DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ

DENETİM

Yıl: 26 • Sayı: 122 • Nisan-Haziran '13

ISSN: 2146-2992

Devlet Denetim Elemanları Derneği
Adına Sahibi
Ali Alper Orkun

Yazı İşleri Müdürü
İbrahim Halıcı

DERNEK YÖNETİM KURULU
Ali Alper Orkun - *Genel Başkan*
Kadir Kemaloğlu - *Genel Başkan Yardımcısı*
Aslan Özdemir - *Genel Sekreter*
Harun Cengiz Özmen - *Genel Sayman*
Selim Gökçe - *Kültür Yayın İşleri Sekreteri*
Ertan Örs - *Sosyal İşler Sekreteri*
Ömer Yürekli - *Üye*
Necip Feyzayi Uygun - *Üye*
İsamettin Tolga Kara - *Üye*
İbrahim Halıcı - *Üye*
Erdoğan Şeker - *Üye*

GENEL YAYIN YÖNETMENİ
Ömer Yürekli - SB *Sağlık Başdenetçisi*

REKLAM MÜDÜRÜ
Aslan Özdemir - *İç Denetçi*

YAYIN KURULU
Dr. Şafak Başa - *Mülkiye Başmüfettişi*
Dr. Yusuf Aydın - *Sağlık Başdenetçisi*
Sedat Vahapoğlu - *Sağlık Başdenetçisi*
Nurullah Kemaloğlu - *Sağlık Başdenetçisi*
Emin Bardakçı - *İçişleri Başkontrolörü*
Taha Kemal Keskin - *SGK Müfettişi*
H. Cengiz Özmen - *SGK Müfettişi*
M. Sait Yıldız - *Sağlık Denetçisi*
Selim Gökçe - *DMO Başmüfettişi*
Yasin Kaltar - *SGK Müfettişi*
Tarık Akdaş - *SB Sağlık Denetçisi*

DANIŞMA KURULU
Prof. Dr. Hikmet Kavruk - *Gazi Ünv. İİBF*
Dr. Ertan Toprak – *Mülkiye Başmüfettişi*
Durdu Güneş - *Gümrük ve Tic. Bak. Huk.Müşaviri*
Yrd. Doç. Dr. Ali Osman Balkanlı - *İ.Ü.SBF*
Doç. Dr. Şeref İba - *Çankaya Üniversitesi*

YÖNETİM YERİ - YAZIŞMA ADRESİ
İzmir Caddesi Necipbey Apt. No: 22/6-7
Kızılay/ANKARA
Tel: 0(312) 419 71 50 - Faks: 418 97 39
http://www.denetde.org.tr
e-mail: denetde06@hotmail.com
denetde06@gmail.com

Dergi Bedeli (KDV Dahil): 10,00.- TL

DERNEK HESAP NUMARASI:
Vakıfbank Ankara Başkent Şubesi
Hesap No: 00158007293623634
IBAN: TR710001500158007293623634

BASKI TARİHİ
??? 2013

TASARIM VE BASKI
Allame Ajans&Bilişim&Telekomünikasyon
San. ve Tic. Ltd. Şti.
Uğur Mumcu Cad. Kız Kulesi Sok. No: 30/6
G.O.P / Çankaya - ANKARA
Tel: 0(312) 447 71 56
www.allame.com.tr

içindekiler

Başkan'dan 2
Ali Alper Orkun

Denetimsiz Demokrasinin Fırsat Ürünü: Kleptokrasi (II) 4
Dr. Recep Sanal

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın Son Kararları Işığında:Müfettişlerin Görev ve Yetkileri 13
İ. Zafer Karakulak

KamuGörevlileri Hakkında 4483 Sayılı Kanuna Göre Yapılan Ön İnceleme Sürecindeki Boşluklar 21
Bilal Yücel

Su Abonelik Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Yargısal Denetim 32
Atila Türkyılmaz

Kamu Yönetiminde Etik Ve Hukuk 41
Ahmet Sandal

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasileşme : Bakan Yardımcıları 50
Nihat Kayar

Türkiye – Rusya Ekonomik İlişkilerinin Siyasete Etkisi 58
Ali Koplay

Tarihin İçinden
Müfettişlerle İlgili Meclis Zabıtlarına Yansıyan Görüş Ve Düşünceler (1) 72
Dr. Şafak Başa

Denetim Anıları 74
Ömer Yürekli

Anlamın Mizahtan Kovalanması Ya Da Absürd Mizah 76
Durdu Güneş

Katre-i Hikmet 79
Selim Gökçe

Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım 84
Necip F. Uygun

Örnek Yargı Kararları 89
Dr. Şafak Başa

DENETDE'den Haberler 93
Ömer Yürekli, Selim Gökçe, Kadir Kemaloğlu

Kit'lere "iç denetim"sizlik geliyor!.. 97

Kitap Tanıtımı 101
Yayın İlkeleri 103
Abonelik Formu 104

Sevgili Dostlar,

Kamu Denetimi camiasına sınırsız şekilde negatif bakan anlayışlar ile sınırsız derecede pozitif bakan anlayışlar arasında, analitik düşüncenin, insaflı ve objektif bakış açısının izlerini sürmeye çalıştığımız dergimizin 122. sayısı ile karşınızdayız.

Kamu Denetimi alanında, karşımızda duran meselelere dair, ülke menfaatlerini esas alan sağduyulu ve tarafsız tüm makalelere ön yargısız olarak kucak açmakta ve ortak doğruların izini sürmekteyiz.

Gayretlerimiz; alanımızda eksikliği duyulan ortak bilgi havuzuna, birkaç bilgi damlası ile katkıda bulunabilmek amacına matuftur. Meslektaşlarımızın bu gayretlere verdiği maddi ve manevi desteğe şükranlarımızı sunuyoruz.

Bu sayımızda Sn. Recep Sanal '' Denetimsiz Demokrasinin Fırsat Ürünü: Kleptokrasi'' başlıklı makalesinin II. bölümüyle karşımızda bulunuyor. Meslektaşımız bu makalesinde, ezberlenmiş doğrulara teslim olmayan, doğru akıl ekseninde insanın temel sorunlarını tartışmaya devam ediyor ve eşitlik / özgürlük / kardeşlik vb. gibi dışı süslü fakat çağlar boyunca içi yeterince boşaltılmış kavramların felsefi açıdan tartışılması yerine, bizleri reel gerçeklikten hareketle demokrasi paravanı arkasındaki siyasal sistemin nasıl işlediğini analiz etmeye davet ediyor.

Sn. İ.Zafer Karakulak '' Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında: Müfettişlerin Görev ve Yetkileri '' başlıklı makalesinde; Avrupa Birliği 2013 İlerleme Raporunda denetim alanında getirilen eleştiriler, Uluslararası Şeffaflık Örgütünün 2012 yılı ''Küresel Yolsuzluk Barometresi'' verileri, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları ışığında, kamu denetimi alanına yönelik değerli önerilerini bizlerle paylaşıyor.

Sn. Bilal Yücel, '' Kamu Görevlileri Hakkında 4483 Sayılı Kanuna Göre Yapılan Ön İnceleme Sürecindeki Boşluklar '' başlıklı makalesinde, ön inceleme görevlerini düzenleyen bu önemli mevzuattaki boşlukları tespit ederek, acilen değiştirilmesi gereken hususların olması gereken hallerini karar vericilerin dikkatine sunuyor.

Sn. Atilla Türkyılmaz '' Su Abonelik Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Yargısal Denetim '' başlıklı makalesinde; çağdaş yaşamın vazgeçilmezi olan, sağlıklı ve kaliteli içme suyu temin edilirken, idare ile aboneler arasında meydana gelen uyuşmazlıkları masaya yatırarak, bu durumlarda yetkili yargı mercisinin doğru olarak belirlenmesine yönelik yaklaşımları irdeliyor ve yol gösteriyor. Ortaya koyduğu yaklaşımın elektrik ve doğalgaz aboneliği sözleşmelerinde geçerli olduğuna dikkat

çekiyor.

Sn. Ahmet Sandal '' Kamu Yönetiminde Etik Ve Hukuk '' başlıklı makalesinde; kamu yönetiminde etik mevzuatının kapsam ve uygulaması, etik ve hukuk farkı, kamu yönetiminde etik kurallarının uygulanmasında yaşanan sorunları tartışarak, yaşanan tereddütlere dair önerilerini bizlere iletiyor.

Sn. Nihat Kayar " Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasileşme: Bakan Yardımcıları '' başlıklı makalesinde; son yıllarda çıkarılan KHK' larla kamu yönetimi alanında getirilen, örgütlenme, işleyiş ve personel rejimi değişikliklerini genel anlamda değerlendirerek, makale özelinde sistemimize yeni eklemlenen '' Bakan Yardımcılığı '' statüsünü inceliyor. Bakan Yardımcılığı yapılanmasının geleneksel idari yapımız olan Bakanlık sisteminde, çift başlılık ve yönetimde karmaşa yaratma riski taşıdığı eleştirisini getirerek, bu durumun kamu yönetiminin yansızlığı ilkesini zedelediği sonucuna ulaşıyor.

Sn. Ali Koplay '' Türkiye - Rusya Ekonomik İlişkilerinin Siyasete Etkisi '' başlıklı makalesinde; güncel uluslararası gelişmeleri, Rusya - Türkiye uluslararası münasebetleri kapsamında değerlendirerek, özellikle kamuoyu ve sivil toplum katmanında tarihsel algılayış sürecinin sonucu olarak, iki ülke halkının birbirlerine güvenmeme duygusuna dikkatleri çekip, söz konusu sürecin yumuşak karnına işaret ediyor.

Sn. Dr. Şafak Başa' nın '' Müfettişlerle İlgili Meclis Zabıtlarına Yansıyan Görüş Ve Düşünceler (1) '' başlıklı makalesine; " Tarihin İçinden " köşemizde yer veriyoruz. TBMM zabıtlarında, müfettişlik mesleğinin önemi ve gerekliliğine dair bilinç düzeyinin yüksekliğini özellikle vurgulamak istiyoruz, Yine Sn. Şafak Başa " Örnek Yargı Kararları " bölümümüzde; meslek camiamızı ilgilendiren Yargı Kararlarını, bizlere paylaşmaya devam ediyor.

Sn. Ömer Yürekli " Denetim Anıları " bölümünde; her biri genç meslektaşlarımıza tecrübe katacak teftiş anılarını paylaşmaya devam ediyor.

Sn. Durdu Güneş Mizah Köşemizde " Anlamın Mizahtan Kovalanması Yada Absürt Mizah " başlığı altında mizahtan kovalanan anlamı sorgulayarak, altında yatan sosyal ve siyasal nedenleri bulmaya çalışıyor. Ciddiyetin tavan yaptığı mesleğimizde bu sayede küçük bir tebessümü hak ettiğimize inanıyoruz.

Sn. Selim Gökçe ''Katre-i Hikmet'' başlıklı yazısında, dünya tarihinin binlerce yılından süzülüp gelen etkileyici hikmet damlalarını idrakimize sunuyor.

Sn. Necip F. Uygun, " Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım " köşemizde, bu sayıda Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığını bizlere tanıtıyor.

Bu sayıda " Kitap Tanıtımı" bölümümüzde, Sn. İ.Tolga Kara, son yılların üzerinde fırtınalar kopan yazarı, R.İhsan Eliaçık' ın "Adalet Devleti " isimli kitabını görüş ve değerlendirmemize sunuyor.

DENETDE Yönetim Kurulumuz; 08.11.2013 tarihli RG'de yayınlanan, Bakanlar Kurulunun, KİT ve bağlı ortaklıklarının, 2014 yılına ait genel yatırım ve finansman programının 24. maddesi gereğince, önümüzdeki yıl sonuna kadar İç Denetim birimi kurulması konusundaki kararı dahilinde ortaya çıkan hukuksal durumu ayrıntılı şekilde kamuoyunu ve basını bilgilendirme yazısı ile irdelemiş olup, ilgili çalışmayı "KİT'lere İç Denetimsizlik Geliyor!" başlığı altında sizlerle paylaşıyoruz.

İyi okumalar dileriz.

Ali Alper Orkun

DENETDE Genel Başkanı

DENETİMSİZ DEMOKRASİNİN FIRSAT ÜRÜNÜ: KLEPTOKRASİ (II)

Dr. Recep Sanal *

Makalemizin ilk bölümünde, insanlığın "ortak akıla" mı, yoksa "doğru akıla" mı ihtiyacı olduğu hususunu tartışmış; ortak akla vurgu yapan söylemlerin genellikle sayısal çoğunluğun kararını meşrulaştırma aracı olarak kullanılması nedeniyle toplumları her zaman doğru sonuçlara ulaştırmayabileceğini belirtmiştik.

