarabilir. Bunları yaparak da insan hakları konusunda bir uzman haline gelecektir. Bu, onun insan hakları ihlallerini kolayca saptamasına, haksız ve eşit olmayan veya toplumda haksızlığa ve eşitsizliğe neden olan durumları bulup ortaya çıkarmasına ve gerekli adımlar konusunda tavsiyede bulunmasına imkân verecektir. Açıktır ki, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi de Türkiye'nin demokratikleşmesine çok katkıda bulunabilecektir. KD'nin insan hakları üzerindeki raporları hem yurt içinde hem de yurt dışında parlamento, hükümet ve AB gibi uluslararası kurumlar için aydınlatıcı olacaktır.

Yolsuzluk konusunda, KD' den kısa vadede açık ve güçlü bir mücadele başlatması beklenmemelidir. Parlamento kendisini böyle bir işle görevlendirmiş de değildir. Yine de, yukarda gösterildiği gibi, ombudsman rüşvetle savaşta etkin bir mekanizmadır. Bu nedenle, "Avrupa Konseyi Rüşvete Karşı Ülkeler Grubu" Türkiye'ye ombudsman kurumunu kurmasını tavsiye etmiştir. (Greco Secretariat Council of Europe, 2006).

KD, iyi bir yönetim için çaba sarf edecek ve dolaylı olarak uzun dönemde yolsuzluğu önleyecektir. KD, yolsuzluğa yol açan ortamların kökünü kurutacaktır. Mesela, yönetimlere gereksiz gecikmelerin ve hükümet ihalelerinde veya işe alım süreçlerinde şeffaf olmamanın, nedenlerini soracaktır. Bu çalışmalar, idarelerin şeffaflığına yol açacak ve hukukun üstünlüğünü geliştirecek ve dolayısıyla da uzun dönemde yolsuzluğu engelleyecektir.

3.2.3 Kamu Denetçisi İyi/Demokratik Yönetimi Geliştirebilir

KD, Türk Kamu Yönetimi'nin hesap verilebilirliğini, şeffaflığını, katılımcılığını ve adillliğini artırabilir. Dördüncü bölümde de belirtildiği gibi, bunlar Türk Kamu Yönetimi'nin temel sorunlu yanlarıdır. KD, vatandaşların şeffaf olmayan veya kamu hizmetinde yetersiz olan ya da düzenli davranmayan idareleri şikâyet edebilmeleri için hükümet ile halk arasında uygun kanallar inşa edecektir. KD, ayrıca, hukukun üstünlüğü, insan hakları ihlalleri, azınlık hakları ve kötü yönetimi ilgilendiren konularda şikâyetleri alacak ve bu şikâyetlerle ilgilenecek, ilgili idare ile irtibata geçecek ve sorunu çözecek ya da parlamentoya rapor edecektir. KD, yaptırım uygulayamaz, memurları cezalandıramaz veya sorgulayamaz, ancak davaları resmi soruşturma için hukuku uygulayıcı otoritelere iletebilir. Hükümet ve hükümet daireleri AB üyeliği nedeniyle, KD'nin tavsiyelerini dikkate alacak ve vatandaşlara karşı olan davranışlarında daha dikkatli olacaklardır. Bu da, Türk Kamu Yönetimi'nin nazikliğini, şeffaflığını ve sorumluluğunu dolayısıyla demokratikliğini arttıracaktır.

KD, vatandaşların kamu yönetiminin karar verme sürecine katılması için gerekli kanalların açılmasını sağlayabilir. KD'nin çalışmalarıyla idarelerin şeffaflığı daha da fazla geliştirilebilir. Özellikle bütçe harcama ve işe alma prosedür-

lerinde merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin çalışmalarının hesap verilebilirliğini sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır. KD, bu problemlerin çözümünde yardım edebilir. Bu sorunların çözümü, idarelerin etkinliğine yol açacak ve kötü idareyi, özellikle yolsuzluğu azaltacaktır.

3.2.4. Kamu Denetçisi İdari Reformları Artırabilir

Türk Kamu Bürokrasisi, değişimlere ve hayati ihtiyacı olan reformlara daima karşı koymuştur. Değişen durumlara ayak uydurabilme kabiliyeti çok zayıftır ve genelde hantal bir yapıdır. KD, hükümet bürolarına veya prosedürlerine karşı yapılan şikâyetleri kabul edip, soruşturacağı ve takip edeceği için, sistemden kaynaklanan zayıflıkları iyi tespit edecek bir pozisyonda olacaktır. Kurumun teknik uzmanlığı, kötü yönetimin muhtemel sistemik nedenlerini belirleyecek ve toplumun ihtiyaçları için zamanında harekete geçecek ve hukuki değişiklikleri yapacak olan ilgili hükümet dairesine veya parlamentoya uygun değişiklik ve reformları tavsiye ederek etkin kamu yönetimine katkıda bulunacaktır.

3.2.5. Kamu Denetçisi AB Üyelik Sürecini Hızlandırabilir

Avrupa Birliği’nin üyelik için Türkiye’den istekleri (Kopenhag Kriterleri) üç kategoride toplanmaktadır:

- Siyasal: Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların korunması (Ombudsman bunlar için çalışır),
- Ekonomik: Pazar ekonomisi, Avrupa iç pazarında rekabetçi baskıya dayanma kabiliyeti ve
- Yasamasal: Topluluk mevzuatının ve kurallarının tam olarak kabul edilmesi (Duner and Deverell, 2001).

Ombudsman kurumu topluluk mevzuatı içerisindedir. Bu yüzden Türkiye bu kurumu kurmakla üyelik yolundaki yükümlülüklerinden birisini ve çok önemli bir uygulamayı yerine getirmiş olacaktır.

KD kurulduğunda bütünleşme sürecine, özellikle yerel mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu hale gelmesi, azınlık haklarının korunması ve kamu yönetiminin reforma edilmesinde, Polonya örneğinde olduğu gibi, katkıda bulunabilecektir. AB, yeni üye devletler ve aday ülkelerde ombudsmanları desteklediğinden, KD, Türkiye’ye Avrupa standartlarını karşılamada yardım edecektir.

KD yukarıda belirtilen fonksiyonları yerine getirerek, AB’ye üyelik yolunda Türkiye’ye yardım edebilir. Eğer bu faydalar gerçekleşirse AİHM’ye daha az dava gidecek, daha az konular uluslararası insan hakları kuruluşlarınca eleştirilecek ve Türkiye daha demokratik olacaktır. KD’nin raporları, gerekli adımları atacak olan Parlamento ve hükümet için, insan hakları uygulamalarıyla ilgili

olarak hükümetin ve hükümet birimlerinin icraatları üzerinde geri dönüşüm sağlayacaktır. Bu, demokrasinin yerleşmesini ve böylece üyelik sürecini hızlandıracaktır. KD'nin raporları aynı zamanda, hükümete uluslararası denetleme kuruluşları ve AB'ne verilecek cevapların hazırlanmasında da yardımcı olacaktır. KD, dünyadaki meslektaşları ile hukukun üstünlüğünü geliştirecek yeni yolların alınması, insan haklarının korunması, kötü yönetimin önlenmesi ve iyi yönetimin sağlanması; kısacası demokrasinin yerleştirilmesinde yakın temas halinde olacak ve bir uzman haline gelecektir. KD, bu uzmanlığını, Türkiye'nin ilgili konularda gelişmesi için kullanacaktır. Omudsmannın iyi/demokratik yönetim için göstereceği çabalar Türkiye'nin ekonomik gelişimi için de uygun ortamı sağlayacaktır. Bu da Türkiye'yi AB üyeliğine daha fazla yaklaştıracaktır.

SONUÇ

Demokratik gelişimlerine paralel olarak, ülkeler vatandaşlarını yönetimlerinin illegal, haksız veya demokratik olmayan davranışlarından korumak için yeni mekanizmalar geliştirmişlerdir. Bunlardan birisi de, halen 120'den fazla ülkede kurulmuş olup, BM ve AB gibi uluslararası kurumlarca bir demokrasi kriteri olarak görülen ombudsman kurumudur.

Ombudsman, esas olarak, hükümet birimlerine karşı şikâyetlerin bağımsız ve tarafsız bir denetçisidir. Bireyler ile idareler arasında arabuluculuk görevi, ombudsmanın fonksiyonlarının merkezinde yer almaktadır. Ombudsmanın bulunduğu silahlar ikna, eleştiri ve ilandır. Ombudsman, idari eylem veya işlemi iptal etme yetkisi ile mücehhez kılınmamış olmasına rağmen, onun tavsiyelerinin çok önemli bir ağırlığı vardır ve bazı durumlarda kanunlarda değişikliğe de yol açar. Ombudsman, parlamentoya yıllık rapor sunar ve basın toplantıları da yapabilir ve bunlar da çok önemli ve etkin yetkililerdir.

Bu organın melez tabiatı, başarısının anahtarıdır. Ombudsmanın yetkileri sınırlı da olsa, parlamento denetimi ile yargısal kontrolü orijinal bir yolla birleştirme fırsatı vermektedir. Daha da önemlisi, statüsünün ve rolünün melezliği yanında, ombudsman, bağımsızlıklarını kaybetmeksizin klasik parlamento denetimine tabi tutulamayan birimlerin denetimi için iyi donatılmıştır ve bununla delegasyonu parlamenter demokrasi ile bağdaştırmaya yardımcı olur.

Ombudsman, bunlara ek olarak hukukun üstünlüğünü, insan haklarını; özellikle kadın, çocuk ve azınlık haklarını teşvik eder ve korur, idarelerin hesap verilebilirlik ve şeffaflığını sağlar, kötü yönetimi özellikle yolsuzluğu engeller ve böylece iyi/demokratik yönetimi, sağlayarak daha etkin bir kamu yönetiminin oluşmasına yardımcı olur. Niza yerine işbirliğini teşvik eder, anlaşmazlık çözümlerine daha fazla halk katılımına imkân verir ve hükümet ile halk arasında bir köprü vazifesi görür. Kısacası, ombudsman demokrasinin serpilip gelişmesine yardım eder.

Ombudsman bunları yaparak uzun vadede ekonominin gelişmesini de pozitif yönde etkiler; zira yolsuzluk seviyesi, bürokratik kalite, hukukun üstünlüğü, iyi idare ve demokrasi bir ülkedeki yatırım ve büyüme oranları ile çok yakından ilişkilidir. Çok uluslu şirketler ve doğrudan yabancı yatırımcılar bir ülkede yatırım yapacakları zaman bu faktörleri esas almaktadırlar. (Aydoğdu ve diğerleri, 2005).

Ombudsman, İskandinav ülkeleri ile Polonya, Macaristan ve İspanya gibi eski komünist veya diktatör ülkelerde başarılı olmuştur. Ancak, Latin Amerika’da olduğu gibi, gerekli ön şartları hazırlanmaz ve tamamen farklı bir ortama yerli uyarlamaları yapılmazsa başarılı olamayabilir.

Türkiye, demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmasına rağmen, insan hakları ve kamu yönetimi ile ilgili bazı problemleri vardır ve bu bağlamda bazı uluslararası kuruluşlar tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir. Türkiye geç kalmasına rağmen, kısa bir süre önce, ombudsman kurumunu ihdas etmeye karar vermiştir. Bu kurumun, Türkiye’de bu problemlerin çözümünde ve iyi/demokratik yönetimin inşa edilmesinde başarılı olup olamayacağı ve onu bir AB üyesi yapıp yapamayacağını zaman gösterecektir. Bununla birlikte, Türkiye’nin problemlerine bakıldığında, onun klasik ve sisteme ait sorunları diğer gelişmiş ülkelerdeki sorunlara benzemektedir. Bunlar, genel olarak ekonomik, sosyal, kültürel ve idaridir ve genellikle iyi/demokratik yönetimin olmamasından kaynaklanmaktadır.

Şüphesiz Türk Kamu Yönetimi’nin sorunları bir demokratikleşme sorunudur ve bunların üstesinden gelmek için her şeyden önce, siyasal kararlılık, planlı ve sistemli çalışma ve birçok devlet kurumunun işbirliği, koordinasyonu ve işbölümü gerekmektedir. KD ancak bu kurumlardan bir tanesi olacaktır. Dünyadaki benzerleri ile karşılaştırıldığında, bu kurumun büyük bir olasılıkla Türkiye’de de başarılı olacağı öngörülebilir. Esasen, bu kurumu kurmak, Türkiye’nin AB üyesi olabilmesi için bir zorunluluktur da.