Yeryüzünün neresinde uygulanırsa uygulansın, yönetim ve denetim süreçlerinin birbiriyle etkileşim içinde oldukları gerçeğinden hareketle; gücünü sadece nicelikten alan ortak akla kolayca teslim olmayan ve niteliği daha fazla önemseyen "doğru akıl" ekseninde insanlığın temel sorunsalını tartışmaya devam edeceğiz. Bu bağlamda; **demokrasi kavramının nasıl başkalaşım geçirdiğini ve siyasal yönetim olgusunun buna nasıl eklemlendiğini iyice anlamadan siyasal, yönetsel veya yargısal nitelikli "denetim" konusunu tartışmak, boşuna emek ve zaman kaybetmek demektir.** Çünkü siyasal sistemlerin temel belirleyicisi, aslında bir sis bulutu içerisinde saklanmakta olan ve soyut bir toplumsal varlığa atfedilen siyasal iradedir. Yağmur damlalarının esasen bulutlar içersinde su buharı şeklinde saklanmaları gibi bir durum söz konusudur. Havadaki su buharının yağmura dönüşmesini sağlayan soğuk katmanın nasıl oluştuğunu anlamadan, yağmuru anlamak mümkün değildir. O halde, özellikle demokrasi ile yönetildiği varsayılan toplumlarda adına "siyasi irade" denilen şeyin nasıl oluştuğunu öncelikle mercek altına almamızda yarar vardır. Zira hayatın hangi alanında olursa olsun, bizlere "yönetim" olarak sunulan görüntüler, aslında birer gölge oyunları niteliğindedir ve seyredenlerin gerçekleri anlaması tehlikesine karşı onların üzerlerinin ustaca örtülmesinden ibarettir. Tıpkı bir yolsuzluk olayında sorumlular hakkında yapılacak inceleme, soruşturma, kovuşturma, yargılama, hükmün onanması aşamaları benzeri ve her biri labirentten farksız olan süreçlerde yer alan aktörlerin tavır ve kararlarının, sonuç üzerinde belirleyici etkide bulunması gibi; yönetim süreçlerinde de kararları etkileyen kimi aktörler bulunmaktadır. Siyasal sistemler, bu tür aktörlerin en rahat hareket ettikleri alanların başlıcasıdır. Çünkü toplumları belirli bir çizgide tutmak ve herkese her dediğini yaptırabilmek için, sis perdesi gerisinde saklı tutulan siyasi iradenin, uygun zamanda birileri adına harekete geçirilmesi gerekir.

---

* Emekli Kamu Görevlisi

Demokrasi, kimlerin çıkar aracı haline dönüştürüldü?

Demokrasi; en bilinen tanımıyla, halkın kendi kendini yönetmesidir. İyi ama bu iş nasıl yapılacaktır? Yönetim kavramı, esasen işlerin belirli bir düzen içinde yürütülmesini

sağlayacak bir "aygıta" vurgu yapar. Bu aygıt, toplumsal örgütlenmenin boyutuna göre farklılıklar gösterir ve içerisinde her işe uygun nitelikli insanlar ile yeterli mali imkânların bulunması gerekir. Keza bu iki süjenin (insan-imkân), tıpkı ilaç hazırlar gibi belirli dozda birleştirilmeleri gerekir. Aksi takdirde yönetim süreci, toplumu iyileştirmek yerine, onu zehirleyen bir hale dönüşür.

Yönetim tarihinin tozlu sayfalarını çevirdiğimizde, insanlığın, değişik toplumsal sınıflara mensup örgütlü gruplarca yeterince istismar edildiğini kolayca görebiliyoruz. Kralların aristokrasiye, din adamlarının teokrasiye, küresel tüccarların ise demokrasiye sarılmalarının kendileri açısından elbette pratik yararları olmuştur ve olmaktadır. Yöneticilik anlamında meşruiyetlerini önce kaba kuvvete, sonra gökyüzüne dayandıranlarla başlayan süreç; sanayi devrimini takiben güçlenen tüccar sınıfın, aristokratları ve din adamlarını etkisiz hale getirerek kendi sınıfsal meşruiyet paradigmaları düzleminde devam etmektedir. Küresel tüccarların kontrolüne giren yönetim aygıtını sürdürebilmek için kural koyma ve uygulama yetkisinin kimde olması gerektiği hususu, duraksamaya yer bırakmayacak ölçüde açıktır.

Yönetme gücünü eline geçiren her kesim, toplumun emeğini ve üretim gücünü kendi çıkarları için kullanmaya; bu amaçla da kendi sistemini oluşturmaya çaba sarf etmektedir. Nitekim tüccarlar da aynı çabayı göstermektedirler. Peki, toplumun diğer kesimlerinin hak ve hukukunu kimler koruyacaktır? Sosyal bir patlamaya yol açmadan bu iş nasıl başarılabilecektir?

Geri kalmış ülkeler, tüccar terminolojisine göre "yükselen piyasalar!" olarak adlandırılmaktadır. Bu tür ülkelerdeki soygun ve sömürü çarkını gizlemek amacıyla gelişmiş ülkelerdeki fikir üretim (think-thank) kuruluşları tarafından "sosyal riski azaltma projeleri" hazırlanmaktadır. Bu projeler bir miktar para sosuyla (üstelik hibe değil, yüksek faizli kredi şeklinde) tütsülenerek, söz konusu ülkelerdeki işbirlikçi siyasal iktidarların eline tutuşturulmaktadır. Bu yöntem, geri ülkelerde günün birinde bir şekilde mutlaka ortaya çıkacak olan (ya da bazı ülkelerde örneklerini gördüğümüz biçimde çıkmakta olan) "sosyal patlama" tehlikesini bertaraf etmeye kâfi gelir mi acaba? Diğer bir deyişle, halklar sonsuza kadar kandırılabilir mi? Her ülkenin en zengin birkaç ailesinden alınacak temsilcilerden oluşacak bir küresel yapı bunu başarabilir mi? Ya da çağımızda adına "küresel sermaye" dediğimiz şey, aslında böyle bir şey midir acaba?

Sermayenin birikim yöntemleriyle ilgili teorileri tartışmanın ya da küllenmiş sınıf mücadelelerini yeniden alevlendirmenin bu aşamada bize bir faydası olmaz. Dolayısıyla dikkatlerimizi, küresel aktör durumuna gelmiş olan sermaye sahiplerinin (hangi yollarla birikim sağlarsa sağlamış olsunlar) doğrudan kendilerine çevirmek daha mantıklıdır. Böylelikle, kimlerin, hangi nedenlerle birlikte hareket ettiklerini ve hangi araçları kullandıklarını anlamamız kolaylaşır.

Küresel sermaye potasında; ırk, din, dil, kültür vb. farklılıkların eriyik halinde olduklarını biliyoruz. Bu yapı içerisinde yer alanların temel felsefelerinin "daha çok mal ve para biriktirmek" olduğu da açıktır. Öyleyse küresel sistemi, kendi amaçları doğrultusunda düzenlemeye çalışmalarında şaşılacak bir durum yoktur! Yani **bir küresel sermayedar için önemli olan; yerkürenin herhangi bir yerindeki hammaddeyi rahatça alabilmesi, bu hammaddeyi istediği yerde işleyebilmesi ve dilediği pazarda rahatça satabilmesidir.** Bunun için kendisinin, mallarının ve sermayesinin

yerküre üzerinde serbestçe dolaşımını sağlaması gerekir. Fakat bu iş her zaman çok kolay olamamaktadır. Kozmik cezaevi olarak niteleyebileceğimiz yerküredeki koğuşlardan veya hücrelerden (federal veya üniter devletler) bazıları bu duruma karşı çıkmakta ve onlara "bizim koğuşumuza giremezsiniz!" diyebilmektedirler. Bu durumda, o koğuşlar içerisinde "beşinci kol" faaliyetini yürütecek işbirlikçilere ihtiyaç olacaktır. Bu işbirlikçilerin hepsinin aynı doğrultuda olmaları da uygun değildir. Çünkü bunların gerektiğinde kendi aralarında söz ve karar birliği yapamayacak ölçüde karşıt kamplara ayrılması gerekir. Bu sayede onları kontrol etmek daha kolay olabilecektir.

Adına "demokrasi" denilen sistem, acaba küresel güçlerin belirli operasyon bölgelerinde "beşinci kol" faaliyeti icra etmek üzere devşirilecek kişileri belirlemek için kullandığı araçlardan biri midir? Küresel sermayenin yeryüzünün herhangi bir yerinden çalmak istediği minareyi saklayacak kılıfı bu devşirmeler mi hazırlayacaktır acaba? Ya da daha açık bir deyimle, ilgili ülkelerdeki siyasal örgütlenmeler bunlar üzerinden mi oluşturulacaktır?

Siyasal partiler, demokrasinin vazgeçilmez unsurları mıdır?

Siyaset literatüründe adeta darbımesel haline gelmiş cümlelerden biri de, siyasal partilerin demokrasinin "vazgeçilmez unsurları" olduğudur. Yani siyasal parti örgütlenmesi olmadan siyaset yapılmayacağı, vatandaştan oy istemek için mutlaka bir siyasi partinin üyesi olmak gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Bu görüş, hayatı "sınıf mücadelesi" terminolojisi üzerinden algılayanlar için doğru olabilir. Fakat çağımızda sınıfsal bir niteliği bulunmayan "kitle partilerini" açıklamaya yetmemektedir. Günümüzde, iktidar iddiası taşıyacak (halkın vergilerini harcamaya talip olacak) bir partiyi kurmak ve yaşatmak için çok paraya ihtiyaç vardır. Mevcut partiler de dahil olmak üzere bu amaçla hiçbir yatırımcı para harcamak istemez. Getirisi şüpheli olacak bu işe, özellikle tüccarların para yatırması son derece anlamsızdır. Eğer böyle bir oluşuma para yatıran (veya bağışlayan) kişi ya da kurum varsa, bunun nedeninin ve beklenti derecesinin iyice analiz edilmesi gerekir. Kaldı ki, topluma yük olan kuruluşlar arasına "hazine yardımı" yoluyla siyasal partiler de katılmış bulunmaktadırlar. Dolayısıyla yatırımcıdan sağlanamayacak olan finansal destek, artık halkın vergileri üzerinden sağlanmaktadır ve harcanan paranın denetimi açısından etkili bir sistemin varlığından bahsetmekte pek mümkün değildir. Şöyle ki; değişik ülkelerdeki uygulamalara baktığımızda, siyasi partilerin harcamaları üzerindeki yargı denetiminin, yönetsel denetim kuruluşlarından destek alınarak yapıldığını görmekteyiz. Bu aslında yargısal görünümlü yönetsel bir denetimdir. İktidardaki bir partinin mali işlemlerinin denetimini, yine iktidarın emrindeki denetim kuruluşlarının verecekleri raporlara göre (bilirkişi raporu gibi) yapmak ne derece etkili olabilir? Tüm bu değerlendirmeler, bizi "siyasetin finansmanı" konusunda daha fazla kafa yormaya sevk etmektedir.

Modern demokrasiyle yönetildiği varsayılan ülkelerdeki siyasi partilerin "sağ/sol/merkez/marjinal" gibi dört ana kategoride toplandığını görülmektedir. Bunlar ülkelere göre küçük bazı farklılıklar gösterseler de aynı kategorideki partilerin programlarının neredeyse birbirlerinin kopyası olduğu bilinmektedir. Kaldı ki, soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte klasik sağ/sol kavramlarının da anlamını yitirmesi nedeniyle bunlar arasındaki program farklılıklarının merkez (kitle) partileri lehine aşındığını da görmekteyiz. Marjinal partiler ise toplumun tüm kesimlerinden oy alma kaygısı gütmedikleri için (kapsayıcı olmaktan ziyade belirli grupların çıkarları doğrultusunda yapılandıklarından dolayı) genellikle tek başlarına iktidar olma imkânından yoksundurlar. Bunlar ancak "koalisyon" türü hükümet yapıları içerisinde iktidar ortağı olma şansını yakalayabilmektedirler.