Ombudsman en azından, vatandaşların idareler hakkındaki şikâyetlerini yapacakları tamamlayıcı ve ikincil derecede bir garanti mekanizması olarak hizmet edecektir. Vatandaşlar için bu ulaşılabilir seçenek, demokrasinin kalitesini de artıracaktır. KD, kamu idarelerinin davranış, çalışma ve işlemleri ile insan hakları uygulamaları hakkında, parlamento ve hükümet için geri besleme sağlayacaktır. Hiç şüphe yoktur ki, bu, Türk Kamu Yönetimi’nin kapasitesini, kabiliyetini ve etkinliğini ve dolayısıyla da kamu hizmetlerinin nicelik ve niteliğini de artıracaktır.

Ombudsman Türkiye’nin yerli “Human Rights Watch”u olacaktır. Hükümeti, uluslararası kuruluşlardan önce eleştirecek veya uyaracak ve hükümet gerekli adımları atacaktır. AİHM’ye yapılan şikâyet sayısında bir azalma olacaktır. Öyleyse, ombudsman uzun vadede Türkiye’nin demokratikleşmesine yardım edebilir. Bu, elbette AB’ye giriş sürecini de hızlandıracaktır.

Ombudsmanın başarısı, genel olarak, onun ikna gücüne, savunduğu fikirlerin inandırma kapasitesine ve ona olan halk desteğine bağlıdır. Karizma, karakter, vasıf, güç, yetki, kavrayış, bağımsızlık ve tarafsızlığı ve çalıştığı ortam da onun başarısı için çok önemlidir. Ombudsman için yasal şartlar anayasal garanti dışında oldukça iyidir. Eğer güvenilir, saygı duyulur, tarafsız, yetenekli, çalışkan, ısrarlı ve cesur bir kişi bu göreve atanır, parlamento, hükümet ve idareler onun soruşturmalarına ve tavsiyelerine özel bir önem verir ve halk kişiliğine saygı gösterir ve desteklerse, ombudsmanın başarılı olma şansı hayli yüksektir. Ancak, Türkiye bu kuruma yabancı olduğu için ilk etapta onu halka ve idarelere tanıtmak için yoğun bir tanıtım kampanyası yapmak gerekmektedir.

Sonuç olarak, ombudsmanın kuruluşu, Türkiye için iyi/demokratik yönetim ve dolayısıyla da AB üyeliğine doğru atılmış olumlu bir adım olacaktır.

KAYNAKÇA

Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2001), *Corruption in Turkey, Results of Diagnostic Household Survey (Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler)*, Frekans Araştırma, İstanbul : TESEV Yayını, [online] www.econ.boun.edu.tr/staff/adaman/research/Corruption.PDF (25.06. 2007).

Amnesty International (2007), *Amnesty International Turkey 2007 Report*, [online]. London, Amnesty International. <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Turkey> (19. 07.2007).

Aydoğdu, İ. Kutlu, E. ve Yıldırım, S. (2005), ‘Yolsuzluk ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar’, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, I. I.B.F. Dergisi* , VII (2) : 1-21

Ayeni, V. Reif, L. ve Thomas, H. (eds) (2000), *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States: The Caribbean Experience*, London: Commonwealth Secretariat.

Bizjak, I. (2000), *Special Features of the Role of the Ombudsman in Transition Conditions*. [online]. Ljubljana, Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia. <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=545&L=6> (19.06.2007).

Carver, R. (1990) ‘Called to Account: How African Governments Investigate Human Rights Violations’, *African Affairs*, 89(356): 391-415.

Center for the Study of Democracy (2002), *European Standards and Ombudsman Institutions in South East Europe*, [online], Sofia, Friedrich Ebert Stiftung and Center for the Study of Democracy. www.csd.bg/fileSrc.php?id=126 (19.06.2007).

CFR-CDF (2004), *Opinion of the EU Network of independent experts in fundamental rights regarding the role of national institutions for protection of human rights in the member states of the European Union*, [online]. Brussels, the EU.

mednarodna porocila/Mavcic vse clanice2004 porocilo ENG.pdf (8.06.2007)

Christopoulos, D. ve Hormovitis, D. (ed.) (2003), *The Ombudsman institution in South- Eastern Europe*, [online]. Athens, Eunomia. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf> (10.07.2007).

Commission of the European Communities (2006), *Commission Staff Working Document Turkey 2006 Progress Report {COM (2006) 649 final}*,

[online]. Brussels, Commission of the European Communities.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/tr_sec_139_en.pdf (22.06.2007).

Çukurçayır, M. A. (2002), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Surecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset*, 2. basım, Konya: Çizgi Kitabevi.

Diamandouros, N. (2002) 'International Conference, European Standards and Ombudsman Institutions in South East Europe, Sofia, June 6-8, 2002', *Journal of European Public Policy*, 10(5): 666-676.

Dodson, M. ve Jackson, D. (2004), 'Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala' *Latin American Politics and Society*, 46 (4):1-27, [online] http://muse.jhu.edu/journals/latin_american_politics_and_society/toc/lap46.4.html (11.07. 2007).

Duner, B. ve Deverell, E. (2001), 'Country Cousin: Turkey, the European Union and Human Rights', *Turkish Studies*, 2 (1):1-24.

El Defensor del Pueblo (2007), *The Book of the Ombudsman*, [online]. Madrid, El Defensor del Pueblo.

http://www.defensordelpueblo.es/web_ingles/index.asp?destino=informes3_ingles.asp (20.06.2007).

Greco Secretariat Council of Europe (2006), *Joint First and Second Evaluation Round, Evaluation Report on Turkey*, [online]. Strasbourg, Greco Secretariat Council of Europe.

[www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval12\(2005\)3_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval12(2005)3_Turkey_EN.pdf) (14.07.2007).

Hekimoğlu, İ. (2000), Oriental ombudsman: Advocate of public administration, but not of the people, *Turkish Daily News*, [online], 20 Eylül, eski arşiv. http://www.turkishdailynews.com.tr/_5.07.2007.

Hill, L. B. (1976), *Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton: Princeton University Press.

Human Rights Watch (2007), *World Report 2007*, [online]. New York, Human Rights Watch.

<http://hrw.org/englishhrw2k7/docs/2007/01/10/global15039.htm> (19.06.2007).

International Ombudsman Institute (2007), *The History and Development of the Public Sector Ombudsman Office*, [online]. Edmonton, Alberta, The International Ombudsman Institute.

<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php> (22.06. 2007).

Kalaycıoğlu, E. (1989), 'Division of responsibility', Heper M. (Ed.), *Local Government in Turkey: Governing Greater Istanbul*, London: Routledge'in içinde.

Knack, Stephen (2006), *Measuring corruption in Eastern Europe and Central Asia: a critique of the cross-country indicators*, *World Bank Policy Research Working Paper 3968*, [online]. Washington, World Bank.

<http://www.worldbank.org/> (18.07.2007).

Köseçik, M. ve Sağbaş, I. (2004), 'Public Attitudes to Local Government in Turkey: Research on Knowledge, Satisfaction and Complaints', *Local Government Studies*, 30 (3): 360 – 383.

Lloyd, M. (ed.) (2005), *Ombudsman Institution and Minority Issues*, Flensburg: The European Centre for Minority Issues.

Magnette, P. (2003), 'Between Parliamentary Control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 10 (5): 677-94.

Nebenzahl, I. E. (1983), 'The Direct and Indirect Impact of the Ombudsman' in G. E. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, Westport: Greenwood Press.

OSCE - ODIHR Office for Democratic Institutions and Human Rights (1998), *Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States, OSCE Human Dimension Implementation Meeting October 1998, Background Paper 1*, [online]. Vienna, OSCE-ODIHR. www.osce.org/item/1657.html (27.06.2007).

Palabıyık, H. (2004), 'Kamu Yönetimi: Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği', *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1 (1-2): 37-50.

Peterson, J. ve Shacleton, M. (ed.) (2002) *The Institution of the European Union Oxford*: Oxford University Press.

Polatoğlu, A. (2001), *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU Press.

Polatoğlu, A. (2003), 'The Field Units of Turkish Central Administration', *Middle East Studies*, 39 (4): 54-66.

Przeworski, A., Stokes, S. C. ve Manin, B. (ed.) (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Quesada, C. (2007), *Protecting the protector, Latin American citizens love their ombudsmen, but some politicians are ambivalent about these new public advocates* [online]. Washington, IDB, Magazine of the Inter-American Development Bank. [http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2217_\(5.07.2007\)](http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=2217_(5.07.2007)).

Reif, L. C. (2004), *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights Systems*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Rowat, D. C. (1965) *The Ombudsman, Citizens' Defender*, Toronto: University of Toronto Press.

Şengül, R. (2007), 'Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenebilmesi İçin Ombudsman Kurumunun Statüsü Nasıl Olmalıdır?' Çukurçayır, M. A. Ve Gökçe, G. (ed.), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları'nın içinde* Konya: Çizgi Kitabevi.

The European Ombudsman (2007), *The European Ombudsman Statute*, [online]. Strasbourg, The European Ombudsman.

<http://ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm> (18.06.2007).

The Greek Ombudsman (2006), *What is the Greek Ombudsman?*, [online]. Athens, The Greek Ombudsman. http://www.synigoros.gr/en_index.htm (21.06.2007).

The Office of the High Commissioner for Human Rights (1993), *UNHCR Fact Sheets No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, [online]. Geneva, The United Nations. <http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19.htm> (26.06.2007).

The Parliamentary Assembly (2004), *Recommendation 1615 (2003-1)*, [online] Brussels, the EU Parliamentary Assembly. <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/EREC1615.HTM> (20.06.2007).

Tiihonen, P. ve Tiihonen, S. (2005), *Good governance and corruption in Finland*, [online]. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Finland. <http://www.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=25891> (20.06.2007).

Tortop, N. (1998), 'Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerdeki Uygulamaları', *Amme İdaresi Dergisi*, 31 (3): 3-12.

Transparency International (2006), *Global Corruption Barometer 2006 Report*, [online]. Berlin, Transparency International Secretariat. www.transparency.org/.../surveys_indices/gcb (2.07.2007).

Turkish Daily News, (2000), Ombudsman enigma confuses public, *Turkish Daily News*, [online], 05 Eylül, eski arşiv. <http://www.turkishdailynews.com.tr/> (5.07.2007).

Uggla, F. (2004), 'The Ombudsman in Latin America', *Journal of Latin American Studies*, 36 (3) 423–450.

United Nations Human Development Programme (2000), *Human Development Report 2000*, New York: Oxford University Press.

U.S. Department of State (2006), *Country Reports on Human Rights Practices- 2005*, [online]. Washington, U.S. Department of State.

www.state.gov/g/drl/hr/ (19 .06.2007).

U.S. Department of State (2007), *Country Reports on Human Rights Practices- 2006*, [online]. Washington, U.S. Department of State.

www.state.gov/g/drl/hr/ (19.06.2007). Vangansuren, U. (2002), *The Institution of the Ombudsman in the Former*

Communist Countries, [online]. Washington D.C., International Foundation for Election Systems._

www.ifes.org/publication/b5f06a648cd71ec9cec88cf6d440d73f/080802_Manatt_Ulzibayar_Vangansuren.pdf (23.06.2007).

KAMU GÖREVLİSİNİN ETİK AMAÇ VE AHLAKİ YÜKÜMLÜLÜĞÜNE YÖNELİK BİR DEĞERLENDİRME

Dr. Aydın USTA*

ÖZET

Kamu örgütlerinin amaçları olduğu gibi, bu örgütlerde istihdam edilen kamu görevlilerinin de çeşitli amaçları bulunmaktadır. Kamu örgütlerinin amaçları ile örgüt çalışanlarının amaçları uzlaştığı ölçüde iş başarımı sağlanabilmektedir. Kamu görevlileri özel amaçlarının yanında etik amaçlara da sahiptirler. Bu etik amaçlara ulaşabilmek için de ahlakî yükümlülüklerini yerlerine getirirler. Söz konusu olan etik amaçlar evrensel; ahlakî yükümlülükler ise bireyseldir ve değişebilir. Etik ve ahlakın bu kapsam farklılıklarının yanında, aralarında kuramsal farklılıklar da bulunmaktadır. Etiğin kuramı teleolojik yaklaşım; ahlakın kuramı ise deontolojik yaklaşımdır.

Küreselleşmenin egemen olduğu günümüzde kamu yönetiminin etkililik ve verimliliğinde, etik, bir destek unsuru olarak kabul edilebilir. Çünkü geçmişte olduğu gibi günümüzde de pek çok bireysel, toplumsal ve küresel ahlakî sorunlar yaşanmaktadır. Bu çerçevede, ahlakî sorunlarla ilgilenmek (etisyen olmak) başta yöneticiler olmak üzere tüm kamu görevlilerinin görev alanlarına girmektedir.