Çağımızda, siyasi partiler demokrasinin

vazgeçilmez unsuru veya topluma hizmet araçları olmaktan artık çıktıklarına; seçimler yoluyla elde edilen kamu gücüne dayanılarak devlet hazinesinde biriken vergilerin kurnazca aşırılarak, belirli kesimlere servet transferi yapan araçlara dönüştüklerine dair kuşkular giderek derinleşmektedir. Mevcut siyasal parti modellerinin, modern demokrasileri içinden çürüten birer "ağaç kurdu" haline geldikleri düşünülmektedir. Demokratik sistemlerin bunlara dayandırılarak sürdürülmesinin her geçen gün daha da zorlaştığı; bu yapılar içerisinde ağırlıklı olarak belirli bir eğitimi/mesleği olmayan unsurların kümelendiği; devlet yönetimini genellikle etik olmayan yöntemlerle (seçim rüşveti dağıtma, şantaj, tehdit vb.) ele geçirmeye çalışan (ve bir kez ele geçirdikten sonra da onu kaybetmemek uğruna her türlü hileye başvuran) çetelere geniş bir hareket alanı açıldığı endişesi güçlenmektedir. Toplumların geleceğini bu tür ilkel yapılara emanet etmenin; dünyadaki kısa yaşamında hür, mutlu ve namuslu yaşamak isteyenlere yapılacak en büyük kötülük olacağı kanaati de iyice yaygınlaşmaktadır.

Siyasal partilerin mali kaynakları ve kadroları ile ilgili kaygılar gün geçtikçe artmakta; bunların dış bağlantıları üzerindeki kuşkular giderek yoğunlaşmaktadır. Öyle ki, herhangi bir ülkede iktidar olabilmek için mutlaka belirli dış merkezlerden icazet alınması gerektiği kanaati güçlenmektedir. Demokrasilerin odağına yerleştirilmiş olan "milli irade" kavramının "küresel irade" olarak başkalaşması, yönetim sistemlerini demokrasi literatürü paralelinde analiz etmeye çalışan aydınlar üzerinde bir çeşit "c kuvveti" etkisi yaratmaktadır.

Esasen demokrasi ile yönetildikleri varsayılan ülkelerin siyasi partilerinin programlarına bakıldığında; iki partili siyasal yaşam bağlamında ya ABD örneğinden (demokrat/cumhuriyetçi) ya da Birleşik Krallık örneğinden (muhafazakâr/işçi) esinlenildiği görülmektedir. Yerküredeki siyasal partilerin programlarının, bir süre sonra yukarıdaki örneklere benzer tarzda tektipleşecekleri anlaşılmaktadır. O halde söylemi ve eylemi aynı olacak partiler arasında göstermelik bir yarışa neden ihtiyaç duyulsun ki? Aynı ülkedeki iki siyasal partinin (askerin nöbet değiştirmesi misali) nöbet değiştirmesi isteniyorsa, üstelik nöbeti tutacak olanlarda baştan belli iseler, seçim yapmak için o kadar masrafa ve zahmete gerek var mıdır acaba? Yoksa seçim sistemleri de küresel ölçekteki manipülasyonun araçlarından biri midir?

Küresel sermayenin güdümündeki geri kalmış ülkelerde "demokrasi" kavramı, göz kamaştırıcı bir vitrin gibi durmaktadır. Bu vitrinin arkasında sahnelenen oyunların, gerçek demokrasiyle uzaktan yakından bir ilgisinin olmadığı kolayca sezilebilmektedir. Şöyle ki; küresel güçler hangi ülkede kimleri sözcüleri olarak kiralamaya karar vermiş iseler, o ülkedeki siyasal ortamı da ona göre şekillendirmektedirler. Önce bir "çekirdek kadro" oluşturulmakta ve bunlar bir çeşit hizmet içi eğitime alınmaktadırlar. Bu tür ülkelerde, kadro oluşturma hususunda fazla bir güçlük çekilmemektedir. Çünkü ilgili ülkenin ölçülerine göre biran önce "servet/şöhret" sahibi olmak isteyen pek çok insan kolayca bulunabilmektedir. (Esasen misyoner okulları vasıtasıyla daha önceden yetiştirilmiş ya da "devşirilmiş" kadrolar da mevcuttur, fakat bunlar ilk zamanlarda genellikle toplumun önüne fazla çıkarılmazlar. Çünkü bu senaryonun ilgili ülke toplumu tarafından başlangıçta fark edilmesi önemli sorunlara yol açabilecek derecede bir risk taşır. Bu nedenle böylesi kişilerin muhtemel bir iktidarın daha sonraki zamanlarında vitrine çıkarılmaları tercih edilir.) Böylelikle, siyasi senaryo kapsamında görev verilenlerin rolleri paylaştırılmakta ve herkesin rolünü iyi oynayabilecek seviyeye getirilmesine çalışılmaktadır. Roller ezberletildikten ve provalar yapıldıktan sonra ya yeni bir siyasal parti kurdurulmakta ya da bu çok masraflı olacaksa ülkedeki mevcut siyasal partilerden biri üzerinde gerekli operasyonlar yapılarak projeye uygun şekle

dönüştürülmektedir. Profesyonel tarzda çalışan siyaset planlama ekipleri iktidara taşınacak partinin hizmetine verilmektedir. Bu sayede, parti yönetimde görev alanların fazla bir şey bilmelerine de gerek kalmamaktadır. Küresel ölçekte "think-thank" yapan kuruluşlar ile siyaset mühendisliği alanında dünyanın en yetenekli elemanları, gerekli plan, program ve projeleri "hap" şeklinde hazırlayıp; bunları uygulamakla yükümlü olan yerli işbirlikçilere vermektedirler. İşte bu nedenle "yabancı danışmanlar" veya teknisyenler, bu tür ülkelerde fevkalade itibar görmektedirler. Bu danışmanlar, aynı zamanda hazırladıkları projelerin "uygulama süreçlerini" de çok dikkatli bir biçimde izlerler. Çünkü yeni siyaset ekibine yapılan onca yatırımın boşa gitmesi halinde, küresel sermayenin yüklü miktardaki parası da heba olacaktır. Bu durum, sermayedarların asla kabullenebilecekleri bir durum değildir ve yatırımları amorti edemeyen yerel aktörlerin başı da hayli belâda demektir.

Burada bir gerçeği daha tespit etmekte yarar vardır. Açık veya örtülü biçimlerde işgale uğramış olan ülkelerde milli iradeden bahsedilemeyeceği için, işgalci güçler tarafından güdülenen siyasal yönetim süreçlerinde "göstermelik parlamentolar oluşturulur ve göstermelik seçimler" yapılır. Bu şekilde seçilmiş kişilerden oluşturulan parlamentoların çıkardıkları ilk kanunlar, genellikle o ülkenin neden işgal edildiğini de gösterirler. Çünkü bir ülkedeki yönetimi eline geçirmek için para harcamayı göze alan işgalci gücün; bu iş için harcamış olduğu parayı o ülkenin doğal kaynakları veya sermaye piyasaları üzerinden geri almaması düşünülemez. Aksi takdirde işgalin bir amacı veya anlamı kalmaz. İşgalin sadece "insanlık ideali uğruna yapıldığı ve demokrasi ihracından başka bir şey olmadığı" yönündeki söylemler, zekâ özürlü toplumları kandırmak için uydurulmuş sözlerden ibarettir. Yeryüzündeki hiçbir küresel güç sahibi, başka insanların da kendileri gibi rahat yaşaması için samimi çaba göstermez ve para harcamaz. Bu esasen vahşi kapitalizmin özündeki bencilliğe de son derece aykırı bir durumdur. Hayatlarını, başkalarından daha varlıklı olmak için yıkıcı bir rekabet üzerine kurmuş ve bu amaçla etik olmayan her şeyi kendine mübah gören bir anlayışın; başka insanları da kendi standardına getirmeye çalışması mümkün olabilir mi?

Geri kalmış herhangi bir ülkede uygulanacak siyasi bir projenin başlangıç aşamasının sorunsuz atlatıldığını; o ülkenin başına geçirilecek kişilerin yeterince motive edildiklerini ve senaryodaki rollerini en iyi biçimde oynayacak hale getirildiklerini varsayalım. Oluşturulan bu yeni siyasi yapı, iktidara nasıl taşınacaktır? Hangi adaylar için halktan oy istenecektir? Bu parti genel veya yerel seçimlere hangi kadrolarla girecektir? Bu konu, küresel güçlerle hizmet sözleşmesini imzalamış kişinin veya ekibin sorumluluğundadır artık. Belki küresel senaryodan haberdar olan fakat çekirdek kadro içerisinde yer alamayan bazı uyanık kişiler, uluslar arası bağlantılar kurarak (veya daha önceden var olan bağlarını kullanarak) listelere girmeyi başarabilirler. Fakat bunun için de, siyaseten misyon sahibi kılınmış olanlara kayıtsız/şartsız biat etmeleri ya da "belirli banka hesaplarına yüklüce bağışlar" yapmaları gerekebilir. Keza bir çeşit "kurşun asker" olunacağına dair gerekli taahhütleri daha baştan vermek zorundadırlar. Böylece bir siyasi partinin, seçime girecek kadroları da hazırlanmış olmaktadır.

Sırada çok masraflı ve yorucu bir seçim süreci vardır. Siyasal yaşamdaki en temel gerçek "para harcamadan, seçim kazanılamayacağı!" gerçeğidir. Günümüzde adında "demokrasi" sözcüğü geçen tüm sistemlerde, kasasında yüklüce parası olmayan bir siyasal partinin ya da cebinde yeterince parası olmayan bir adayın seçim kazanma imkânı neredeyse yok gibidir. (Bu açıdan, feodal bazı yapılanmaların etkisine dayalı istisnaları "ceteris paribus" kavramı içerisinde değerlendirmek gerekir.) Çünkü

her seçim kampanyasının bütçesi önceden yapılmak zorundadır. Parti tanıtımı, aday tanıtımı, etkinlik planlanması, sosyal yardım görüntüsü altında seçim rüşveti dağıtılması vs. bir sürü iş için para harcanması gerekmektedir. Bu ölçüdeki bir mali kaynak nereden bulunacaktır? Devreye ulusal veya uluslar arası ajanslar ya da kreditörler girmeden bunun kotarılması mümkün müdür? Burada şu sorunun cevabını da aramak gerekir: Güç sahipleri, yumurta alamayacakları tavuğa yem verirler mi acaba? Diyelim ki, güç sahipleri "insanlık adına" veya "demokrasi ideali" uğruna birilerinin seçilmesi için para harcadılar! Peki, bunun faturası daha sonra ilgililerin önüne bir şekilde konulmaz mı acaba? Bu sorulara dürüst bir cevap vermek, geri ülkelerdeki partiler ve adaylar açısından çok zor olabilir. Bu küçük zihin egzersizleri dahi, mevcut siyasal parti yapılanmalarının yeterince sorunlu olduğunu kamuoyuna göstermeye yetmez mi? İşin özü şudur ki; küresel sermayedarlar çekirdek bir kadroyu seçecek ve teçhiz edecekler, bunlar da göstermelik bir seçim oyunuyla kendi çalışacakları kadroları seçecekler. O halde halkın kendisi veya "iradesi" bu işin neresinde olacaktır? Sonuç itibarıyla "parayı verenin düdüğü çaldığı" bu sistemde, sözde demokrasinin kurum ve kuralları gerçekte ne işe yaramaktadır? İşte tam burada yakıcı bir soru daha önümüze geliyor: Bu gördüğümüz şeyler, aslında gerçek demokrasiden ziyade birer "çakma demokrasi" uygulamaları mıdır acaba?

Demek ki, demokrasi kavramından bahsedildiğinde, sözlüklerdeki soyut anlamının dışında, üzerinde konsensüs sağlanmış tek veya gerçek bir demokrasi tanımından söz edemiyoruz. Öte yandan, toplumun her kesimin bu konudaki algısının neden farklı olduğunu da titizce sorgulamamız gerekiyor. Demokrasinin kleptokrasiye evrilmesi sürecini daha iyi analiz edebilmemiz için, çağdaş demokrasi ile yönetildiği varsayılan bazı ülkelerdeki seçim sistemlerini de kısaca irdelemeliyiz.

Mevcut seçim sistemleri gerçekten bir işe yarıyor mu?