Etik sadece insana özgü bir kavramdır; insanın özgürlüğünü çevreleyerek insanı yönetir. Aynı zamanda kamu yararı çerçevesinde kurumsal eylem ve işlemleri yönlendirip, toplumsal yararlılığı sağlar. Etik, toplumsal kalkınmayı amaçlayan, ahlakî davranışlara rehberlik eden bir düşünce sistemidir. Kamu örgütlerinde uygulamalı etiğin önemini veya rolünü açıklamak için ahlak kuramlarından da yararlanılmaktadır. Bu bağlamda etik kavramı ile ahlak kavramı arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır.

Bu çalışma; kamu örgütlerinde yaşanan ahlakî sorunlara, dolayısıyla çeşitli anlaşmazlıklara, etik disiplininin, çözüm sağlayacağı iddiasını taşımaktadır. Bu anlamda başta kamu yöneticileri ve kurum çalışanları olmak üzere herkes, her alanda toplumun geleceği için, etiğin düzen, ilke ve değerlerini bulundukları toplumda egemen kılmak durumundadırlar.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlisi, Etik, Ahlak, Teleoloji, Deontoloji

ABSTRACT

An Evaluation About his/her Ethical Objective and Moral Responsibility of A Public Servant

As public organizations have their own objectives, public servants employed in these organizations also have certain objectives. Successful work is achieved only if the objectives of the public organizations match up with the ones of the workers of

* İnönü Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

the organization. Public servants have ethical objectives in addition to private goals. They fulfil their moral responsibilities in order to reach these ethical objectives. Those ethical objectives are universal, whereas moral responsibilities are individual and changeable. In addition to these scope differences between ethics and morality, they also have theoretic differences between each other. The theory of the ethics is teleological approach, while the theory of the morality is deontological approach.

In our epoqe, in which globalization dictates, ethics in the efficiency and productivity of public administration can be considered as a supporting element, because many individual, social and global moral problems are being experienced today, as it was in the past. Within this framework, dealing with moral problems (to be an ethician) falls into the area of all public servants, the executives in the first instance.

Ethics is a concept which is special only to human beings. It manages the humans through encircling the freedom of humans. In the same time, it drives the institutional activities and procedures and thus elicits social usefulness. Ethics is a thought system, which aims social development and guides moral behaviours. Morality theories are also used to explain the importance or role of the applied ethics in public organizations. In this context, there is a linear relationship between the ethics concept and morality concept.

This study claims that ethical discipline will provide a solution for moral problems, thus for many conflicts experienced in the public organizations. Thus everybody, the executives in the first instance, have to enable the order, principles and values of the ethics to rule in the society in which they are present themselves.

Keywords: Public Servant, Ethics, Morality, Teleology, Deontology

GİRİŞ

Bir ülkede işlerin yolunda gitmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması kamu görevlilerinin etik düşüncesine ve ahlaki davranışına bağlıdır. Çünkü kamu görevlilerinin bozulması durumunda, görevlilerin yer aldığı toplumda bozulmaktadır. Ayrıca halkın eğitimi ve sağlığı kamu görevlilerinin gereken kamu hizmetlerini üretmesi ile sağlanabilmektedir. Toplumun sürekliliğini sağlayan adalet ve güvenlik hizmetleri yine kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir. Kamu görevlilerinin etik düşünebilmesi veya ahlaki davranabilmesi ise kişiliğin bir yansımasıdır. Bilindiği üzere kişilik, bireyin yeteneklerinin, karakterinin ve mizacının bir bileşimidir. Bu nedenle her kamu görevlisine sağlam bir karakter ve olumlu sağlıklı duygular kazandırmak, üst benliğini geliştirmek etik açıdan yarar sağlayabilir. Kuşkusuz tüm bu çabalar görevlinin etik düşünebilme ve ahlaki davranabilme yeteneğini geliştirecektir.

Genellikle kişilik, davranış eğilimlerinin dinamik bir bütünü olarak tanımlanmakta ve bu davranışların birçoğu “iyi” veya “kötü” olarak değerlendirilebilmektedir. İşte bu tür değerlendirmelere konu edilen davranışlar ahlaki davranışlardır. Ahlaki duygu, insanın ne olduğu, nasıl yaşadığı ile ne olabileceği ve nasıl yaşaması gerektiği konusundaki mantıksal değerlendirmelerine dayanmaktadır.

Bugün etik kuramının anlamını bilmek, ahlaki yükümlülüklerin dayanaklarını, halk yığınlarının çeşitli sorunlarla ilişkisini; ekonomik, toplumsal ve politik gelişmenin ulaşmak istediği amaçları bilmek demektir. Etik kuram, ahlaki gelişime rehberlik etmektedir. Bir toplumdaki ahlaki bozulmaların, yönetim kadrosunu da etkileyeceği düşünülürse; etiğin önemi burada çok daha iyi anlaşılmaktadır.

Yoksulluk, ayrımcılık, savaş, kamu örgütlerinin yapı ve işlevleri, bireylerin ekonomik ve kültürel özgürlüğü ile bireysel haklar zamanımızın önemli ahlaki sorunlarıdır. Bu sorunların çözümü konusunda eğitimcilerin, politika üreten düşünürlerin, kısacası herkesin önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Hatta toplumda bu tür olumsuz davranış örüntülerini sergileyenlerin kamu otoritelerince engellenmesi ve yaptırıma bağlanmaları gerekmektedir. Bunların hepsi de *haklı* ve *haksız*, *iyi* ya da *kötü*nün ahlaki yargılarıyla ilgilidir ve insan yaşamının olabileceği ve ne olması gerektiği konusundaki genel düşüncelere ya da kavramlara dayanmaları gerekir (Selsam, 1995, s. 10). Bu tür düşünme de bir etik çalışmadır.

1. KAMU GÖREVLİLERİ VE GÖREV EYLEMLERİ

Kamu görevlileri kavramı, “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki biçimde ele alınmaktadır. İster dar anlamda kullanılsın; ister geniş anlamda kullanılsın, bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için, bir kamu örgütünde çalışması gerekir. Bu nedenle, kamu hizmeti gördükleri bir kamu örgütüne bağlı olarak çalışmayan kişiler, kamu görevlisi sayılmamaktadır. Örneğin, bir hekimin yaptığı iş, kamu hizmeti olduğu halde, bir kamu örgütüne bağlı olarak çalışmıyorsa, hekim, “kamu görevlisi” olarak nitelendirilmemektedir. Dar anlamda kamu görevlileri kavramı içine Any. md.12’de belirtildiği üzere, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idari esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personel girer. Bunlar, “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri”dir. İdare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin asli ve sürekli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanlar, “diğer kamu görevlisi”dir. Buna göre Cumhurbaşkanından işçisine kadar herkes, bu anlamda bir kamu görevlisidir. Başka bir ifade ile devletin yasama, yargı ve yürütme organında çalışan herkes kamu görevlisidir (Aygün, 2010, s.64).

Kamu görevlileri kamusal faaliyetleri, başta anayasa olmak üzere kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve benzeri mevzuata uygun olarak yapmakla mükelleftir. Tüm bu mevzuatın dayandığı ana ilke ise, kamu yararının egemen kılınmasıdır. Diğer bir deyişle, kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin ruhunu, toplumun genel çıkarının, bireylerin çıkarlarından üstün olduğu varsayımı oluşturmaktadır. Ne var ki uygulamada, kamu görevlilerinin her durumda bu temel ilkeye göre hareket etmedikleri yönünde yaygın bir kanaat gelişmiş bulunmaktadır. Öyle ki, bazı kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaştıkları, rüşvet aldıkları, zimmete para geçirdikleri, hizmet sundukları vatandaşlara zorbalık yaptıkları, kayırmacılık yaptıkları ve yalan söyleyip dedikodu yaptıkları hemen hemen herkesin kabul ettiği sapma davranışlardır. Bu durum, ahlak konusunda yapılan etik tartışmaların kamu yönetimindeki önemini artırmıştır. Öyle ki bu alanda oldukça hacimli bir alan yazın da gelişmiş bulunmaktadır (Özdemir, 2008, s.180).

Kamu görevlileri, kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturmaktadır. Kamu görevlileri, yaptıkları her türlü işi, belirli bir takım ilkelere dayanarak yapmaktadırlar. Bu ilkelerden biri, kamu yararının özel çıkara üstün tutulmasıdır. Dolayısıyla kamu hizmeti yapan kamu görevlileri, kişisel çıkarları için değil, kamu yararı için çalışmak durumundadırlar (Günday, 2002, s.523; Hunbury, 2004, s.187).

Kamu görevlilerinin eylemleri yine kendilerinin dayandığı “öncüller”le (maddi dayanak) açıklanırken, öncelikle bilinçli, ussal davranışlar söz konusu edilmektedir. Çünkü kişi davranışlarının birçoğu ne bilinçli ne de ussaldır. Birçok durumda davranışta bulunan, neden o biçimde davrandığını açıklayamaz, ya da açıklasa bile, yaptığı, gerçek bilinçsiz nedenlerin ussallaştırılmasına yönelmiş bir çabadan öteye geçemez. Kamu örgütleri belirli amaçların gerçekleştirilmesi için kurulmuş olduklarına göre, yönetim sorunları incelenirken, kamu görevlilerinin görev eylemlerinin ussal yönleriyle ilgilenmek gerekir. Ancak kamu örgütlerinin başarıları yanında başarısızlıklarının da açıklanması isteniyorsa usdışı davranışları da anlamak gerekir (Simon vd, 1985, s.47).

İnsan “düşünen” ve “eylemde bulunan” bir varlık olarak fiziksel ve toplumsal çevresine etki eden, hemcinsleriyle bağıntılar kuran bir varlıktır. Bu açıdan toplum içindeki davranışlarını keyfine göre yapamaz. İnsanlar mademki topluluk halinde yaşamaktadır, toplumsal uyumu ve işbirliğini en iyi biçimde sağlayacak davranış biçimleri üzerinde düşünmeleri gerekir. Dolayısıyla yeryüzünde tüm insanlara öğütlenebilecek eylem ilkelerinin veya belirlenmiş temel kavramların olması doğaldır. İnsanların bir arada yaşayabilmesi için gerekli olan ve etişin incelediği davranış örüntüleri bu bakımdan önem taşımaktadır (Uyanık, 2003, s.173).

Görev, bir kullanım değeri olan mal ve hizmet üreten her türlü etkinlik (bedensel, zihinsel) olarak tanımlanabilir. Kısacası görevsel faaliyetler, insanın yarar sağlamak amacıyla aklı, elleri, alet ve makine yardımıyla madde üzerinde uyguladığı ve sonunda insanı etkileyerek onu değiştiren eylemlerin tümüdür (Bozkurt, 2000, s.16). Ancak burada söz konusu olan eylemin bilinçli davranışlar olduğunu belirtmek gerekmektedir ve ancak, insan kendi varlık potansiyelini eylemleri ile ortaya koyabilir.

Kamu görevlisinin kişisel değerleri kararlarını etkiler. Toplumun kuralları ve kamu görevlilerinin ise insan olarak değerleri bulunmaktadır. Bu değerler bireyin kişiliğinde saklıdır ve tüm davranışlarının belirleyicisidirler. Bu değerler, etik düşünmeyi veya ahlaki davranmayı etkilediğine göre, toplumsallaşma açısından önem taşımaktadırlar.

Kamu görevlileri hizmet üreticisi olarak çeşitli kesimlerle ilişki içerisindedirler. Bu kesimler yöneticiler, çalışma arkadaşları ve vatandaşlar olabilir. Kamu görevlileri, bu kişilere karşı davranış örüntüleri sergilerler. Ancak kamu görevlilerinin sadece bilinçli davranışları (eylemler) etiğin inceleme alanına girmektedir. Bilinçsiz (us-dışı) davranışları ahlaki davranış sayılamayacağından etiğin inceleme alanına girmez.

2. KAMU GÖREVLİSİ VE ETİK AMACI

Etik sözcüğü köken olarak Yunanca "*ethikos*" kelimesi ile eşanlamlıdır. Ancak günümüzde daha çok felsefi veya kuramsal anlamları ile kullanılmaktadır. Etik, sıfat veya isim sözcüğü olarak kullanılabilir. Etik sıfat olarak kullanıldığında ahlak ve ilkelerini nitelendirmektedir. İsim olarak kullanıldığında ahlak ve temelleri üzerinde düşünen felsefenin bir bölümüdür. Hatta töre ve ahlakın bilimi olarak kabul edilebilir. Etik, töre ve ahlaki sorunlar, "*iyi*" kavramı, mutlu yaşamın koşulları, değerler ve ahlaki eylemlerin sonuçları üzerinde düşünen felsefi bir disiplindir. Etik, bireysel ve toplumsal yaşamda "*en yüksek iyiyi*" kendisine amaç edinmiştir.

Günümüzde geleneksel olarak etik kuramı, teleolojik kuram olarak ele alınmaktadır. Teleolojik kuramlar, bireyin eylemlerinin sonuçları üzerinde odaklanır. Yani bir eylemin iyiliğini veya kötülüğünü, doğruluğunu veya yanlışlığını sonuçlarıyla saptar (Videomaker Magazine, 1997a). Etik olarak en iyi eylem, en büyük iyinin üretilmesi olasılığına sahip olan eylemdir (Funeral Ethics Association, 1998). Teleoloji terimi temelde bir gayeye yönelik yönlendirmeyi ima eder. Teleolojik teorilere göre, bir eylem istenen sonucu ortaya çıkarıyorsa, o zaman ahlaki açıdan doğru ve iyidir (Videomaker Magazine, 1997b). Teleolojik teoriler, egoizm teorileri, erdem ahlaki ve faydacılık teorileri olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir.

Teleolojik etik, kabaca, amaç etiğidir. Teleoloji, Yunanca "*tamamlama*" ve "*bilgi*" sözcüklerinin birleşmesinden oluşmuştur. Bu yaklaşım, hayal edilen amaçlara ulaşmayı veya arzu edilen sonuçları elde etmeyi, ödev, doğru davranış ve ahlaki yükümlülük gibi kavramlara tercih eder. Başka bir deyişle teleolojik yaklaşım ve neticecilik kullanılacak araçların ahlakiliği konusunda kafa yormaz. Normatif faktörler düzeyinde neticecilikte bir davranışın ahlaki durumunu belirlemeye doğrudan ilişkili olan tek faktör sonuçların iyiliğidir. Başka bir deyişle, eylemlerin ahlakiliğini değerlendirmede odak noktası olarak "*sonuçlar*" normatif temel olarak "*iyi*" esas alınır (Kagan, 1992, s.233). Amaç, fayda, sonuç, ümit ve araçlar-amaçlar gibi kavramlar teleolojik yaklaşımın anahtar kavramlarıdır (Brady, 2003, s.527).

Teleoloji, kimin iyiliğini esas almak gerekir sorusu sorulduğunda, genellikle egoizm ve faydacılık olarak iki ana kümeye ayrılarak incelenir. Faydacılar, bütün olarak toplum için en fazla iyiliği getirecek biçimde hareket edilmesini öngörür. Faydacılık yaklaşımına göre "*iyi*" demek, en çok sayıda insana en fazla iyiliği getirmek demektir. Herkesi hesaba katarak en fazla sayıda insana en çok faydalı olanı yapmak, etiğin amacıdır. Fayda ilkesi, belli bir eylem veya kuralın bütün olarak topluma getireceği fayda ve maliyetlerin en azından kabaca ölçülmesini gerektirir. Amaç, mümkün olduğu kadar toplumun en fazla sayıda üyesi için kötülüğe karşı iyiliğin oranını maksimize etmektir (Pops, 2001, s.195-196).

Etiğin amacı akılcı mutluluğu aramak, mutlu yaşama sanatını yaratmaktır. Etik dünyayı yaşanabilir kılmak için hal ve hareketler üzerinde düşünmektedir. Etik, mükemmel bir toplumun var olması için çaba içerisindedir. Etik bir *iyi eylem* yargısına varmaya çalışırken, bireyi düşünmeye yönlendirir adeta bireyi düşünme vasıtasıyla eğitir.

Bazı filozofların görüşüne göre, tıpkı tıbbın veya tıbbi ilkelerin sağlığa erişmeyi en iyi bir biçimde temin etmesi gibi, doğru ve yanlışla ilgili ilkeler de etik amaçlara ulaşmayı en iyi biçimde mümkün kılan bilgiyi temsil eder. Buna göre en temel görev belli amaçlara ulaşmak olup, doğru ve yanlışla ilgili ilkeler bu yöndeki çabaları düzene sokar. Bu görüşe göre, ilkeleri meşrulaştıran şey, onların hizmet ettikleri amaçların doğru amaçlar olmaları ve buyurdıkları eylemlerin söz konusu amaçlara erişmenin en iyi yollarına tekabül etmeleridir (Cevizci, 2005, s.647).

Özellikle büyük bir değer çözülmesi yaşanan günümüzde etiğin "Ahlaki yaşam nedir?" sorusuna yanıt araması önemlidir. Ahlaki bilinci geliştirmek ve bundan ne kastedildiği konusunda insanları aydınlatmak etiğin bir görevidir. Sonra ahlaki kavramları temellendirerek, anlamlarını güncelleştirmek ve yaşama geçirmek gerekmektedir. Böylece kişi ve grupların ahlaki yaşamlarını

tekrar bir temele bağlı olarak kurmaya yardım etmeyi hedefleyen etik, davranışlarımızın ahlakiliğini sorgular ve değerlendirir. Kişinin otokontrolünü, böylelikle, vicdaniyla yaşmasını sağlamaya katkıda bulunur. İnsanın okulda, evde, toplumda, iş yerinde, büroda kendisi dışındaki herkesi mikrokozmoz (küçük evren) olarak değerlendirmesine yol açarak, sevgi, saygı ve barış ortamının sürekliliğine katkıda bulunur (Uyanık, 2003, s.173). Ayrıca "*Eylemler ve onların sonuçları iyi mi, kötü mü?*", "*Bir kişinin eylemlerinden veya eylemlerinin sonuçlarından sorumlu tutulması ne demektir?*" gibi sorular etiksel soru olarak kabul edilebilir (Açıkgöz, 1997, s.75).

Etğin konusu, insanın eylemleri ve bu eylemlerle ilgili tüm etkenlerdir. Bu etkenler; eylemin gerçekleştirildiği koşullar, eylemin yöneldiği amaç, eylemin sonuçları, eylemin doğruluğu ve yanlışlığı, eylemin doğruluğunun temellendirilmesi gibi konuları kapsar.

Kamu görevlilerinin hizmet sundukları vatandaşlara karşı sahip oldukları hakları ve yükümlülükleri vurgulayan görev etiği, bir ölçüde bireysel etiğin tamamlayan parçasıdır. İnsan, gereksinimlerini karşılamak için diğer insanların yardımına ve onlar tarafından kabul edilmeye muhtaç bir sosyal varlık olduğundan, insanların birlikte yaşamalarından ve eylemlerinden sosyo-ekonomik kurumlar ve devlet gibi belli biçimler ortaya çıkmış ve kurumsallaşmıştır. Toplumsal düzen ilkeleri ise özgürlük, eşitlik, adalet, dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik ve insan onuru gibi temel etik ilkelerden türemiş olup toplumun üyelerinin sadece biyolojik olarak yaşayabilmelerine değil; aynı zamanda hepsinin mutlu olmasına ve refaha ulaşmasına katkıda bulunacak bir davranış öngörmektedir (Pieper, 1999, s.90).

Bencillik, kıskançlık, iktidar hırsı, nefret ve benzeri doğal eğilimlere ve mizaca karşı görev etiği, toplumsallaşma sürecini sadece doğal bir gelişme olarak değil; özünde koşulsuz, mutlak bir talebe yanıt verebilen ahlaki bir gelişme olarak da gerçekleştirebilmek üzere başkalarını sevmeyi, merhameti, hoşgörü-yü, saygı ve barışı gündeme getirir (Pieper, 1999, s.98). Kurumsal davranışın etiksel değerlendirilmesinde memur ve yönetici eylem ve davranışlarının irde-lenmesi önem taşımaktadır. Bu irdeleme meslek etiği olarak da adlandırılabilir. Meslek etiği, çalışma yaşamı içerisindeki davranışların, uygulamaların, kuralların ve ölçütlerin; etik sorumluluk ve standartlar bakımından incelendiği ve değerlendirildiği bir süreçtir. Bu süreç bir örgütün, çalışanlar, vatandaşlar ve diğer kamu, kurum ve kuruluşlarıyla olan ilişkilerini içermektedir. Aynı zamanda iş yaşamındaki toplumsal sorumluluk ilkelerini de kapsamaktadır. Bu noktada meslek etiği, söz konusu tüm ilişkileri değerlendiren bir işleve sahiptir.

Mesleki davranışın değerlendirilmesinde etik, soyut kavramlara bağlı olarak, bu soyut kavramlardan somut bilgiler ortaya koymaya çalışır. Bu nedenle

etik ilkeler denildiğinde belli bir alana ilişkin yazılı ve somut bilgiler içermesi beklenir. Bu anlamda akademik bir disiplin olarak etik, soyut etik ilkeler ve kuramsal görüşlerin, örgüt yaşamında ne ölçüde uygulanabileceğini kendisi konu edinmiş ve etiğin bir türü uygulamalı bir disiplin ve çalışma alanı olarak ortaya çıkmıştır (Donaltson, 1989:32).

Etik ilkeler, kamu yönetiminde kabul edilebilir davranışları tanımlayabilmek amacıyla yapılan sistematik oluşumlardır. Etik ilkeler, kurumsal anlamda var olan değerlerin çatıştığı ve çalışanların ikilem yaşadığı olaylarda, kamu görevlilerine ve yöneticilere iyi davranış ve uygulamalarda bulunma, kötü davranışlardan kaçınma yolunda rehberlik ederek, devlete olan güveni artırır ve bu anlamda kamu örgütlerindeki yönetsel davranış ölçütlerini geliştirirler. Etik ilkeler yazılı ya da yazılı olmayabilir, fakat uygulamaya ve halk tarafından ölçümlemeye daha uygun ve somut olan yazılı etik ilkeler, herhangi bir kamu örgütüne kamuya duyurulabilir (Kılavuz, 2003, s.151).

Etik, davranışlara felsefi bir bakış açısı ile anlam kazandırmaya çalışarak, *doğru-yanlış, ödev-yükümlülük, toplumsal sorumluluk* kavramlarını sorgular. Bundan dolayı *ahlak* ve *etik* kavramları birbirinin yerine kullanılamaz, çünkü *ahlak* insanın değer ve tutumlarını içerirken, *etik* bu alanda yapılan akademik çalışmaları içermektedir. Etik açısından durum çok farklılık arz eder, etikte, “*istenilir iyi*” kavramı söz konusudur ve bu istenilir iyiler coğrafi farklılıklardan, inanç, etnik ve cinsel farklılıklardan etkilenmez (İnal, 1996, s.43).

Genellikle iyi bir yaşam amacı için “*etik*” terimi ve bu amaca ulaşmak için ise zorlama/kısıtlama etkisi olan normatif içerikli “*ahlak*” terimi kullanılmaktadır. Amaç ile norm arasındaki ayırmada temel ayrıç bunların teorilerinin farklı olmasıdır. Etik Aristotelesçi yaklaşımın ileri sürdüğü teleolojik perspektifle karakterize edilmekte; ahlak ise Kantçı yaklaşımın ileri sürdüğü deontolojik bir bakış açısıyla tanımlanmaktadır. Bu iki yaklaşım arasındaki ilişki ise şöyle tanımlanabilir: (1) Ahlak, etiği öncelemektedir. (2) Etik amacın ahlaki norm süzgecinden geçme zorunluluğu vardır. (3) Ahlaki norm pratiği çıkmaza girdiğinde etiğe başvurulması doğaldır. Ahlak, etik amacın meşru ve hatta vazgeçilmezi olmakla birlikte sınırlı bir gerçekleşmesini oluşturur ve etik bu anlamda ahlaki kuşatır. Bu anlamda ahlak ve etik kuramlar birbirlerini tamamlamaktadırlar (Ricoeur, 2010, s.233).

Teleolojik yaklaşım ilkelerine göre, ilk olarak bir eylemin hem iyi hem de kötü sonuçları hesap edilir. İkinci olarak, iyi sonuçların toplamının kötü sonuçların toplamından daha ağır gelip gelmediği belirlenmelidir. Eğer iyi sonuçlar daha fazlaysa o zaman bu eylemi yapmak ahlaken daha doğrudur. Eğer kötü sonuçlar daha fazlaysa, o zaman bu eylem ahlaken doğru değildir (Yaran, 2010, s.41).