İnsanlığın yeryüzündeki yaşam serüveninde, denediği yönetim sistemleri içerisinde en ehveninin "parlamenter demokrasi" modeli olduğu varsayılmakta, bu modelin esasını ise "genel ve eşit oy" oluşturmaktadır. Her ne kadar "genel oy" kavramından bahsediliyor olsa da, seçme/seçilme yeterlilikleri bakımından bunun bazı istisnalarının (kamu hizmetlerinden yasaklananların, kısıtlıların, akıl hastalarının, belirli bir yaşa gelmemiş olanların vs. oy kullanamaması gibi) olduğu görülmektedir. Yurttaşlardan herhangi birinin, seçimde oy kullanma hakkından mahrum bırakılması halinde, bunun adına "genel oy" sistemi denilemez. İşte tam bu noktada "istisnaların, kuralların düşmanı olduğu" gerçeğini de hatırlamak gerekir. Eğer bir konuda bazı istisnalar getirilmiş ise, gelecekte bunun tam tersi başka istisnaların da olabilirliğine kapı aralanmış demektir. Kapı bir kez aralandıktan sonra her sistemin, her yöne eğilip bükülmesi riski karşımıza çıkar. Mesela bir kişinin gerçekten akıl hastası olup olmadığı nasıl belirlenecektir? Modern bilimin dahi objektif bir ölçüt bulmakta zorlandığı bu konuda, birkaç hekimin hazırlayacağı bir rapor, gerçeği ne ölçüde yansıtacaktır? Ya da kamu hizmetlerinden yasaklama kararı veren bir mahkeme, adli hata sonucu veya adil bir yargılama yapmadan haksız bir hüküm vermiş ise ne olacaktır? Bu türden soruları çoğaltmak mümkündür. Bu nedenle seçme/seçilme hakkına ilişkin istisnaları, sadece "yaş" ve "eğitim" gibi herkesçe kabul edilebilir bazı değerlere indirgeyerek konuyu kapatalım.

Seçim sistemleri açısından diğer bir sorun da, herkesin her şeyi seçme yetisi olup olmadığı hususudur. Keza "eşit oy" kavramına karşıt ironik söylemlerin bazılarına itiraz edebilmek de pek güçtür.

Örneğin; "Manavdan karpuz seçemeyen birinin, ülkeyi yönetecek kişileri nasıl seçebileceği!" hususundaki eleştirileri, "halk dalkavukluğu" yapmadan dürüstçe cevaplayabilmek gerçekten zordur. Kaldı ki, toplumsal hayatın dayattığı "işbölümü ve uzmanlaşma" olgusu karşısında, herkesin her şeyden anlaması da beklenemez. Bir terzinin kumaşı nasıl biçmesi gerektiği hususunda, bir berberin görüşünün ne kadar yararı olabilir ki? Hayatın hangi alanında olursa olsun "her işin, ehline verilmesi" önemseniyor ise seçme/seçilme işinin de ehilleri tarafından yapılması gerekmez mi? Bunlar ucu açık sorulardır ve muhataplarının bulundukları pozisyona göre cevaplarının "sübjektif" olması da kaçınılmazdır.

Yönetime ilişkin sistem sorunlarından bahsederken, ulusların/toplumların özellikle seçme/seçilme hakları açılarından belirli güçler tarafından edilgen konuma indirgendiklerini; kendi kaderlerini özgürce belirleme iradelerinin değişik biçimlerde engellendiğini yeterince anlamış bulunuyoruz. Oysa herkesin kendi evinde (diğer fertlerin haklarına saygı göstererek) özgürce yaşaması gerekmez mi? Bu cümleden hareketle Dünya, üzerinde yaşayan tüm canlıların ortak habitatı değil midir yoksa?

Dünya, herkesin evi midir ya da sadece birilerinin arka bahçesi midir?

Gezegenlerin ve üzerindeki canlı varlıkların oluşumuna dair değişik teoriler ileri sürülmektedir. Bunların her birini laboratuar ortamında doğrulama imkânımız olmadığı için, neyin, ne kadar doğru olabileceğini kestirmemiz de pek güçtür. Diğer taraftan felsefenin girdaplarına kapılarak, tüm enerjimizi bu girdaplardan kurtulmak için tüketmemizin de fazla bir anlamı yoktur. Bu nedenle Dünya gezegeninin ve üzerindeki canlıların tümünün yaratılış öyküsünü incelemeye gerek yoktur. Sadece insanın varoluşuna veya yaratılışına ilişkin kutsal metinlerde yer alan ve bazı çelişkileri bünyesinde barındırmakla birlikte, birbirine yakın biçimlerde anlatılan öyküye değinmekle yetineceğiz. Bu aşamada akla çeşitli sorular gelmektedir: İnsan acaba bu gezegenin toprağından mı yaratıldı, yoksa başka bir gezegenin toprağından yaratılarak orada işlediği bir suç sebebiyle kovulmak suretiyle mi buraya gönderildi? Ya da ilk atamız olan Hz. Âdem bu gezegene bir ruh halinde mi gönderildi; yoksa geldiğinde zaten belirli bir bedene sahip miydi?

Kutsal metinlerin her biri, bu sorulara farklı cevaplar vermektedirler. Çünkü doğrudan bu gezegende yaratılmış olmak ile başka bir gezegende yaratıldıktan (ete ve kemiğe büründürüldükten) sonra, oradan kovularak buraya gönderilmiş olmak arasında hayli fark olduğu açıktır. Eğer ilk atamız başka bir gezegenden (örneğin cennetten) kovularak buraya gönderilmiş ise, işlediği bir suç sebebiyle cezasını çekmek üzere (cezaevine konulan mahkûm misali) veya ıslah edilmek üzere (ıslahevine konulan çocuk misali) Dünya gezegenine getirilip bırakıldığı anlamı çıkar. Bu düşünce doğru varsayıldığında, üzerinde yaşadığımız gezegenin aslında "kozmik bir cezaevi ya da ıslahevi" olduğu sonucuna ulaşılır.

Kâinatın boyutları konusu, insan aklının henüz çözemediği hususlardandır. Mevcut bilgilerimizle evrenin oluşumunu ve gelişimini bilimsel açıdan ikna edici bir şekilde açıklayamıyoruz. Dolayısıyla sayısını kestiremediğimiz galaksilerde sayısız miktarda gezegenlerin varlığından söz edilebilmektedir. Söz konusu galaksilerde ve gezegenlerde değişik formatlarda ya da boyutlarda yaşayan canlıların olması ihtimali de oldukça yüksektir. Kâinatın tanımlanamayan büyüklüğü karşısında üzerinde yaşadığımız gezegene bakıldığında, evrendeki bir kum tanesi veya bir toz zerresi üzeride yaşadığımız anlaşılır. Bunu kutsal metinlerdeki öykülerle irtibatlarsak, insanların aynı kum tanesi veya toz zerresi üzeride yaşamaya mecbur

bırakılmış mahkûmlar olduğu, dolayısıyla her insanın bu toz zerresi (gezegen) üzerinde ortak mülkiyet hakkının bulunduğu sonucuna ulaşılabilir.

Nasıl bir siyasal model ile yönetiliyoruz?

Üzerinde yaşadığımız gezegen kozmik bir cezaevi olarak varsayıldığında, bunu "yüksek güvenlikli" bir cezaevi modeline benzetmek mümkündür. Bu model, tecrit mimarisi veya projelendirme açısından bazı farklılıklar göstermekte ise de uygulamada genellikle "koğuş" ve "hücre" sistemlerinin aynı bina içerisinde birlikte tasarlanmaları fikrine dayalıdır. Bu modeli yeryüzündeki devlet yapılanmaları ile eşleştirmek gerekirse; koğuş sistemini "federe/konfedere devlet" yapılarına, hücre sistemini ise "üniter devlet" yapılarına benzetebiliriz.

Yüksek güvenlikli cezaevlerinin en temel işlevi, ömür boyu mahkûmiyet cezası alanları sıkı koruma/gözetleme sistemiyle muhafaza etmek ve onları asla dışarı kaçırmamaktır. Alınan tüm güvenlik önlemlerine karşın, seyrekte olsa bu tür cezaevlerinden firar edebilen zeki mahkûmlara rastlanmaktadır. Oysa adına Dünya dediğimiz bu kozmik cezaevinden hiçbir şekilde dışarıya çıkma, yani başka bir gezegene kaçma imkânı yoktur. Bu açıdan, zekiler ile aptallar arasında hiçbir fark yoktur. O halde, kozmik cezaevinde yaşayan herkes (ki buna yöneticiler, infaz memurları, iç/dış güvenlik görevlileri ve diğer ilgililer de dâhildir) aslında birer mahkûm durumundadırlar ve kendilerini yönetecek olanları yine kendi aralarından seçmek zorundadırlar. Aksi takdirde dünya dışı varlıkların kontrolünde olduğumuzu varsaymak gerekir ki; bu durumda cezaevi yönetiminin, gezegenimizin dışındaki evrende yaşayan akıllı yaratıklar tarafından görevlendirilen bazı kişilerce üstlenildiği sonucuna ulaşılır. Elimizde buna ilişkin somut kanıtlar olmadığına göre, mevcut cezaevinin (yerküre) kendine özgü bir model ile yönetilmesi gerektiğini kabul etmek zorundayız demektir.

Yüksek güvenlikli olsun veya olmasın, bir cezaevinin temel işlevi, içinde barındırdığı hükümlünün; yeniden suç işlemesini engelleyici etkenleri güçlendirmek, sosyalleşmesini teşvik etmek, üretken ve toplumsal kurallara saygılı sorumluluk taşıyan bir yaşam biçimine uyumunu kolaylaştırmaktır. O halde, gezegenimizde yaşayan insanların tamamını tutuklu veya hükümlü olarak kabul edersek, bunların barış ve huzur içerisinde yaşayabilen sosyal birer varlık haline getirilebilmeleri için belirli bir sistemin kurulması gerektiği açıktır. Adına "devlet" dediğimiz yapılar, sorumluluk alanlarındaki insanlar (vatandaşlar) için şimdilik bu işlevi üstlenmiş gibi görünmektedirler.

Cezaevi modelinde esas aldığımız koğuş ve hücre sistemlerinin, devletlerin kuruluş yapılarındaki karşılığına baktığımızda; koğuş sisteminin federe/konfedere devletlere, hücre sisteminin ise tekçi (üniter) devletlere denk düştüğü görülmektedir. Dünya üzerindeki siyasal sistemlerin özü kısaca budur. Çünkü her iki sistemin kapısı da aynı avluya açılmaktadır. O halde, devletlerin yukarıda belirtilen kuruluş yapılarının yanı sıra **yönetim yapılarını** ve yönetime ilişkin siyasal sistemlerini biraz daha yakından incelememizde, bunların birbirinden ayrıldıkları kimi noktaları gözden geçirmemizde yarar vardır.

Devletlerin yönetim yapıları "demokratik/anti-demokratik" olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır. Yönetime ilişkin siyasal sistemler ise "tekilci, çoğulcu, geri" sistemler şeklinde üç grupta toplanmaktadır.

Tekilci sistemler, uygulamada tek kişinin veya belirli bir sınıfın egemenliğine dayalı her çeşit **diktatörlük** veya **faşizm** biçimlerinde tezahür etmektedir. Çoğulcu sistemler, demokrasi kuramında **siyasal demokrasi** veya **sosyal demokrasi** olarak gruplandırılmaktadırlar. Geri sistemler ise gelişmekte olan ülkelerde uygulanan ve adına ilkel demokrasi denilen sitemler olup, bunların en belirgin özellikleri **tek parti** yönetimidir.

Otoriter rejimler; ufak bir zümrenin

devlet yönetimini topluma karşı anayasal bir sorumluluğu olmadan elinde tuttuğu siyasal sistemlerdir. Askeri cunta, tek parti, dikta yönetimleri buna örnektir. Otoriter rejimi totaliter rejimden ayıran üç özellik vardır. Bunlar; siyasal katılımın sınırlılığı, halkı siyasal olarak seferber edecek ve sistemi bir arada tutacak kapsamlı bir ideolojik yapının yokluğu, iktidardaki kişi veya grupların erkinin görece olarak sınırlı ve tahmin edilebilir olmasıdır. Otoriter rejimler yönettikleri halk üzerinde geniş bir kontrol sağlamak için; baskı kurma, sisteme bağlama, lider kültür yaratma gibi yöntemlere başvururlar.

Totaliter rejimler; merkeziyetçi bir devlet yapısı ve radikal bir ideoloji üzerine kurulan, içinde bulunduğu sosyo-ekonomik yapının bütün üyelerini ve kurumlarını dönüştürmeyi hedefleyen, bireysel özgürlükleri ortadan kaldıran siyasal sistemler olarak adlandırılır. Faşizm, Nazizm, Stalinizm, Maoizm gibi rejimler buna örnektir. Totaliter rejimin özünü, toplumsal yaşamın her yönünün devlet aygıtlarını kullanan otoriteler tarafından denetim altına tutulması oluşturmaktadır.