Etik amaca, adil kurumlar içerisinde, başkalarıyla birlikte ve başkaları için “*iyi yaşam*” amacı denilebilir. Etik amacın ilk bileşeni Aristoteles’in “*iyi yaşama*”, “*iyi hayat*” dediği şeydir. Etik, tüm özellikleriyle tümelciliğe yöneliktir. Ahlaki yükümlülük ise öznel olarak “*iyi yaşam*” amacı ile ilişki içerisinde.

Etik amaca ilk düşen iş, “*mutlak iyi nedir?*” sorusuna yanıt bulmaktır. Sonra da bunu esas alarak kamu örgütlerinde, görevlilerin izlemeleri gereken eylemleri ortaya koymaktır. Bu ilkelere göre görevini yürüten bir memur, iş yaşamında ve özel yaşamında mutlu olacaktır. Çünkü görevini layıkıyla yerine getiren bir çalışanın kendine özgüveni ve değerliliği artacaktır.

3. KAMU GÖREVLİSİNİN AHLAKİ YÜKÜMLÜLÜĞÜ

Genel bir ifade ile ahlak, *iyiliğe varılması için insanın uymaya kendini mecbur hissettiği manevi ve ruhi görevler ve bunlara ilişkin kurallar* biçiminde tanımlanabilir. Ahlak kurallarından bazıları nispi niteliktedir, zamana ve yere göre değişebilir. Bazı ahlak kurallarının bu değişebilen kapsamı yanında, ahlakın kendisi ve özü değişmez niteliktedir. Bu da ahlakın “*iyiliğe*” yönelen konu ve amacıdır (İmre, 1980, s.18). Erdemli olmak, başkasına yardım etmek, doğruluk gibi davranışlar ahlakın kapsamına girer. Ahlak, iradeye bağlı, bireyi, iyiliğe ve kötülüğe götüren içten gelen bir kuvvettir.

Ahlak, mantık gibi bir bilimdir. Bir taraftan, akla dayanan bazı ilkeleri temel almakla (etik) bir bilim olmakta; diğer taraftan, yaşamı iyi bir biçimde sevk ve idare etmek için uygulanması gereken kuralları uyguladığı için uygulamalı bir sanat olmaktadır. Ahlakın konularını, iyilik ve görev duygusu, çeşitli erdemler, özgürlük, özgürlük ve vatanseverlik olarak sıralamak mümkündür. SOKRATES’e göre, ahlaklılığın bir bilgi işi, bir bilim işi olduğu söylenebilir. Kısacası bilim ile ahlak arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır (Erdem, 1996, s.61).

Paul RİCOEUR’e göre etiğin amacı iyi davranış/eylem altında bir yaşamı tamamlamaktır. Bunun yanında ahlak ise baskı altında genel olarak yasak, görev ve normları içeren bir zorunluluktur. Böylelikle ahlak genellik ve zorunluluk gibi iki temel boyutta gelişmektedir. Kamu görevlilerinin çoğunluğunun davranış ölçütlerinin, iyi bir yaşam ile kamu hizmetlerinin üretimindeki etkinlik ve verimlilik ile ilişkili olduğu çok eskiden beri bilinmektedir.

Deontolojik kuram Immanuel KANT’ın ahlak kuramı olarak bilinmektedir. Teleolojik kuramların aksine deontolojik kuramlar, davranış ya da eylemlerin sonuçlarını ele almamakta, etik açıdan davranış ya da eylemin kendisini değerlendirmektedir (Gök, 2009, s.130). Deontolojik yaklaşım, etik ilkelerin hayata geçirilmesini gözetten bir anlayıştır.

Deontolojik yaklaşım bizatihi davranışın kendisini esas alır. En azından bazı davranışlar sonucuna bakmaksızın ahlaken bir yükümlülüktür. Ödev, ilke, irade, yükümlülük, yasa ve kural gibi kavramlar deontolojik yaklaşımın anahtar kavramlarıdır (Brady, 2003, s.527). Deontoloji, Yunanca “*bağlayıcı*”, “*gereklî*” anlamına gelen “*deon*” sözcüğünden türetilmiştir. Deontolojik yaklaşım, ödev veya yükümlülük olarak ahlaki bir kuramdır. Bir eylemin ahlaki durumunu belirlemek açısından sonuçların hiçbir önemi yoktur. Dolayısıyla bu yaklaşımda amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmeye alınmaz (Chandler, 2001, s.179).

Deontolojik kuramlar, “*başkalarının sana karşı nasıl davranmasını istiyorsan, sen de o şekilde davran*” ilkesini temel alır. Doğru eylem, doğru araç ve olanakları seçmek, doğru ilke ve kuralları izlemekle olasıdır (Funeral Ethics Association,1998). Bir eylemin ahlaki değeri, eyleme geçen kişinin niyetiyle belirlenmektedir. Doğru eylem, evrensel olarak herkesçe ahlaki bir ödev sayılır. Topluma dönük bir eğilimden ziyade bireye dönük bir eğilim söz konusudur (Parsa and Lankford, 1998). Deontolojik kuramlar, bir eylemi doğru kılan ve yükümlülük olarak gören unsurların, onun sonuçlarının iyiliği ve kötülüğü yanında başka etkenler olduğunu da ileri sürerler. Bu etkenler ise, eylemin dayandığı bir takım ilke ya da kurallardır (Parsa and Lankford, 1998, s.25; Lee, Nissenbaum and Dierkers, 1999).

KANT’a göre ödev, temelini ahlak yasasına saygıda bulmaktadır. Ödev, yasaya saygıdan dolayı bir eylemi yapma zorunluluğudur (KANT, 1982, s. 15). Kant bir davranışın yöneldiği amacın, o davranışın ahlakiliğini belirleyemeyeceğini, amacı ve sonucu ne olursa olsun, sırf ödev ilkesinden dolayı yapılan hareketlerin ahlaki değeri olabileceğini kabul eder (Kılıç, 1996, s.14). KANT ahlak öğretisinde *iyi istenç*, *kategorik emir* ve *özgürlük* olmak üzere üç kavramı ele alıp incelemiştir.

Ahlak denildiğinde ilk akla gelen insan davranışlarıdır. İnsandan başka canlıların hareketleri ahlaki davranış sayılmaz. Hayvanların ahlakı yoktur; günkü onların zekâları “*iyî*” ve “*kötü*” hareket kavramlarının doğmasına, üstelik bu davranışların mükâfat ve ceza ile karşılanabilmesi için bir sosyal düzenin kurulmasına yetecek kadar gelişmemiştir (Güngör, 2000, s.11).

Kamu görevlisinin etkililiği sağlamaya yönelik rolü ile ahlaki rolü arasında tam bir uygunluk vardır. Her ikisi de kurallara ve kuralları yorumlama yetkisine sahip amirlere itaat etmeyi gerektirir. Dolayısıyla kamu görevlileri açısından bireysel ahlaki tercih, kurallara uymak veyahut onları ihlal etmektir. Bu mantiğa göre kurallara uyan ve amirlere itaat eden bürokratlar ahlaklı davranmış olur, kurallara uymayan ve itaat etmeyenlerse ahlakdışı davranmış olurlar (Demirci, 2007, s.207). Ahlaki yükümlülük, hukuksal konulardan daha çok, çalışma

yaşamındaki ilişkiler, sorumluluklar, doğru olan ve olmayan kararlar, doğru ve yanlış davranışlar ile ilişkilidir.

Çalışma yaşamındaki tüm ilişkiler belirli kurallara göre yürütülmektedir. Bu kurallardan bir kısmını yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Ancak iş dünyasında yasal düzenlemelerin bulunmadığı ya da yetersiz olduğu alanlarda da çalışma yaşamının belli kuralları doğrultusunda işler yürümektedir. Çalışanların ve örgütlerin davranış ve eylemlerini düzenleyen ve yönlendiren bu güç, ahlaki normlardır. Ahlak, çalışma yaşamında ilişkileri düzenleme, güven oluşturma, bütünleştirme, saygı ve dürüstlüğü geliştirme ve denetim konularında önemli bir işleve sahiptir. Dolayısıyla günümüzde örgütlerin varlıklarını sürdürebilmeleri ve gelişmelerini sürekli kılabilmeleri için, iş değerlerine dayalı davranış, eylem ve yönetim biçimlerini benimsemeleri gerekmektedir (Gök, 2009, s.127).

Kurumlarda ahlaki uygulamalar, hem kurum içi hem de kurum dışı tarafları ilgilendirir ve etkiler. Kurumlar, çalışanlarıyla birlikte vatandaşlara hizmet sunmakla yükümlüdürler. Kurumlar bir taraftan kendi çıkarlarını korumaya ve çalışanlarına sağlayacakları faydaları artırmaya çalışırken diğer taraftan ürün ve hizmet yoluyla vatandaşlara en büyük faydayı sağlama çabası içindedirler (Turgut, 2007, s.226) .

Ahlak, gerekliliklerin alanı olduğu kadar özgürlüklerin de alanıdır. Ahlaki benimseme her yerde özgür seçişle belirgin olmalıdır. Ahlak alanının tüm sorunları eylemle ya da davranışla ilgilidir. Ahlakı ilgilendiren her eylem ya da davranış bireysel düzeyde bir seçimle belirgindir. Ahlaki bir tutum alabilmek için seçebilmek gerekir. Gerçek ahlaki tutumun temelinde hiçbir dış erkin belirleyiciliği söz konusu olmadan seçebilme yeteneği vardır yani özgür seçiş vardır. Buna göre ahlaklılık bir yükümlenme biçimidir ve her durumda sorumlulukla belirgindir (Timuçin, 2008, s.156).

Ahlaki yargılar iyi ya da kötü olarak nitelenen eylemlere dayandırılır; iyinin yapılması, kötünün yapılmaması biçiminde ortaya konulan davranışları gerektirir. Bu nedenle ahlaki yargılar kurumlarda görevlilerin neyi yapıp neyi yapmama-yağını belirten kuralları içerir (Tunalı, 2009, s.121). Ahlak bu görev hissinden hareket eder. Bunlar insanın kendi nefesine, kendi vicdanına karşı olan görevleridir: Yalan söylememek, vazifesini yapmak, başkasına iftira etmemek, kötülük düşünmemek ve yapmamak gibi.

Ahlakın alanı "iyi"yi temel alan bir değerler alanıdır. En genel anlamında değer insan için önemli, gerekli ve kaçınılmaz bir şeydir. Değer insanın dünyayla ilişkisinde ortaya çıkar, insanın amaçlarını belirlerken onun başarısı olarak kendini gösterir. İnsanı insan yapan değerdir. Değerlerin dışında yaşayan insan bozulmuş insandır. Değer düşüncesi bireyi evrensel düzeyde yükümler ve sonunda ödev duygusuna bağlar. Ödevler toplumsal düzeyde gerçekleştirilmesi gereken edimleri belirler (Timuçin, 2008, s.170).

Seçilmiş, atanmış ve kariyerden gelen kamu görevlileri, üç uygulama kalıbı içinde tanımlanabilir (Steinberg ve Austern, 1995, s.78): Ahlaka dayanmayan davranış, değerlere karşı yansız davranış ve ahlaki temel alan davranış.

Ahlaka dayanmayan davranış: Ahlaksal ya da ruhsal bağlantılardan etkilenmemiştir. Bu kişi ilkesizdir ve fırsat ile yeterli özendirici verildiğinde kişisel kazanç için her açığı değerlendirecektir. **Ahlaka dayanmayan davranış** öznesi kamu görevlisi örnek olarak şu davranışları sergileyebilir:

- *Başkalarının zayıflığından, zayıf ahlaklılığından, yanlışlarından yararlanır, onları kullanır, böylece kendi parasal ya da başka tür kazançlarını artırır.*
- *Ahlaklı davranış içinde bulunanlara ya da ahlak dışı ve yasa dışı sorunları ortaya çıkaranlara yaşamı güçleştirir.*
- *Yasaya karşı hileli uygulamalara girişerek yanlış ve haksız yapılanları maskeler ya da sırf iktidar uğruna güç kullanır.*
- *Kişisel kazancını ya da gücünü artırmakta bir araç olarak devlet yönetimindeki konumunu ve görevlerini kullanır.*
- *Toplumsal sorunlara, (bu sorunlar savurganlık, verimsizlik, adaletsizlik yaratsa ya da bunları çözmek için yasama organının kararı gerekse bile) kendi kişisel yararı açısından bakar.*
- *Kamusal gereksinimleri ve kamu görevlilerinin yasa dışı ahlak dışı uygulama baskılarını konu dışı görür, bilgi sahibi olmadığını söyler ya da latife kabilinden karşılar.*
- *Sistemi en üst düzeyde kişisel, ailesel ya da iş ortağının çıkarları açısından düzenlemekte hiçbir yanlış görmez.*

Kamu yönetiminde en sık karşılaşılan ahlak dışı davranışlar arasında haksız mal edinme, irtikâp, ihtilas, zimmete para geçirme, kaçakçılık, resmi ihaleye fesat karıştırma, görevin gerektirdiklerini yapmaktan kaçınma, yetkiyi kötüye kullanma, gücün istismar edilmesi, kayırmacılık ve ayrımcılık yapmak, ihmal, yaranma, hakaret, kötü alışkanlıklar, dedikodu ve araçlar yoluyla iş yürütme gibi eylem ve uygulamalar bulunmaktadır (Aydın, 2002, s.60-68; Bozkurt ve Ergun, 1998, s.117; Eryılmaz, 2002, s.241; Jhonson, 2004, s.3). Ancak, kamu yönetiminde ahlak dışı davranışlardan bahsedildiğinde pek çok insanın aklına "yolsuzluk" ve yolsuzluğun yaygın bir türü olan "rüşvet" gelmektedir. Bu nedenden dolayı yolsuzluk ve rüşvetin alan yazında daha ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı görülmektedir. Yolsuzluğun biri genel diğeri hukuksal-sosyolojik olarak iki tanımından söz etmek mümkündür. Bunlardan ilkinde göre yolsuzluk, yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz ve usulsüz iş anlamına gelmektedir. Hukuksal ya da sosyolojik anlamda ise yolsuzluk, kamusal yetki, görev ve

kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılmasıdır (Bozkurt ve Ergun, 1998, s. 264; Eryılmaz, 2002, s. 241).