Demokratik rejimler; parlamenter sistemin esas alındığı siyasal yapılardır. ABD, Kanada gibi ülkelerde veya Avrupa Birliği gibi ülke topluluklarında uygulanan sistemler buna örnektir. Bunlar genel olarak birlik, federasyon veya konfederasyon biçimlerinde örgütlenmiş olup; parlamentolar tarafından denetlenen başkanlık, yarı başkanlık veya başbakanlık gibi hükümet sistemleriyle yönetilmektedirler.

Tüm bu siyasal yapıların ortak özelliği, ister seçim yoluyla isterse güç kullanımıyla iş başına gelsinler bir kişi veya bir grup tarafından yönetilmeleridir. En totaliterden (kral, emir, şeyh…) en demokratik olanına (başkan, cumhurbaşkanı, başbakan…) kadar bu yelpazede yetki ve sorumluluk sahibi kılınanların bu yetkilerinin kaynağını veya meşruiyetini sorgulamaya gerek görmüyorum.

Sonuç itibariyle, her ülkenin yönetimi bir kişinin ya da bir grubun elindedir. **Burada üzerinde düşünülmesi gereken en önemli husus şudur: Yönetme yetkisini herhangi bir şekilde üstlenmiş kişi veya grup gerçekte kim veya kimler tarafından belirlenmektedir? Bununla bağlantılı olarak akla gelen bir diğer soru da şu olabilir: Bu gezegen eğer üzerinde yaşayan tüm canlıların barınağı ve özellikle insanlığın eviyse, bu evdeki herkesin mutlu ve rahat bir yaşam sürebilmesi için nasıl bir düzene ihtiyaç vardır?** Yeryüzünde yaşayan bireyler arasında her anlamda eşitliği sağlamak temel bir ideal olmakla beraber, insanlığın binlerce yıllık deneyimlerinden süzülerek önümüze gelen gerçeklere baktığımızda bunun hoş bir ütopyadan ibaret olduğu anlaşılmaktadır. O halde; eşitlik, özgürlük, kardeşlik vs. dışı süslü fakat çağlar boyunca içi yeterince boşaltılmış olan kavramların felsefi bakımdan tartışılması yerine; reel gerçeklikten hareketle demokrasi paravanı arkasındaki siyasal sistemlerin nasıl işlediğini analiz etmekte yarar vardır. Ardından da bu sistemlerin tüm insanlık adına etkili bir şekilde nasıl denetlenebileceği konusuna odaklanmalı veya daha etkili işleyebilecek yeni sistemler üzerinde kafa yormalıyız.

Devam edecek…

ANAYASA MAHKEMESİ VE DANIŞTAY'IN SON KARARLARI IŞIĞINDA : MÜFETTİŞLERİN GÖREV VE YETKİLERİ

İ. Zafer Karakulak [1]

Avrupa Birliği'nin Ekim ayında açıklanan 2013 İlerleme Raporu'nda; kamu reformuna duyulan ihtiyaç ifade edilirken kamuda, *"dış denetim"*in düzensiz ilerlemesi yanında *"bağımsızlığı"* ve *"etkinliği"* ile *"iç denetim"*in amaçları, rolleri ve sorumlulukları ile *"teftiş işlevleri"* arasındaki karışıklığın yarattığı sorunların devam ettiği, *"iş sağlığı ve güvenliği müfettişleri"*nin *"sayısal yetersizliği"* tehlikesi üzerine ağır eleştiriler getirildi.

Oysa, Osmanlı'dan günümüze uzanan zengin derinlikte bu ağır, fakat haklı eleştiriyi hak ediyor muyuz? Geleceğin aydınlığı haklı eleştiriler ışığında katedilen yoldan geçer. Gascoigne'nin dediği gibi *"kabul edilen bir yanlışlık, kazanılmış bir zaferdir."*

Ülkemizde, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan ve yasayla kurulan kamu kurum ve kuruluşlarında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve özlük işleri yasayla düzenlenir.

Anayasamızın 123'üncü ve 128'inci maddesinde yer alan bu bağlayıcı hükme ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Yasanın 16'ncı maddesinin (a) bendinde *"denetim birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları"*nın, 33'üncü maddesinde *"Bakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşlarındaki denetim birimlerinin görevleri Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri esas alınmak üzere"* kanunla düzenlenir hükmü yer almasına, bu yasanın 23'üncü maddesi gereğince teftiş, inceleme ve soruşturma yapmak görevi müfettişlere yasayla verilmesine karşın, müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları tüzük ve genellikle de yönetmeliklerle düzenlenmiştir.

Bu tespitten hareketle, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005) hazırlıklarında ***"Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu"***nun ***"Denetimin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonu"*** Teftiş Kurullarının yaşadığı tüm sorunları 1999/2000 yılında tespit etmiş, hazırladığı raporda denetim sistemimizi bütünüyle kavrayan bir ***"çerçeve yasa"***nın çıkarılması gereği üzerinde durmuş, *"Bu yasada denetimin temel amaçlarına, denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumluluklarına, denetim elemanlarının göreve atanmalarına, görevden alınmalarına, ayrılmalarına ve teminatlarına (…) ilişkin hususlar ilkeler bazında yer almalıdır."* önermesini yapmış, benim de raportör olarak görev yaptığım bu

[1] Orman Genel Müdürlüğü Başmüfettişi, DENETDE Eski Genel Başkanı

komisyon çalışmaları sonucunda hazırlanan rapor sonuçları Kalkınma Planında yer almış, raporda vurgulanan hususlar ışığında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın öncülüğünde hazırlanan **"Kamu Denetimi Temel Kanun Tasarı Taslağı"**nda gerekçeli olarak yer almış, hazırlanan bu taslak –TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu Raporunda da önerilmesine karşın- yasama ve yürütme organı tarafından yaşama geçirilmemişti.

Yasamanın Yetkisi İdarede

Yaklaşık 14 yıl aradan sonra, Anayasa Mahkemesi 19.01.2012 tarih ve E. 2010/79, K. 2012/09 sayılı kararıyla; 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun değişik 90'ıncı maddesinin 2'nci fıkrasında *"kooperatif kontrolörlerinin seçilme ve çalışma şekli ile görev ve yetkilerinin tüzükle düzenlenmesi"*ne ilişkin ***"yasa metni"*** ile aynı mahkemenin 17.01.2013 tarih ve E. 2011/143, K. 2013/18 sayılı kararları ile de 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 20'nci maddesinin son fıkrasında *"Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun kuruluşu, görev, yetki ve sorumluluğu ile çalışma usul ve esaslarının, müfettiş yardımcılarının seçilmesi, yetiştirilmesi ile diğer hususların yönetmelikle düzenlenmesi"*ne ilişkin ***"KHK metni"***ni Anayasa'nın 128'inci maddesine aykırı bulurken, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun, bir itiraz üzerine verdiği 20.10.2011 tarih ve 2011/122 esas sayılı *"yürütmeyi durdurma"* ve Danıştay 5'inci Dairesinin 21.12.2012 tarih ve 2012/3996 esas sayılı kararı ile aynı konuda verdiği *"yürütmeyi durdurma"*ya ilişkin paralel ***"red karar"***larına rağmen söz konusu hususların yasal düzenleme zorunluluğuna karşın henüz mevzuat üzerinde değişiklik ile ilgili bir adım atılmadı.

Bilindiği üzere, bu hususlar yıllar önce kaleme almış olduğum ve DENETDE'nin web sayfasında yayımlanan *"Müfettişlerin Görev ve Yetkilerinin Yasa ile Düzenlenmesi Yasal Bir Zorunluluktur."* başlıklı yazımda da dile getirilmişti. [2]

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın söz konusu kararları ışığında Teftiş Kurullarının kuruluşu, görev, yetki ve sorumluluğu ile çalışma usul ve esasları, müfettiş yardımcılarının seçilmesi, yetiştirilmesi ile diğer hususlar ancak, yasama organı tarafından çıkartılacak yasa ile düzenlenebilecektir. Yürütmenin bir organı olan idare de, Teftiş Kurullarının uzmanlık gerektiren ve teknik konularına ilişkin ayrıntılarla, çalışma usul ve esasların değişen yeni koşullara uyarlanabilmesini ise yönetmelikle düzenleyebilecektir.

Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Yargı'nın Yürütmeye Hamlesi

Kamu kurum ve kuruluşlarındaki örgütsel yapıda önemli bir etkinliğe sahip görev, yetki ve sorumluluğun kanuniliği konusunda Anayasa Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın vermiş olduğu son kararlar, bir anlamda ***"yüksek yargı"***nın yürütmeye geciken ***"hukuki hamlesi"*** olarak nitelendirilebilir.

Bu kararların verilmesi bugüne kadar neden gecikmiştir?

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumlulukları, aylıkları ve ödenekleri ile diğer özlük haklarına ilişkin genel hükümler 657 sayılı Yasada yer almasına karşın, teftiş kurullarının görevleri, çalışma usul ve esasları, müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları, müfettiş yardımcılarının seçilmesi, yetiştirilmesi ve diğer hususlar birkaç istisna dışında yasada düzenlenmemiş (görevden uzaklaştırma hariç), bir elin parmaklarını geçmeyen kamu

[2] http://www.denetde.org.tr/FileUpload/ds159275/File/mufettislerin_gorev_ve_yetkileri.pdf

kurumunda tüzüklerde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında da yönetmeliklerde yer almıştır.

Tüzükler By-Pass Oluyor

Yasama organı yasa çıkartırken aynı konudaki bir düzenlemeyi niçin bir yasada tüzüğe başka bir yasada yönetmeliğe atıfta bulunmuştur?

Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görevleri 2992 sayılı Adalet Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda ve Adalet Müfettişlerinin görev ve yetkileriyle atamaları da 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda yer alırken, Vergi Müfettişlerinin görev ve yetkilerinin bir bölümü 178 sayılı KHK'de yer almıştır.

2992 sayılı Yasa'nın 15'inci maddesinin son fıkrasında yer alan "Teftiş Kurulu ve Müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulleri Tüzükle düzenlenir" hükmü bağlamında "Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü" 10.03.1988 tarih ve 19750 sayılı Resmi Gazetede, 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15'inci maddesinin son fıkrasında yer alan "İş Teftiş Kurulu ve müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulleri tüzük ile düzenlenir." hükümleri bağlamında da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftişi Tüzüğü de 28.08.21979 tarih ve 16738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, KİT'lerde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek ile görevli Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun ve birçok Bakanlık ve Genel Müdürlük Teftiş Kurulu'nun bir tüzüğü olmamasına karşın, Adalet Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı (Mülkiye), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (İş Teftiş) gibi Teftiş Kurulu'nun bir tüzüğün mevcut olması tüzük ve yönetmeliğin önemini ortaya koymuştur.

Anayasa'nın 115'inci maddesine göre tüzükler; kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek ve kanuna aykırı olmamak koşuluyla Danıştay incelemesinden geçirilmek suretiyle Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılırken, Anayasa'nın 124'üncü maddesine göre yönetmelikler kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla idare tarafından çıkartılmaktadır.

Tüzük tasarılarını Resmi Gazetede yayımlanmadan önce kanunlara uygunluk açısından inceleme görevi Anayasamızın 155'inci maddesiyle Danıştay"a verilmiştir.

Normlar hiyerarşisinin tepesindeki Anayasa niçin vardır?

Hukuk normlarının derece ve kuvvetini belirleyen normlar hiyerarşisinde bir normun geçerliği üst hukuk normu tarafından belirlenmektedir. Bu nedenledir ki, Anayasamızda herhangi bir konuda emredici bir kural konulmuşsa, yani, yasa ile düzenlenmesi açıkça ifade edilmişse, bu konunun yasa ile düzenlenmesi gerekir. Bir kamu idaresinin kuruluş ve işleyişinde de bu hiyerarşiye uygun hareket edilir.

Hukuk normları arasında, aynı hususla ilgili farklı düzenlemeler içeren eşit hiyerarşik statüyü paylaşan normlar bulunabilmektedir. Bu durumda, hangi norm uygulanacaktır? Söz konusu hallerde mevcut iş ve eylemlere uygulanacak hukuk normları, genel kanun ve özel kanun veya öncelik ve sonralık ilişkileri göz önünde bulundurularak belirlenmektedir.[3]

İdare Hukukunun *"idarenin kanuniliği ilkesi"* bağlamında, idarenin hizmet birimleri ile bu birimlerde görev yapan unvanların

[3] Erdal Kuluçlu, Sayıştay Başdenetçisi, Sayıştay Dergisi, Sayı 71

görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenirken bu düzenlemede hukuk normları yasama ve yürütme organına ışık tutan *"rehber"* durumundadır. Üst normlar, yani yasalar göz önünde bulundurulması zorunlu ve üstün nitelikli bir kurallar olması nedeniyle de yürütmeye genel, esasları ve sınırları belirlenmiş bir düzenleme yetkisi verir.

"Yasalar her şeyden önce, sözü ile uygulanır. Yasa metinlerinin, kullanılan sözcüklerin hukuk dilindeki anlamlarına göre anlaşılması gerekir. Yasa kuralının, günün sosyal ve ekonomik gerekleriyle çeliştiği sanılsa bile yürürlükte kaldığı sürece uygulanması hukukun gereğidir. Kimi düşünce ve gerekçelerle bu kuralın dışına çıkılması, metinlerin anlamlarından başka biçimlerde yorumlanması, metnin bir tür düzeltilmesine kalkışılması, aslında yasada olmayanı yasaya yakıştırmak ve yorum yoluyla amacını değiştirmek ya da yasa koyucunun yerini almak olur." [4]

"Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa'da ifadesini bulan ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da bu sonuca etkili değildir." 3 Unutulmamalıdır ki, Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yürütme organının düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında vurgulandığı üzere; *"hukuki güvenlik"* ile *"belirlilik"* ilkeleri, hukuk devletinin önkoşullarındandır. Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan *hukuki güvenlik ilkesi,* hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. *Belirlilik ilkesi* ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade eder.

2013 Yılı Küresel Yolsuzluk Barometresi Sonuçları

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2013 yılı Küresel Yolsuzluk Barometresi sonuçlarına göre Türkiye'de halk son iki yılda yolsuzluğun arttığını düşünüyor, en çok rüşvetin döndüğü sektörler arasında eğitim, emniyet, tapu ve kadastro yer alıyor, kamu kurumlarına yapılan iş bağlantılarında da kişisel bağlantı ve kayırmacılık etkili oluyor. Bu örgüt tarafından Dünya çapında yapılan kamuoyu yoklaması araştırmasına dayanarak hazırlanan Küresel Yolsuzluk Barometresinin Türkiye ayağında katılımcıların % 41'i hükümeti yolsuzlukla ilgili mücadelesinde etkili, % 38'i ise etkisiz olduğunu düşünürken, % 54'ü rüşvet ve yolsuzluk olayında yasal yollara başvurmanın işe yaramayacağı kanaatinde olduğunu ifade ediyor. Barometrenin sonuçlarına göre dünyada, insanlar yolsuzlukla mücadele edilmesini talep etmekte, yapılan ve yapılacak çalışmaları desteklemekte, yolsuzlukla mücadelenin kamu politikaları arasında yer alması istemekte, bu konuda sivil toplum girişimlerinin yapacağı çalışmalarının desteklenmesi gerektiğini düşünmektedir. [5]

Yolsuzlukla mücadelede Cumhuriyet Savcılarının en önemli partneri teftiş kurulları ve müfettişlerdir. Bu nedenle Kurulların güçlendirilmeleri ve savcılarla işbirliği olanaklarının daha da artırılması gerekiyor. [6]

Kariyer Yapının Korunması Zorunluluğu

Teftiş Kurulları son yirmi beş yılda

[4] Anayasa Mahkemesi'nin E. 1986/018, K. 1986/024 sayılı, 09.10.1986 tarihli kararı.

[5] http://seffafgundem.org/haber/uluslararasi-seffaflik-orgutu-2013-kuresel-yolsuzluk-barometresi-aciklandi

[6] Yolsuzluklar ve Teftiş Kurulları, R. Bülent Tarhan, Radikal Gazetesi, 26.02.2008

büyük irtifa kaybetmiş ve kaybettiği irtifa da üzülerek ifade etmeliyim ki kulakların tıkandığı sürece devam edecektir. *"İktidarları yıpratan her türlü yolsuzluk, suiistimal ve aksaklıkların giderilmesi ülke yönetiminin başlıca sorunlarındandır. Dolayısıyla denetim yetersizliğinden doğan aksaklıklar, zaman zaman çok geniş halk kitlelerini bile rahatsız edebilmektedir."* [7] Bu süreç içinde, yürütme organının tek taraflı siyasi kararlarının yasama organında da kabul görmesiyle birlikte Teftiş Kurullarının kariyer yapısı her geçen gün bozulmuş, kamunun idareden giderek artan şikâyetine neden olmuş, bu husus hizmet kalitesinin düşmesinin ötesinde yargının yükünü arttırmıştır.

Kamu idarelerinde teftiş ve soruşturma hizmetleri, diğer idari hizmetlerden ayrı olarak ele alınarak kariyer bir yapıda düzenlendiğinden, müfettişlerin özen ile düzenlediği raporlar da yargıda her zaman özel bir önem arz etmiştir. Yargıtay Onuncu Hukuk Dairesinin E. 2001/8625, K. 2001/9175 sayılı, 27.12.2001 tarihli kararında da belirtildiği üzere müfettişler tarafından yönteminde düzenlenmiş tutanaklar, aksi eşdeğerde delillerle kanıtlanıncaya dek geçerli resmi bir belgedir.

Öte yandan, görevden alınmasını gerektiren yasaya aykırı bir davranışı ve herhangi bir başarısızlığı saptanamayan müfettişler salt haklarında idari soruşturma yapılması nedeniyle başka idari görevlere atanma tehdidi ile karşı karşıya kalmış, idarenin tek taraflı tasarrufuyla görevlerinden alınmış, yürütmüş oldukları soruşturmalarda da husumet nedeniyle haklarında tazminat davaları açılmıştır.

Teftiş Kurulu Yönetmeliklerine eklenen geçici maddelerle diğer idari kadro ve görevlerden yapılan atamalar bir yandan 657 sayılı Yasanın liyakat ve kariyer ilkelerine aykırılık arz ederken, kurulların kurumsal yapısını etkilemiş, diğer taraftan bu atamalar yargı tarafından idari işlemin iptaline neden olmuş, teftiş/soruşturma hizmetinin kalitesini etkilemiş, müfettişler hakkında açılan tazminat davalarını arttırmıştır. Geçici maddelerle yapılan atamalar ise yargı tarafından hukuka aykırı bulunmuştur.

Denetim Hizmetleri Sınıfı Bir Gerekliliktir

Ülkemizde müfettişliğin kariyer bir meslek olarak kabul edilmesine, denetim hizmetlerinin diğer idari hizmetlerden ayrı olarak düzenmiş bulunmasına ve bu hususun Danıştay İçtihatlarında da yer almış olmasına karşın 657 sayılı Yasada denetim hizmetleri sınıfının tüm çabalara karşın bir türlü oluşturulmaması/oluşturulamaması ve kamu denetimini kapsayan temel bir kanunun bir türlü çıkartılamaması, dolayısıyla, idari düzenlemede bürokrasi ve ne yazık ki mesleki sivil toplum kuruluşlarının zayıf yönetim yapısı karşısında doldurulamayan mevcut yasal boşluk nedeniyle yaşanan sorunlar sürekli yargıya yansımış; bağlılık, yeterlilik sınavı, yeterlilik sınavındaki başarı derecesi, kıdem, kıdem sıralaması, görev merkezi, görevlendirme, kariyer dışı atama, tttta kavuşturulması gerektiği saptamalarını görmekteyiz.

Vetolu 5227 sayılı Yasa

Hafızamıza bakmak gerekirse, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda 16.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile teftiş kurulları tasfiye edilmiş, Türkiye Cumhuriyetinin 10'uncu Cumhurbaşkanı Sayın Ahmet Necdet Sezer tarafından yasanın 22 maddesi bir kez daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilmişti. Veto edilen maddeler arasında yer alan "Danışma Birimlerinin Görev ve Yetkileri" ile ilgili 38, 39 ve 40'ıncı maddeleri DENETDE'den, meslek elemanlarından ve

[7] Selahattin Balta, 1. Teftiş Semineri, DENETDE Yayınları, Şubat 1988, sayfa 3.

halktan büyük tepki almıştı. *"Veto"*lu yasanın veto edilmeyen 18'inci maddesinde *"İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir."* hükmü yer almıştı.

10'uncu Cumhurbaşkanı Sayın Ahmet Necdet Sezer'in veto gerekçelerinde; bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşlara ilişkin maddelerinde, Türk yönetim yapısında köklü geçmişi bulunan, yolsuzluklarla savaşımda önemli çalışmalar yürüten teftiş kurullarına yer verilmediğinin görüldüğü, teftiş hizmetinin, yalnızca yönetsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasından, soruşturulmasından, bunların önlenmesi ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından ibaret olmayıp, aynı zamanda hiyerarşik denetimin ve vesayet denetiminin bu alanda uzmanlaşmış, yetkin, güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanları eliyle yapılarak, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin aracı olarak da görülmesi gerektiği, geri gönderilen yasada öngörülen iç denetim etkinliğinin, teftişi etkili kılan uzmanlaşmış, yetkin, mesleki güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanının yokluğu nedeniyle teftiş olgusundan uzaklaşmakta, daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetim etkinliğine indirgendiği, yasadaki iç denetim tanımının, teftiş olgusunun en önemli işlevi olan soruşturmayı kapsamadığının özellikle vurgulanması gerektiği, bu yönüyle, iç denetimin hukuksal anlamda bir teftiş ve denetim niteliğini taşımadığının ortaya çıktığı hususlarına vurgu yapılmıştı.

Teftiş kurullarının tasfiye edilmesi halinde, bunundoğalsonucuolarak*"idarisoruşturmaların ve uzmanlık isteyen büyük montanlı, kompleks soruşturmaların yapılamayacak ya da uzman olmayan elemanlarca yürütülecek olması ve öngörülen sistem gereği üst düzey yöneticiler üzerindeki denetimin hemen hemen tümüyle ortadan kaldırılması nedenleriyle yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin eskisinden çok daha fazla artacağı"* ve *"soruşturmaların, mesleki güvencelere sahip müfettişler tarafından yürütülmesi, aslında memurlar ve diğer kamu görevlileri yönünden güvence niteliğinde olduğu"* hususları o günlerde yapılan eleştiriler arasında yer almıştı. [8]

Veriler Yalan Söylemez

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2012 yılı verilerine göre Türkiye'de her altı kişiden birisinin davalı durumda olduğu, her yüz kişiden ikisinin Devletle idari davası, her yüz kişiden yedi kişinin de devlet ve/veya vatandaşla adli davası bulunduğu görülmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu'nun 2012 yılı verilerine göre 2011 yılında 15-64 yaş grubu arasındaki her altı kişiden birisi mahkemenin yolunu tutarken, her yüz kişiden ikisinin Devletle idari konuda anlaşamadığı, her yüz kişiden yedi kişinin de adli davada hakim karşısına çıktığı görülmektedir.

KHK'ler ile Getirilen Düzenlemelerdeki Soru İşaretleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda 06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların

[8] Teftiş Kurulları Kamu Reformuna Engel mi? R. Bülent Tarhan, Cumhuriyet, 03.03.2005.

görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle ilgili çıkartılan KHK'lerle yapılan düzenlemeler sonucunda Cumhuriyet tarihinde ilk defa, 133 yıllık onurlu geçmişi ve gelenekleriyle kamuya, özel sektöre, siyasete çok sayıda kişi veren Maliye Teftiş Kurulu Bakanlığı 2011 yılının ikinci yarısından itibaren adı ile değil işleviyle anılan bir kurula dönüştürülerek Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı adını alırken diğer Bakanlıklarda 4 farklı teftiş oluşumu belirdi:

1. Teftiş Kurulu olan Bakanlıklar

2. Denetim Hizmetleri Başkanlığı olan Bakanlıklar

3. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olan Bakanlıklar

4. Teftiş/Rehberlik/Denetim Başkanlığı olmayan Bakanlıklar,

Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda[9] denetim ve teftiş birimi bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarında denetim birimleri oluşturulması önerilmesine karşın yeni kurulan bakanlıklarda (Avrupa Birliği Bakanlığı'nda, Ekonomi Bakanlığı'nda, Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda ve Kalkınma Bakanlığı'nda) *Teftiş Kurulu Başkanlığı* oluşturulmamış, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda Denetim Hizmetleri Başkanlığı'na yer verilmiş, bazı bakanlıklarda (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı) Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine *"Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı"* kurulmuş, *"kurul"* statüsü kaldırılmış,[10] Maliye Bakanlığında Teftiş Kurulu'nun adı Vergi Denetim Kurulu olarak değiştirilmiştir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 2002/793 E., 2002/951 K. Sayılı kararında da belirtildiği üzere, bir kamu kuruluşunda "Kurul" olarak örgütlenme ile "Daire Başkanlığı" olarak örgütlenmenin gerek kamu hizmetinin yürütülmesi, gerekse bu birimde görev yapan kamu görevlilerinin hukuki statüleri yönünden farklı hükümler ve fiili sonuçları bulunmaktadır.