Ahlaka uygun olmayan davranışlarda etik ilkeler yetersiz kalmakta, aynı zamanda ahlaki davranışlara aktif olarak karşı konulmaktadır. Bu süreçte toplumun dürüst davranış konusundaki istemlerine yetersiz bir ilgi söz konusudur. Yine bu süreçte bir işin, kamu görevinin başarılmaması konusunda ahlaki kurallar engel olarak görülmektedir. Burada "iş ucuz ve kestirme yoldan yapmak" söz konusudur. Bu süreçte ortaya konulan, başkalarının düşüncelerinin ya çok az önemli olduğu ya da hemen hemen hiç önem taşımadığıdır (Bartol and Martin, 1994, s.117-118).

Değerlere karşı yansız davranış: Bu kişi kültürdeki olumlu ya da olumsuz değişmelere uyum sağlamak için yansız olarak görev yapar ya da davranış değişikliği gösterir. Yanlış bir şey yapıldığını açıkça görse bile otoriteye karşı koymaz. Ahlaksal bir sorunun varlığında kişisel rahatsızlık düzeylerinde bile, diğerleri ile birlikte gider veya emirlere uyar. **Değerlere karşı yansız davranış** öznesi kamu görevlisi örnek olarak şu davranışları sergileyebilir (Steinberg ve Austern, 1995, s.78):

- *Hiçbir yasa dışı ya da ahlak dışı eyleme girmez, başkalarını da bunlara katmaz ama gerekli olduğu zamanda da gammazlık etmez.*
- *Hemen hemen hiç riski olmayan büyük bir kazanç olasılığı bulunmadıkça kişisel olarak ya da başkalarıyla birlikte hiçbir haksız eylemde bulunmaz.*
- *Tam olarak bekleneni yapar fazlasını da yapmaz ve "hiçbir sorun istemiyorum" tutumundan kaynaklanan hiçbir dalgalanma yaratmadığından da emin olmak ister.*
- *Öncelikle kişisel ya da örgütsel var olmayla ilgili olduğundan birlikte çalışanların ahlaksal sorunlarıyla karşılaştığında riski olmayan bir zihinsel durum takınır ya da güçlük çıkaran gammazcıyı ya da "burada işleri yapma biçimini anlamayanı" kurban etmeye isteklidir.*
- *İstenen bilginin en azını verir ve örgütü olumsuz gösterecek bilgiyi çoğu kez bilgi alma özgürlüğü kurallarını uygun olmayan biçimde kullanarak gizler.*
- *Devletin hizmetlerinin son alıcıları olan bireylerden ya da hizmetlerin niteliğinden ya da etkililiğinden çok, verileri ya da şeyleri (girdi-çıktı, maliyet-yarar oranları, işgören başına iş yükü, park cezası makbuzları) odak alır.*
- *Geç gelen erken giden iş arkadaşlarını, alkol ya da uyuşturucu etkisiyle uyku gereği duyanları, uzun süreli öğle yemeği arası ya da çay arası kul-*

lananları gizleyerek "bağlılık" gösterisinde bulunur. İş "emekliliğine dek zamanını verdiği şey" olarak görür.

Ahlaka önem vermeyen ve ilgisiz kalan çalışan eğilimi, ne ahlaka aykırı ne de ahlaka uygun bir tutumdur. Bu tür eğilimde olanlar, etik düşüncelere gereği kadar önem vermemekte veya ilgisiz kalmaktadırlar.

Ahlaki temel alan davranış: Bu devlet görevlisi, özgür bir toplumda yönetimin ahlaklı uygulamalarının altında temel ilkeler bulunduğu inanır. Ahlakçı, toplumsal gönencin geliştirilmesinde ve özgürlükçü bir toplumda değerleri temel alan bir yönetimin özünde bulunan bir amaç olarak kamu yararının gözetilmesi gerektiğine inanır. **Ahlaki temel alan davranış** öznesi kamu görevlisi örnek olarak şu davranışları sergileyebilir (Steinberg ve Austern, 1995, s.78):

- *Ne başkalarını ahlak ve yasa dışı uygulamalara sevk eder ne de başkalarının ahlak ve yasa dışı eylemlerine göz yumar.*
- *İşini; olanakların elverdiğince en iyi biçimde yapmaya çabalar, başkalarını da böyle yapmaya yöneltir ve gösterilen yeterliği temel alan bir yükselmeyi destekler.*
- *İşlerini iyi yapanları savunur, gammazcılarını destekler ve korur, geçerli iş-gören eleştirilerini özendirerek "kötü haber" getirenlere karşılık vermeksizin gelişmeleri destekler.*
- *Açık ve dürüst iletişimi sürdürür, bilgiyi yalnız yasal ya da ahlaksal gereklilikler olduğunda gizler.*
- *Açık yüreklilikle "sadakatsizlik" arasındaki ayrımı anlar.*
- *Ahlak dışı ya da yasa dışı bir şeyi yapması istendiği zaman bir üstüne hayır demeyi bilir.*
- *Kurumun işinin normal yürütümünde bir rol modeli olarak hizmet görür, halkın hizmet gereklerine duyarlılıkla insan gibi ve olumlu biçimde yanıt verir ve tepkide bulunur.*
- *Denetimindeki insan, para ve malzeme kaynaklarını, yaşam, sağlık değerleri ve bireysel değerlerle özgür bir toplumun gereksinimlerini en çoğa çıkarmayı güvenceye alacak biçimde kullanır.*

Toplumsal yaşamın bir etkinliği olarak ortaya çıkan bu eylemler iradeye dayalı olup, bunları içgüdüsel davranışlardan ayırmak için onlara ahlaki eylemler adı verilir. Bunlar, isteyerek ve bilinçli olarak yapılan davranışlardır. İradeye dayandıkları için özgür davranışlardır. İrade seçimini ve kararını ahlak yasasına göre yapar ve verir ama bu yasa iradeye dışarıdan dikte ettirilemez (Tunalı, 2009, s.112).

Ahlaki eylemlerle, ahlaki olmayan eylemler özce birbirinden farklı hareketlerdir. Ahlaki eylemleri, ahlaki olmayan eylemlerden ayıran ölçüt vicdandır. Vicdan bireyin yapısında yer alan bir duygu ve bilinçtir. Vicdanın bireye yönelik yaptırımı ise, vicdan azabıdır. Vicdan İlahi İrade tarafından bireye verilmiş iyiyi kötünden ayırma; yanlış hareketleri doğru hareketlerden ayırma yeteneğidir.

Vicdan, akıldan da duygulardan da yararlanan bir yetidir ve doğuştan sahip olunmakla birlikte, her yeti gibi, ihmal edilerek köreltmeye veya eğitilerek geliştirilmeye açıktır. Akılla, duyguyla ve sezgiyle bağlantılı olsa da ahlakın akıl yetisinin vicdan olduğu unutulmamalı, kamu örgütlerinde vicdan eğitimi ile ilgili konulara ağırlık verilmelidir (Yaran, 2010, s.32).

Yöneticiler değerlendirmelerini yaparken ya da başkaları hakkında karar verirken de ahlaki olarak, onlara saygı duymalı, onların eşit olduklarını ve onların her birinin değerli olduğunu unutmamalıdır. Aksi takdirde çalışma alanlarındaki uygulamaların ahlaki olduğundan söz edilemez. Ahlaki yaklaşımlardan biri olan hakkaniyet açısından ayrımcılık ele alındığında çalışanların eşit haklara sahip olduğunu kabullenmek gerekir. Burada kurumu yöneten kişi ister işe alımlarda olsun, ister terfilerde ya da iş başarımları değerlendirilmelerinde olsun tüm çalışanlara ve işe başvuran adaylara eşit haklar ve fırsatlar verme durumundadır (Velasquez, 2002). Kamuda her meslek az ya da çok belirgin olan kendi meslek ahlakını ya da ait olduğu zümrenin ahlakını üretir (Pieper, 1999, s. 39).

Yöneticilerin uyması gereken ahlak kurallarından bazıları şunlardır: Adil olmak, akıllı olmak, yerinde kararlar vermek, başarıyı paylaşmak ve mert ve cesur olmak, alçak gönüllü başılayıcı ve koruyucu olmak, bilgili ahlaklı ve namuslu olmak, sabırlı eğitici ve öğretici olmak, anlaşılır dille konuşmak, çalışanlarını tanımak, kanaatlerini delillere dayandırmak, özel dostluk ilişkilerinden kaçınmak, işbölümünü doğru yapmak ve verimliliği artırmak, çalışanların yenilik yapmalarına yardımcı olmak, çalışanlara iyi davranmak, zor durumlarında yardım etmek ve şikâyetleri sabırla dinlemek. Bu davranışlara dayalı olarak, çalışmadaki ahlaki ilkeler, dürüstlük, doğruluk, sözünü tutma, sadakat, adil olma, başkalarına yardım, başkalarına saygı gösterme, sorumlu vatandaşlık ve hesap verebilirlik olarak sıralanabilir. Ödevi yerine getirmiş olma bilinci, vicdani rahatlık olarak hissedilir; ödevin yapılmaması ise vicdan azabına yol açar.

Kamu görevlileri için de şu önerilerin yararlı olduğu düşünülmektedir. Bu ilkeler aşağıdaki gibi açıklanabilir (Mc Namara, 1998, s.6-7; Thompson, Fulmer and Strickland, 1992, s.589-590; Bartol and Martin,1994, s.119-120).

- *Kanunlara itaat edin.*
- *Doğruyu söyleyin.*
- *Vatandaşlara saygı gösterin.*
- *Kendinize "Herkese iyilik et" kaidelerini koyun.*
- *Her şeyden önce devlet malına zarar vermeyin.*
- *Uygulamada katılımı benimseyin.*
- *Daima sorumluluk sahibi olduğunuz zaman harekete geçin.*
- *Kurallardan ziyade ölçütler koyun.*
- *Çalışan olarak kendinizi izole etmeyin.*
- *Her zaman ahlaki açıdan örnek olun.*
- *İş ilişkilerinde dürüst davranın.*
- *Vatandaşlar arasında ayrımcılık yapmayın.*
- *Örgüt içindeki ve dışındaki insanlara karşı adil/adaletli olun.*
- *Örgüt hakkında iyi duygular yaratacak biçimde hareket edin.*
- *Vatandaşlara verdiğiniz sözü tutun.*
- *Empati yapın.*
- *Örgütün ve çalışanların mahremiyetini koruyun.*
- *Vatandaşlara karşı sorumluluklarınızı yerine getirin.*

Kamu görevlileri, çalışma alanlarına geldiklerinde irade oluşumundaki rollerini dışarıda bırakırlar. Görevliler halkın temsilcilerinden kendilerine kadar olan hiyerarşik yapıda her düzeyden gelen meşru emirleri yerine getirirler. Görevliler, bireysel değerleri yokmuşçasına amirlerine sorgusuz itaat etmek zorundadırlar (Öztürk, 2005, s.328).