2011 yılında çıkartılan ve Anayasa Mahkemesine taşınan KHK'lerde birim adı ve birim elemanlarının unvanı üzerinde değişikliğe gidilirken, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın görevlerini belirten metinlerinde rehberliğe vurgu yapılmamış, mesleki standartlar, performans denetimi, müfettiş yardımcıları ve müfettişlerin yetiştirilmesi gibi metinlere yer verilmemiştir. Oysa, Anayasa'nın kamu hizmetiyle ilgili genel ilkelerini içeren 128'inci maddesinin son paragrafında *"üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları kanunla düzenlenir"* hükmü yer almaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin 17.06.2010 tarih, E. 2008/22, K. 2010/82 sayılı kararında Rehberlik ve Teftiş Başkanlarının üst düzey kamu görevlisi niteliğinde bulunduğuna, bu nedenle, bu kadrolara yapılacak atamaların ortak kararnameyle atamasının yapılmasına karar verilmesine karşın, sadece Ekonomi Bakanlığı'nda Denetim Hizmetleri Başkanı ile Vakıflar Genel Müdürlüğü'nde Rehberlik ve Teftiş Başkanının müşterek kararname ile atanmasına ilişkin hükümlere yasada yer almış, diğer Bakanlık Rehberlik ve Teftiş Başkanlarının müşterek kararname ile atanmasına ilişkin bir hükme yasalarda ve KHK'lerde yer verilmemiştir.

Yargı kararlarıyla vurgulanan hususlarda dikkate alınarak müfettişlerin ortak görev, yetki ve sorumlulukları yasa ile düzenlenmesi, kamu görev ve hizmetinin özellik arz eden durumlarında ise kurum ve kuruluşlara düzenleme yetkisi veren boş alanlar bırakılması gerekmektedir.

Görevlerini tarafsızlık ve nesnellikle yapan, bu görevleri sırasında kişilere eşit ve dürüst davranarak, çıkar çatışmasından kaçınan, görevlerini yaparken öğrendikleri bilgileri,

[9] 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No. DPT 2517, Ankara 2000, sh. 136

[10] Yetki Yasasıyla Çıkartılan KHK'lerde Teftiş Kurulları ve Müfettişlerin Konumu, Denetim Der., 116. Sayı, İ. Zafer Karakulak,

kanunlarda yer alan durumlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye vermeyen ve açılamayan, birlikte görev yaptıkları ve denetledikleri kişilere karşı nazik ve saygılı davranan, mesleğin gerektirdiği yetkinlik ve özeni gösteren, kamu gücünü kullanan müfettişlerin görev, yetki ve sorumluluklarının yasaya bağlanması müfettişlerin *"mesleki güvencesi"* ve *"bağımsızlığı"* dışında, hukuk devleti olmanın gereği, teftiş edilen, soruşturmada tanık ve soruşturulan kişinin hak ve özgürlüklerinin güvencesinin bir sonucudur.

Sonuç

Anayasa'nın yasama ve yürütme organı ile idare makamlarını da bağlayıcı hükmü bağlamında Anayasa Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın yazımıza konu kararları ışığında tüm kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan müfettişlerin görev, yetki ve sorumluluğuna ile teftişin uygulama birliğine ilişkin genel bir yasa tasarısının Yürütme Organınca ivedilikle hazırlanarak Yasama Organına sunulması gerekmektedir. Kariyer bir meslek olarak kabul edilen ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması yanında iş ve işlemlerin hukuki yerindeliğinin denetiminde kamu gücünü kullanarak teftiş ve soruşturma hizmetlerini yürüten müfettişlerin üstlenmiş oldukları görev, yetki ve sorumlulukları, müfettiş yardımcılarının seçilmesine, yetiştirilmesine ilişkin usul ve esaslarla çağdaş denetim teknik ve kavramlarıyla Teftiş Kurullarının kuruluşu, görev, yetki ve sorumluluğuna ilişkin hükümlerle ilgili yasal düzenleme Avrupa Birliği'nin 2013 İlerleme Raporu'nda yer alan ağır eleştirilerin haklılığı dikkate alınarak 657 sayılı Devlet Memurları Yasasında Denetim Hizmetleri Sınıfı Kurulmasına ilişkin Yasa Taslağı ile Kamu Denetimi Kanunu Tasarı Taslağının Yürütme Organınca güncellenip, en kısa sürede Yasama Organına getirilerek yaşama geçirilmesi gerekir.

KAMU GÖREVLİLERİ HAKKINDA 4483 SAYILI KANUNA GÖRE YAPILAN ÖN İNCELEME SÜRECİNDEKİ BOŞLUKLAR[1]

Bilal Yücel [2]

I- GİRİŞ

Bilindiği üzere 02.12.1999 tarih 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun[3] (bundan böyle kısaca 4483 sayılı Kanun veya Kanun olarak ifade edilecektir) genel gerekçesinde; kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tâbi tutulmaları kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabileceğinden, bu sakıncaları gidermek ve kamu görevlilerini asılsız isnat ve iftiralar karşısında korumak için görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında adlî makamların kovuşturma yapmasından önce idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin sonucuna göre olayın yetkili ve görevli adlî mercie intikal ettirilmesini öngören sistemler geliştirildiği vurgulandıktan sonra, ülkemizde kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi için öngörülen özel soruşturma sistemini en kapsamlı biçimde düzenleyen metnin 1913 yılında kabul edilerek yürürlüğe konulan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat olduğu, ancak zaman içinde bunun işleyişinde bir çok sakıncaların ortaya çıktığı belirtilmiş ve belirtilen sakıncaları gidermek için onun yerine 4483 sayılı Kanun tasarısının hazırlandığı ifade edilmiştir.

Bu anlamda, hem çağdaş hukuka hem de Anayasal yapımıza uygun yeni mekanizmalar içeren farklı bir ön inceleme ve ön izin sistemi getiren 4483 sayılı Kanunda, kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan nispeten hafif suçların Cumhuriyet başsavcılıklarınca soruşturulabilmesi için öncelikle izin vermeye yetkili idari makamların yapacakları ya da yaptıracakları bilgi ve belge toplama işi 'ön inceleme' olarak adlandırılmış ve Kanunda ön inceleme sürecinin işleyişine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 4483 sayılı Kanunun genel gerekçesinin son cümlesinde, ön inceleme sürecinden beklenen amacın *"Kamu yönetimini zaafa uğratmadan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlarda yargılama aşamasına geçilmeden yapılacak soruşturmanın basit, etkili ve sür'atli biçimde işlemesini sağlamak…"* olduğu belirtilmiştir. Ancak, Kanun'un bugüne kadarki uygulamasına bakıldığında, gerekçede belirtilen amacın yasal boşluklar nedeniyle etkin bir şekilde karşılandığını söylemek zordur.

Bu makalede, 4483 sayılı Kanunla düzenlenen ön inceleme ve izin sürecinin etkinliğini azaltan hukuki boşluklara ve bunların giderilmesi için Kanunda yapılması gereken değişikliklere ilişkin önerilerimize yer verilecektir. Bu amaçla mevcut yapının işleyişinde sıkıntı yaratan veya yaratabilecek olan belli başlı yasal boşluklar aşağıdaki

[1] Bu makalede yer alan görüş ve öneriler yazara ait olup, görev yaptığı Bakanlığı ve Kurumu bağlamaz.
[2] E. Maliye Başmüfettişi
[3] 04.12.1999 tarih ve 23896 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

başlıklar altında ele alınacaktır:

1- Asılsız ihbar ve şikayetlerin işleme konulmasının engellenememesi,

2- Yetkili merciin işleme koymama kararına karşı itiraz yolu öngörülmemesi,

3- Bakanlara sorumlu oldukları tüm bakanlık mensupları hakkında ön inceleme başlatabilme yetkisi verilmemesi,

4- Ön incelemeci görevlendirilirken tarafsızlığa gölge düşürebilecek bağların dikkate alınmaması,

5- Ön inceleme sırasında kullanılacak yetkilerin kapsam ve şartlarının açıkça belirtilmemesi,

6- Ön inceleme süresinin etkin bir inceleme için yetersizliği,

7- Yetkili merci kararının itiraz hakkı olanlara tebliğinde süre öngörülmemesi,

8- İtiraz hakkı olanlara ön inceleme raporunda görecekleri eksiklik ve hataların giderilmesini isteme imkanı verilmemesi,

9- Kamu görevlilerinin iftiralara karşı etkin bir şekilde korunamaması.

Bu başlıklardan da anlaşılacağı üzere, Kanunun yazımında özensizce kullanılan bazı kavramların, genel gerekçede *"kamu görevlilerini asılsız isnat ve iftiralar karşısında korumak için"* getirildiği belirtilen ön inceleme sürecini, hakkında ön inceleme yapılan kamu görevlisi bakımından temel Anayasal haklarını zedeleyici bir sürece dönüştürdüğü hususu başka bir makalemizde işlendiği için konunun bu yönüne tekrar değinilmeyecektir.[4] Ayrıca, bir taraftan Kanunun kapsam maddesinin yeterince açık olmamasının ve aynı konuya ilişkin olarak özel kanunlarda yer alan birçok münferit hükmün olduğu gibi bırakılmasının yol açtığı dağınıklığa, diğer taraftan Kanunda tanımlar maddesinin olmamasının ve kullanılan bazı temel kavramların açıklığa kavuşturulmamasının yol açtığı belirsizliklere de burada değinilmeyecektir.

[4] Kamu Görevlilerinin Ön İnceleme Sürecine İlişkin Mevzuatta Kullanılan Kavramalar ve Dil, Denetim Dergisi Sayı:118 Nisan-Haziran 2012

II- SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1- Asılsız İhbar ve Şikayetlerin İşleme Konulmasının Engellenememesi

4483 sayılı Kanunun *"Olayın yetkili mercie iletilmesi, işleme konulmayacak ihbar ve şikayetler"* başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında işleme konularak ön inceleme yapılabilecek ihbar ve şikayetlerin taşıması gereken şartlar sayılmıştır. Kanunun aynı maddesinin dördüncü fıkrasında da *"Üçüncü fıkradaki şartları taşımayan ihbar ve şikâyetler Cumhuriyet başsavcıları ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmaz"* denilerek, Kanunda sayılan şartları taşımayan dilekçelerin ne Cumhuriyet başsavcısı ne de idaredeki izin vermeye yetkili merci tarafından işleme konulamayacağı açıkça ve bağlayıcı şekilde belirtilmiştir. Bunun tek istisnası Kanundaki *"iddiaların, sıhhati şüpheye mahal vermeyecek belgelerle ortaya konulmuş olması halinde ad, soyad ve imza ile iş veya ikametgâh adresinin doğruluğu şartı aranmaz"* hükmüdür.

Yukarıda belirtildiği üzere Kanunun 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasındaki 'işleme konulmaz' hükmü Cumhuriyet başsavcılarına da takdir hakkı bırakmayan bağlayıcı bir hüküm olmasına rağmen, idarenin genellikle (Kanunda düzenlenmediği halde) 'bir araştırma yaparak yasal şartları taşımadığı gerekçesiyle işleme koymayı reddettiği bir ihbar veya şikayet dilekçesini alan Cumhuriyet başsavcılığının,Kanunda öngörüldüğü üzere 'hiçbir araştırma yapmadan dilekçeyi idareye göndererek işleme konulmasını (ön inceleme yapılmasını) istemesi halinde, idarenin görüşünde ısrar ederek işleme koymayı reddetmesinin kabul edilemeyeceği ve konuya ilişkin olarak Cumhuriyet başsavcılığının görüşünün esas alınarak ön inceleme yapılması gerektiği yönünde yüksek yargı kararları bulunmaktadır. Bu husus Danıştay Birinci Dairesinin 25.04.2006 tarih ve K. 2006-454 sayılı Kararında şu şekilde gerekçelendirilmiştir: *"Cumhuriyet başsavcılarına yapılan şikayet ve ihbarların değerlendirilmesi sonucunda*

işleme konulmamayı gerektiren nitelikte olanları hakkında yine bu makamlarca şikayetin işleme konulmaması kararı verilebilmesi yetkisi tanındığına göre, Cumhuriyet başsavcılarına intikal eden şikayet ve ihbarlar üzerine yapılan inceleme ve soruşturma sonucunda şikayetin somut olduğu, kişi ve olay belirtildiği, iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayandığı görülerek işleme konulmama kararı verilmeyip dosyanın ön inceleme yapılarak soruşturma izni verilip verilmemesi yönünden yetkili mercie intikal ettirilmesinden sonra, yetkili merciin aynı dosya içeriğine göre şikayetin işleme konulmamasına karar vermemesi, bir ön inceleme yaptırarak, ciddi bulgu ve belgelere dayanan, kişi ve somut olay belirtilen şikayet hakkında soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi yönünde bir karar tesis etmesi gerekmektedir.".Bu tür yargı kararlarının uygulamadaki sonucu, Cumhuriyet başsavcılıklarından gelen her ihbar veya şikayet dilekçesi üzerine idarece yasal şartlar yönünden bir değerlendirme yapılmaksızın ön inceleme başlatılması olmuştur.