Çalışma yaşamındaki her kesimi önemli ölçüde etkileyen ve özellikle karar süreçlerinde rol oynayan ahlak ölçütleri, ahlak normları ve etik ilkelerinden oluşmaktadır. Ahlaki normlar, zorunlu veya izin verilen ya da yasaklı olarak nitelendirilen davranış biçimlerini içeren düzenlemelerdir. Bu normlar, grup üyeleri ya da toplumun kendilerine göre yaptıkları yargılama sonucunda ortaya çıkan ve uyulması gereken ölçütleri oluşturur (Örneğin; hırsızlığın, yalan söylemenin yasak olması). Etik ilkeler ise, özel ya da genel davranışların değerlendirilmesi için kullanılan genel ölçütlerdir. Bu ilkeler hakkaniyet, insan hakları ve faydacılık ilkeleri ile ilgili ölçütleri içermektedir. Genel olarak çalışma ahlakının evrensel birtakım ilke ve normlarla ilişkili olduğunu söylemek mümkündür (Gök, 2009, s.131):

Emre itaat etme ahlakının mantığına göre, resmi görevliler, ahlakî davranışı temin etmek için kurallar koyarlar ki bu kurallar, başka kuralların takip edilmesi için tasarlanmıştır. Bazı kamu görevlilerinin ahlak dışı davranmasının nedeni, kurallara göre hareket etmemesidir. Bu sebeple kamu yönetiminde kuralları çiğneyenlere karşı daha katı yaptırımlar getirilmeli ve bu suretle kuralları çiğneme eğilimi elimine edilmelidir. Dolayısıyla bu ahlakî anlayışta temel paradigma sorunu, çıkar çatışmasıdır. Çıkar çatışması kabaca kamu görevlisinin görev yaparken kendisinin, akrabalarının veya arkadaşlarının çıkarlarıyla kamu yararının çatıştığı durumlar olarak tanımlanabilir (Yüksel, 2005, s.109). Tarafsızlıkta ise, kendi çıkarını düşünmeme, devlete sadakat, kamuya hizmet ve demokratik sorumluluk gibi değerler, kamu yönetimi ruhunun değerleri olarak görülebilir.

Kurumlardaki ahlakî sorunların kaynakları olarak, kişisel kazanç elde etme ve bencillik, örgütün amaçlarına karşı kişisel değerler ve karşı kültürel çelişkiler sıralanabilir. Örgütlerde işe alınan insanların bazen kişisel değerleri arzu edilen oranda değildir. Onlar kendi istek ve arzularını diğerlerinin arzu ve isteklerinden üstün tutarlar ki bu durum, diğer çalışanların, örgütün ya da toplumun zararına bir durumun ortaya çıkmasına neden olur. Zimmete para geçiren, faturaları şişiren, rüşvet alan ve diğer ahlak dışı davranışları gösteren kişiler her zaman olabilir. Bunların yanında terfi hırsı bencilliğe neden olabilir (Frederick, Post ve Davis, 1992, s.59).

Ahlak “*Ne yapmalıyım?*” sorusunu cevaplar. Cevap, bütün yükümlülüklerin tümüdür, bir başka deyişle meşru olarak kabul eden zorunluluklardır. “*Diğerleri ne yapmalıdır?*” değil, “*Ne yapmalıyım?*” Ahlakî, törecilikten ayıran şey budur. Ahlak, yalnızca birinci şahısta meşrudur. Ahlak, yalnızca bireyin kendini ilgilendirir: Ödevler sadece kendisi için değerlidir. Diğerleri için ise hak ve bağışlama geçerlidir (Compte-Sponvill, 2006, s.21).

Ahlak, özgürlüğün zorunlu sonucu olduğu için, her nerede özgürlük varsa, orada kaçınılmaz olarak *iyi* ile *kötü* arasında seçim yapmak ve buna göre eylemde bulunmak olan ahlak da vardır. Başka bir deyişle öğrendiğimiz iyilik veya kötülük ile ilgili değerlerin kişilik olarak yaşanmasına ahlak denir. Ahlakın yaşanmasının bir üst düzeyi ise yaşanan bu ahlak hakkında “*düşünmek*” ve gerektiğinde tartışmak, sorgulamak, vb. yollarla ahlak üzerinde zihinsel etkinlikte bulunmaktır (etik) (Yaran, 2010, s.9).

4. ETİK AMAÇ VE AHLAKİ YÜKÜMLÜLÜK ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Genellikle kabul edildiğine göre ahlak disiplini iki büyük kısma ayrılmaktadır: Kuramsal ahlak (etik) ve uygulamalı ahlak. Kuramsal ahlaka, ahlak felsefesi de denilmektedir. Ancak bu çalışmada bir karışıklığa yol açmamak amacıyla, kuramsal ahlak karşılığı olarak daha çok "etik" sözcüğü kullanılmaktadır. Genel olarak etikte incelenen konular, insan eylemlerinin amacı, ahlaki yükümlülüğün niteliği, vicdan, ödev kavramı ve bunları inceleyen çeşitli felsefi sistemlerdir. Uygulamalı ahlak ise bir kişinin kendine veya başkalarına karşı yükümlülükleri ve ilişkilerinden oluşmaktadır. Etik amacın gerçekleştirilmesi için kullanılacak araçların belirtilmesi ve açıklanması ahlak çerçevesinde yapılmaktadır (Pazarlı, 1980, s.35).

Etik, ahlaki eylemlerin ve ahlak kurallarının dayandıkları temelleri ve yönedikleri değerleri araştıran bir disiplindir. Ahlak ise, bireyin diğer toplumsal düzen kurallarından etkilenmeden kendini denetlemesi ve egemenlik altına almasıdır. Bireyin kendisini egemenlik altına almasında kuşkusuz, üst benliğin ve aklın etkisi büyüktür. Hatta sağlıklı olumlu duyguların da bu ahlaklılık sürecine katıldığı söylenebilir.

Ahlak ve etik kavramları bazen birbirinin yerine de kullanılmaktadır. Ancak bilimsel açıdan bakıldığında, insanların çoğunluğunun takdir ettiği iyi huyların ve erdemli davranışların pratik hayatta tezahürü için ahlak, yaşanan bu ahlak ile ilgili teorik ve felsefi tartışmalar için ise, etik kavramının kullanılması daha doğrudur (Yaran, 2010, s.7).

Etik, doğru ya da yanlış davranışların kuramı olurken, ahlak ise onun uygulamasıdır. Ahlaki ilkelerden ziyade etik ilkelerden söz etmek, etik değil de ahlaki davranışlardan söz etmek daha doğru olacaktır. Diğer bir ifade ile etik, bireylerin belli bir durumda ifade etmek istediği değerlerle ilgili iken, ahlak ise, bu değerlerin yaşam pratiğine geçirilmesi olarak ifade edilebilir (Billington, 1997, s.100).

Bir özürlüye, bir yoksula yardım etmek, bir başkasına iyilik yapmak demektir. Yoksullara yardım, kimsesizleri korumak, yararlı derneklere görev almak, toplumda zayıf olanları korumak, kamu görevlisi ise görevini doğru yapmak, hep ahlakın konusuna girer. Ancak, aslında *bu iyilik nedir? Neden bazı işler iyilik, bazıları kötülük unsurları taşır?* İşte burada iyiliğin niteliği sorunu ortaya çıkar ki bu da etiğin konusudur.

İnsanın sağlığını koruması, ailesine bakması, ulusunu ve yurdunu sevmesi ve memurun işini iyi yapması birer yükümlülüktür. Bu yükümlülüklerin her biri ahlakın konusudur. Fakat yükümlülük denilen şeyin niteliği nedir? İnsan neden dolayı görevini yapmaya zorunludur? Bu zorlamayı yapan kuvvet nedir? İşte burada ele alınan sorunlar ise etiğin konusudur (Pazarlı, 1980, s.36).

Görülüyor ki insanın günlük yaşamda gerçekleştirdiği tüm eylem ve işlemler bir yandan etiğin bir yandan da ahlakın konusu olmaktadır. Daha doğrusu ahlaka ilişkin bütün kurallar ve emirler, sonunda etiğin daha genel ve daha geniş kuralları ve ilkeleri içine girmektedir. Ahlak birçok alanlarda yükümlülükleri bildirir, etik sadece yükümlülüğün kaynağını ve niteliğini araştırır. Ahlak, iyi işleri gösterir. Etik ise iyiliğin ne olduğunu, araştırır. Biri uygulamaları, öteki de uygulamaların temellerini ve kaynaklarını araştırır (Pazarlı, 1980, s.36).

- "Büromda görev olarak bugün ne yapmalıyım?"
- "Bugün arkadaşlarıma yardım amaçlı neler yapabilirim?"
- "Bugün vatandaşların işini kolaylaştırmak için ne yapabilirim?"
- "Düzenli ve titiz çalışmak memurun görevlerinden midir?"
- "Başı dertte olanlara yardım etmek zorunlu mudur?"

Bu ve benzeri soruların tümü düşünen insanı şu soruya taşır: *Neden insan esas olarak ahlaki davranmalı, ahlak dışı davranışlara girmemelidir?* Böyle soruşturmanın gidişi içinde, başka bir soru kaçınılmaz olarak doğar: *Neden ben şunu değil de bunu yapmalıyım? Görevimi tam yapmam için ahlaksal bir zorunluluk var mı? Eğer öyleyse bu nereden geliyor? Niçin yalan söylememeli, çalmamalı ya da görevden kaçmamalıyım?* Başka deyişle, etik ölçütler kabul edildiğinde ikinci bir soru doğmaktadır: *Neden doğru denileni yapmalıyım da yanlış olanı yapmamalıyım?* Bu durumda, birey ya ilke olarak ahlak yasasını reddedebilir ya da buna uyulmada gereken davranışı sergiler (Selsam, 1995, s.9). Ahlaki soru tümceleri "ne" soru sözcüğünü; etik soru tümceleri "neden", "niçin" soru sözcüklerini kullanırlar.

Ahlaki eylem bilimi olarak etiğin çözüm önerileri geliştirmek durumunda olduğu üç temel sorun alanı bulunmaktadır: *Mutluluk, özgürlük, iyi ve kötü.* Etik bu kavramların ağırlıklı olarak ahlaksal niteliğiyle ilgilenir. Ahlakdışı düzlemde herhangi bir şey araç olarak işe yarıyorsa bu "iyi"dir. Etik oldum olası "iyi" üzerine düşünmüştür. Böylelikle, en yüce değer kavramıyla etiğin üç konusu birbirine bağlanır: Mutluluk, özgürlük, iyilik. En yüce iyi, bütünüyle üstesinden gelinmiş, başarılmış bir yaşama pratiğinin gerçekleştirilmesi için sürdürülen faaliyet ve çabalar çerçevesinde özgürlüğün gerçekleşme olanağı bulunduğu anlamlar alanının ufkudur (Pieper, 1999, s.149).

Felsefeci Andre Compte SPONVILLE, (2006, s.6) etik ve ahlak arasındaki ayırımı şöyle belirtmektedir: Ahlak bir ödevi yerine getirmek, etik ise iyi bir görevi düşünmektir. Ahlak insanın ödev amaçlı tüm eylemlerini kapsamaktadır; etik ise aşk duygusu ile düşündüklerini içermektedir. Ahlak, toplumda işlevsel değerleri olan davranış kurallarını göstermektedir.

Modern dönemin iki büyük ahlaki kuramı vardır. Bunlardan biri *deontolojik* kuram, diğeri de *teleolojik* kuramdır. Deontolojik kuramın en iyi bilinen ekolü, Alman filozofu KANT'ın ödev ahlakı, teleoloji kuramın en iyi bilinen ekolü de, İngiliz filozoflar BENTHAM ve MİLL'İN faydacılığıdır.

Kamu örgütlerinin mal ve hizmet üretiminde, çalışanlar tarafından kamu yararını dikkate almak, görevin icrasında halis bir iyi niyet taşımak, mesleğin gerektirdiği bilgi, beceri ve tutumlara sahip olmak etiğin kuramı *teleolojik* yaklaşımın gereğidir. Toplumsal sorumlulukları yerine getirmek, başkalarına saygı göstermek ve görevinin gereğince kaliteli mal ve hizmet üretmek ise ahlakın kuramı *deontolojik* yaklaşım gereğidir.

Deontolojik kuram, işle bağlantılı olan her kamu çalışanının üzerine düşün ödevi ve görevi, her şeyden önce iyi niyetle ve içimizde bulabileceğimiz, aklı-mızla kavrayabileceğimiz evrensel ahlak yasasına saygı ve bağlılıktan dolayı, en iyi biçimde yapmasını gerektirir. Bu kuramdaki anahtar kavramlardan biri, yükümlülük ise, bir diğeri de sorumluluktur. Herkes iş ile bağlantılı yükümlülük ve sorumluluklarını harfiyen yerine getirmelidir.

SONUÇ

En yüksek iyiyi hedefleyen etik, bir amaçlar topluluğu olarak kabul edildiğine göre, onun hemen yanında ahlak ise, uygulamalar topluluğudur. İster etik amaç, ister ahlaki yükümlülük sadece insana ilişkindir ve toplumsal düzen açısından her ikisi de önem taşımaktadır. Burada şu sorunun yanıtı önemlidir: *Bir kamu görevlisinin etiksel düşünmesi ve ahlaki olarak davranması kendisine nasıl kazandırılabilir?* Kuşkusuz böyle bir soruya yanıt verebilmek için, bireyi ve bireyin içinde yer aldığı toplumun dinamiklerini tanımak gerekmektedir. Özellikle kamu görevlisinin kişiliği (yetenekleri, mizacı ve karakteri) etiksel düşün ve ahlaki ödevin belirleyicisidir. Bu nedenle tüm çalışanların kişiliklerinin geliştirilmesinde yönetimce çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Etik disiplini, sosyoloji ve psikoloji ile doğrudan ilişkilidir. Psikoloji ve sosyoloji zihinsel süreçleri irdelerken; etik bu süreçleri anlamlandırır. Etik disiplini psikoloji ve sosyolojiden gereğince yararlanmak durumundadır. Özellikle iyi duyuların kazandırılmasında psikolojiden; toplumsal dinamiklerin birey üzerindeki etkilerini anlamada ise sosyolojiden yararlanılmaktadır.

Etik düşüncenin ve ahlaki ödevlerin kamu görevlisine kazandırılmasında öncelikle eğitimin önemi büyüktür. Bu nedenle üniversitelerde etik disiplini, okutulan derslerin arasına alınmalıdır. Çünkü insan yaratılışı itibarıyla gelişme yeteneğine sahiptir ve bu yeteneği geliştirecek araçlar da içinde yaşadığı toplumun eğitim kurumlarında bulunmaktadır.

Etik amacın ve ahlaki yükümlülüğün görevlilere kazandırılmasında etkili bir yönetsel denetim sisteminin de önemi büyüktür. Etkili bir yönetsel denetim

sistemi sadece yapılacak göreve ilişkin beklentiyle değil, bu beklentilere, kamu görevlisinin iş başarımının nasıl uyum sağladığı ile de ilgilidir. Etkili yönetsel denetim sistemi, denetlenecek etkinliklere ilişkin ayrıntılı bilgiyi yansıtmalıdır. Sistem aynı zamanda kendileri için iş başarımı beklentileri oluşturulan kişilerin katılımını da sağlamalıdır.

Etkili yönetsel bir denetim türü olarak, kamu görevlilerine servet beyanında bulunmaları, servetlerindeki artışın kaynağını göstermeleri, kaynağını gösteremeyenlerin mal varlıklarına el konulması biçiminde düzenlemeler getirilmelidir. Bir servet bildiriminde, en azından kamu görevlisinin bütün gelirlerinin kaynağını bildirmesi istenmelidir. Kamu görevlilerine her türlü hediye alma yasağı da getirilmelidir.

Bir toplumun kalkınması her şeyden evvel bilimsel, felsefi çalışmalara, sağlam bir ideale ve kültürel değerlere bağlıdır. Etik disiplini ise felsefi çalışmalar arasında yer almaktadır. Ahlaki açıdan değerleri temel alan bir yönetim sisteminin eylemleri, kamunun çıkarına olan bir davranışla sonuçlanacak ve kamunun isteklerini karşılayacaktır. Değer temelli bir ahlak, yanlış bir davranışla sonuçlansa bile, bu uygulamada yolsuzluk olmayacaktır. Bu da bir tür etik amaç ve ahlaki yükümlülüktür.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, H. Mustafa (1997).** Eylem Felsefesi, Birey Yayıncılık, İstanbul.
- Aydın, İnnayet Pehlivan (2002).** Yönetsel Mesleki ve Örgütsel Etik, Pegem A Yayıncılık. Ankara'dan aktaran Murat Özdemir, *Kamu Yönetiminde Etik*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt4, Sayı 7, 2008, ss.179-195.
- Aygün, Zehra (2010).** *Kamu Yönetimi*, Kum Saati Yayınları, İstanbul.
- Bartol, Kathryn, David C. Martin (1994).** *Management*, Mc Graw Hill Inc, New York'dan aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2004.
- Billington, Ray (1997).** Felsefeyi Yaşamak (Çev.Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul'dan aktaran Raci Kılavuz, *Kamu Yönetiminde Etik*, Seçkin, Ankara 2003, s.100.
- Bozkurt; Veyssel (2000).** *Püritanizmden Hedonizme Yeni Çalışma Etiği*, Alesta, Bursa.
- Bozkurt, Ö ve Ergun, T. (1998).** *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara'dan aktaran Murat Özdemir, *Kamu Yönetiminde Etik*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt4, Sayı 7, 2008, ss.179-195.
- Brady, F. Neil (2003).** "Publics Administration and The Ethics of Particularity", *Public Administration Review*, Vol.63, No 5, s.525-534'den aktaran Mustafa Demirci, "Kamu yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.200-220.
- Cevizci, Ahmet (2005).** *Felsefe Sözlüğü*, Paradigma Yayınları, İstanbul.
- Comte-Sponville, Andre (2006).** *Felsefeyi Takdimimdir*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- Chandler, Ralph Clark (2001).** "Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited", (Ed.by Terry L. Cooper), in *Handbook of Administrative Ethics*, Second Edition, Marcel Dekker Inc., s.105-129, New York'dan aktaran Mustafa Demirci, "Kamu yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.200-220.

Demirci, Mustafa (2007). "Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri" Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.) *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 200-220.

Donaltson, John (1989). *Key Issues in Business Ethics*, Academic Pres, Great Britain'den aktaran Raci Kılavuz, *Kamu Yönetiminde Etik*, Seçkin, Ankara 2003, s.30.

Erdem, Hüsameddin (1996). *Ahlak*, Sebat Ofset Matbaacılık, Konya.

Eryılmaz, Bilal (2002). *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul'dan Murat Özdemir, *Kamu Yönetiminde Etik*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt4, Sayı 7, 2008, ss.179-195.

Frederick, W. C. – Post, J. E. – Davis, K. (1992). *Business and Society: Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, seventh Edition, McGraw-Hill, New York'dan aktaran Sabri Güngör, "Kamu Kurumlarında Çalışma Etiği", *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri I*, TODAİE Yayını, Ankara, s.35-56.

Funeral Ethics Association, (1998). "Consequentialism", [http:// www. fea. org/ethics/sense1.htm](http://www.fea.org/ethics/sense1.htm)'den aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Gök, Sibel (2009). "İş Etiği", Pınar Tınaz (Ed.) *Çalışma Yaşamından Örnek Olaylar*, Beta, İstanbul.

Güngör, Erol (2000). *Ahlak Psikolojisi ve Sosyal Ahlak*, Ötüken, İstanbul.

Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara'dan aktaran Özdemir, Murat (2008) "Kamu Yönetiminde Etik", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, 2008, s. 179-195.* <http://iibf.karaelmas.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200804007177193.Pdf>. (23.05.2010)

Hunbury, G. L. (2004). "A Pracedemic's Perspective of Ethics and Honor: Imparatives for Public Services in the 21st Century", *Public Organization Review*, 4 ss. 187-204. Özdemir, Murat (2008) "Kamu Yönetiminde Etik", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, 2008, s. 179-195.* <http://iibf.karaelmas.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200804007177193.Pdf>. (23.05.2010)

İmre, Zahit (1980). *Medeni Hukuka Giriş*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

İnal, Kemal, (1996). "Sosyalist Etik", *Gelecek*, c. 1/3, Kasım-Aralık, S.43'den Aktaran Raci Kılavuz, *Kamu Yönetiminde Etik*, Seçkin, Ankara 2003, s.26.

Kagan, Shelly (1992). "The Structure of Normative Ethics", *Philosophical Perspectives*, Vol 6, s.223-242'den aktaran Mustafa Demirci, "Kamu yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.200-220.

Kant, Immanuel (1982). *Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi*, (Ionna Kuçuradi: çev), Hacettepe Üniversitesi Yayını, Ankara'dan aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Kılıç, Recep (1996). *Ahlakın Dini Temeli*, Türkiye Diyanet Vakfı Yayınları, Ankara'dan aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Kılavuz, Raci (2003). *Kamu Yönetiminde Etik*, Seçkin, Ankara.

Lee, Keneth, H. Nissenbaum and J. Dierkers (1999). "A Dissuconsional of Deontolojical and Consequentialist Framworks", <http://www.princeton.edu/kenlee/pub/cs29/week5.htm>'den aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

Mc Namara, Carter (1998). "Complete Guide to Ethics Management: An Ethics Toolkit of Managers", <http://www.mapnp.org/lirary/ethics/ethxgde.htm>'den aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2004.

Özdemir, Murat (2008). "Kamu Yönetiminde Etik", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, 2008, s. 179-195.* <http://iibf.karaelmas.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200804007177193.Pdf>.(23.05.2010)

Öztürk, Namık K. (2005). "İtaatkar Kamu Görevlilerinin Etik Sorunları", Siyasette ve Kamu Yönetiminde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi İİBF, s.327-345, Sakarya'dan aktaran Mustafa Demirci, "Kamu yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.200-220.

Parsa, Faramarz, William M. Lankford (1998). "Business Students'views of Ethics: A situational Analysis", University of West Georgia, <http://www.westga.edu/busn/b-quest/1998/ethics.htm>'den aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2004.

Pazarlı, Osman (1980). *İslam'da Ahlak*, Remzi Kitapevi, İstanbul.

Pieper, Annemarie (1999). *Etiğe Giriş*, (Çev.Veyssel Atayman, Gönül Sezer), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Pops, Gerald M. (2001). "A Teleological Approach to Administrative Ethics", Ed. by Terry L. Cooper, in Handbook of Administrative Ethics, Second Edition, Marcel Dekker Inc, s.671-693, New York'dan aktaran Mustafa Demirci, "Kamu yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.200-220.

Ricoeur, Paul (2010). *Başkası Olarak Kendisi* (Çev.Hakkı Ünler), Doğubatı.

Selsam, Howard (1995). *Etik Yeni Değerler ve Özgürlük* (Çev.Yüksel Demirekler), Yaba Yayınları, Ankara.

Simon, Herbert A.- Smithburg, Donald W.- Thompson, Victor A. (1985). *Kamu Yönetimi*, (Çev. Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi Siyasal bilgiler Fakültesi Yayınları:547, Ankara.

Steinberg, Sheldon S. David T. Austern (1995). *Hükümet Ahlak Ve Yöneticiler*, (Çev. Turgay Ergun) TODAİE Yayını, Ankara.

Timuçin, Afşar (2008). *Felsefeye Giriş*, Bulut Yayın Dağıtım Tic. ve San. Ltd. Şti, İstanbul.

Thompson, Artur A., William E. Fulmer and A. J. Strickland (1992). *Strategic Management*, Irwin Homewood'dan aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2004.

Tunalı, İsmail (2009). *Felsefeye Giriş*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Turgut, Tülay (2007). "Kurumlarda Ahlaka Aykırı Davranışlar ve Saldırganlık" Suna Tevrüz (Ed.) *İş Hayatında Etik*, Beta, İstanbul.

Uyanık, Mevlüt (2003). *Felsefi Düşünceye Çağrı*, Elis Yayınları, Ankara.

Velasquez, M. G. (2002). *Busuness Ethics: Concepts and Cases*. 5th Ed.Pearson. Ed. Inc.'den aktaran Birsal, Melek (2007) "İnsan Kaynakları Uygulamalarında Etik Yaklaşımlar", Suna Tevrüz (Ed.) *İş Hayatında Etik*, Beta, İstanbul,s.151-178.

Videomaker Magazine, (1997). <http://www.videomaker.com/bigrace/kirkweb/AFC/AFC17.htm>'den aktaran: Şevki Özgener, *İş Ahlakının Temelleri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2004.

Yaran, Cafer Sadık (2010). *Ahlak ve Etik*, Rağbet Yayınları, İstanbul.

Yüksel, Cüneyt (2005). *Devlette Etikten Etik Devleti: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslar arası uygulamalar*, I. Cilt, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, http://www.tusiad.org/turkish/rapor/etik_1_cilt.pdf_(22.12.2005)'den aktaran Mustafa Demirci, "Kamu yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri", Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, ss.200-220.