Cumhuriyet başsavcılığının, idarenin değerlendirmiş olduğu bir dilekçenin hukuki gereklerini idareden farklı değerlendirdiği anlamına gelen bu durum, ihbar veya şikayet dilekçelerinin Cumhuriyet başsavcılıklarınca ayrıntılı bir hukuki değerlendirmeye tabi tutulduğu varsayımına dayanmaktadır. Halbuki uygulamada genellikle iş yükünün baskısıyla hiçbir ciddi değerlendirmeye tabi tutulmadan yorumsuz bir şekilde olduğu gibi idareye gönderilen 'Kanuni şartlar bakımından yetersiz'bir çok ihbar veya şikayet dilekçesi bulunmakta ve bunlar da lüzumsuz ön incelemelere sebep olmaktadır. Her lüzumsuz ön inceleme idare bakımından gereksiz zaman ve kaynak kaybı anlamına geldiği gibi, hakkında ön inceleme yapılan kamu görevlisi bakımından da mağduriyet ve kırgınlık hissi anlamına geleceğinden, Kanundaki bu boşluğun etkin bir mekanizmayla doldurulmasında yarar vardır.

Kaldı ki, Danıştay Birinci Dairesinin 17.04.2000 tarih ve 2000/29 esas 2000/59 karar sayılı istişari Kararında *"Yasada açık bir düzenleme bulunmamakla birlikte, 4 üncü maddenin son fıkrası hükmünde öngörülen 'işleme koymama' sonucuna ulaşılabilmesi için, ihbar ve şikayetlerin somut ve özel nitelikte olup olmadığının, kişi ve/veya olay belirtilip belirtilmediğinin, ön inceleme başlatılmadan yapılacak bir araştırma ile tesbiti uygun olacaktır."* denildiği dikkate alındığında, işleme koymama sonucuna ulaşılabilmesi için mutlaka bir araştırma yapılması ve kısa bir rapor yazılması elzemdir.

Bu amaçla Kanuna; 4483 sayılı Kanun kapsamına giren bir suç işlendiği iddiasının (ihbar, şikayet, savcılık bildirimi, denetim raporu vd şekillerde) idareye bildirilmesi üzerine, yetkili merciin ön inceleme başlatmadan önce işleme konu dilekçedeki temel şahısların ve fiillerin varlığının ve doğruluğunun tespiti amacıyla en fazla on gün gibi kısa sürede tamamlanacak bir araştırma yaptırabileceğine, araştırma sonucunda idareye gelen suç bildirimlerinin yasal şartları taşımadığı(somut ve özel nitelikte olmadığı veya kişi ve/veya olay belirtilmediği ya da ciddî bulgu ve belgelere dayanmadığı) anlaşıldığı takdirde, yetkili merciin Kanundaki açık şartların bulunmadığını gerekçe göstererek ön inceleme talebini reddedebileceğine dair bir hüküm eklenmesinde yarar vardır.

2- Yetkili Merciin İşleme Koymama Kararına Karşı İtiraz Yolu Öngörülmemesi

Kendisine gelen ihbar veya şikayet dilekçelerinin ön inceleme şartlarını taşımadığı kararını veren yetkili merciin (idarenin) bu kararına karşı Kanunda bir itiraz mercii öngörülmemiştir. Danıştay Birinci Dairesinin konuya ilişkin 06.02.2005 tarih ve 2005-1442 sayılı Kararında *"Adı geçen Kanunun 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasına aykırı bulunan ihbar ve şikayetlerin işleme konulmaması durumunda ise; durumun, sadece ihbar ve şikayette bulunana bildirilmesi ile yetinileceği kural olarak belirlenirken, bu şekildeki kararlara karşı itiraz yolu öngörülmemiştir."*denilerek bu husus açıkça kabul edilmiştir (Danıştay İkinci Dairesinin 06.03.2003tarih ve K. 2003-

391 sayılı Kararı da aynı yöndedir).

Ancak bu yasal eksiklik uygulamada özellikle muhbirler yönünden ciddi bir boşluk oluşturmaktadır. Çünkü İdari Yargılama Usulü Kanununun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında iptal davası açılabilmesi için 'menfaatinin ihlal edilmiş olması' şartı getirilmiştir ki, şikayet ettiği fiilden zarar gördüğünü iddia eden şikayetçiden farklı olarak, ihbar ettiği olayda şahsi menfaati söz konusu olmayan muhbirin durumu bu madde kapsamına girmemektedir, diğer deyişle muhbirler iptal davası açabilme yeterliğine sahip değildir. Bu durumda, idarenin işleme koymama kararına karşı idari dava açamayan muhbir bakımından geriye kalan tek seçenek, kamu menfaatini takiple görevli olduğu düşüncesiyle kamu davası açma yetkisine sahip savcılık makamına müracaat ederek şansını bir de orada denemektir. Ancak Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasındaki *"Cumhuriyet başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu Kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikayet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikayette bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler."*hükmü, Cumhuriyet başsavcılarına 4483 sayılı Kanun kapsamına giren ihbar ve şikayet dilekçeleri hakkında araştırma yapma yetkisini dahi vermemektedir. Diğer deyişle, Kanunda bir itiraz mercii olarak öngörülmeyen Cumhuriyet başsavcılıklarının, bu aşamada araştırma yapmaları yasal olarak kısıtlandığı için yüksek yargı kararlarıyla fiilen üstlendikleri bu işlevi layıkıyla yerine getirebilmeleri imkanı da bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kanuna, ön inceleme yapılması talepleri üzerine idarenin vereceği ret kararlarına karşı,şikayetçi ve muhbir ile Cumhuriyet başsavcılarının önce bir üst yetkili mercie itiraz edebilecekleri, bu itirazın da reddi halinde idare mahkemesinde iptal davası açabilecekleri yönünde bir hüküm eklenmesi yukarıda belirtilen boşluğu dolduracaktır.

3- Bakanlara Tüm Bakanlık Mensupları Hakkında Ön İnceleme Başlatabilme Yetkisi Verilmemesi

4483 sayılı Kanunda, bir kamu görevlisinin görevi sebebiyle işlediği iddia edilen suçlardan ötürü yargılanabilmesi için, 3'üncü maddede sayılan mercilerin izni aranmıştır. Ancak Kanunun 3'üncü maddesinde soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin unvanlarıyla tek tek sayılmış olması ve yetkinin bunlar tarafından 'bizzat' kullanılacağının öngörülmüş olması karşısında, bakanın ve müfettişlerin 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'dan[5] ve bakanlıkların teşkilat kanunlarından gelen soruşturma ve inceleme yetkilerinin bu özel hükümle sınırlanmış olduğunun kabulü gerekmektedir.Kaldı ki, Danıştay'ın konuya ilişkin istişari görüşü ve uygulamaya ilişkin kararları da bu doğrultudadır. Danıştay Birinci Dairesinin 17.04.2000 tarih ve Esas: 2000/29, Karar: 2000/59 sayılı istişari Kararındabu husus *"Maddede izin mercileri sıralanırken, yetkiyi kullanacak belli unvanlara sahip kişilerden söz edildiğinden, yetkinin kişilere bağlı münhasır yetki olduğu kuşkusuzdur. Kişiye bağlı bu yetkinin de bizzat kullanılması zorunludur."* şeklinde açıklanmıştır.

Nitekim, ortak kararla atanmayan merkez memurları bakımından örnek oluşturan Danıştay Birinci Dairesinin 26.04.2005 tarih ve Esas:2005/312, Karar: 2005/573 sayılı Kararıyla da;*"…soruşturma izni verilmesi konusunda karar vermeye yetkili merciin müsteşar olması gerektiği anlaşıldığından ve Kanunda belirtilen makamlara bizzat kullanılmak üzere verilmiş münhasır yetkinin, üst makamda olsa, başka bir makamca kullanılması mümkün bulunmadığından…"* denilerek, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Kontrolörleri hakkında soruşturma izni verilmesine ilişkin İçişleri Bakanının kararının bu nedenle kaldırılmasına karar verilmiştir.

[5] 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

Ne yazık ki bu yasal sınırlamaya, asli görevi soruşturma ve inceleme yapmak olan teftiş kurullarında çalışan memurlar hakkında yapılacak soruşturmalar da dahildir. İşin tuhaf tarafı, 3046 sayılı Kanunun *"Müsteşarın Görev ve Sorumlulukları"* başlıklı 22'nci maddesinde ve bazı bakanlıkların (İçişleri bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı) teşkilat kanunlarının 'Müsteşar' başlıklı maddelerinde, müsteşarın teftiş kuruluna (Maliye Bakanlığında Vergi denetim Kurulu Başkanlığı'na) emir ve talimat veremeyeceği öngörüldüğü halde, müsteşarın kendi yönetimi altında olmayan bazı memurların soruşturma izinlerinin verilmesi konusunda da yetkilendirilmiş olmasıdır. Bunun anlamı, bakanın ve bakana bağlı teftiş kurulu başkanının müsteşarın izni olmadan teftiş kurulunda görevli bir memur hakkında ön inceleme yaptıramayacak, bu iş için müfettiş görevlendiremeyecek olmasıdır.

Taşrada çalışan memurlar bakımından da durum aynıdır. Örneğin bir il müdürü hakkında valinin izni veya imzası olmadan bakan tarafından ön inceleme yapmak üzere müfettiş görevlendirilmesi mümkün olmamaktadır.Nitekim, Danıştay Birinci Dairesinin 09.11.2004 tarih ve Esas:2004/416, Karar:2004/398 sayılı Kararında,yukarıda belirtilen istişari görüşe paralel olarak,*"… soruşturma izni verme yetkisi Kanunda belirtilen makamlara bizzat kullanılmak üzere verilmiş münhasır yetkilerden olup, bu yetkinin başka bir makamca kullanılması mümkün bulunmadığından…"*denilerek, valinin yetkili olduğu konuda Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının kendi bakanlığının taşra teşkilatındaki görevlileri hakkındaki(soruşturma izni verilmemesine ilişkin) kararının kaldırılmasına karar verilmiştir.

Konuya bakanların görev ve sorumlulukları açısından baktığımızda, Anayasa'nın 112'nci maddesinde *"Her bakan, Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur"* hükmünün yer aldığını görmekteyiz. Ayrıca, 3046 sayılı Kanun ile bakanlıkların teşkilat kanunlarında; bakanın bakanlık kuruluşunun en üst amiri olduğu, bakanlık hizmetlerini mevzuata uygun olarak yürütmekle görevli, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olduğu, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.Bakanın, bütün bu görev ve sorumluluklarının gereği olan inceleme ve soruşturma yaptırma hak ve yetkisinin, 4483 sayılı Kanundaki bir düzenlemeyle sınırlanmasının herhangi bir yararının bulunmadığı kanaatindeyiz. Tam tersine, bu kısıtlamanın bakanın kendisine Anayasa ve kanunlarla yüklenen vecibelerini yerine getirmede bir engel oluşturduğu söylenebilir.Kaldı ki, 3046 sayılı Kanun ile bakanlıkların teşkilat kanunlarında, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde düzenleyip yürütmekle mükellef olan ve bu hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumlu olan müsteşara 4483 sayılı Kanunla verilen bu yetkinin bakandan esirgenmesi Devlet teşkilatımızın temel kuruluş mantığıyla da bağdaşmamaktadır.

Sorunun çözümüne yönelik olarak düşündüğümüzde, olaya öncelikle soruşturma izni vermeye yetkili makam olarak müsteşarın (bağlı ve ilgili kuruluşlarda en üst idari amirin) belirlendiği personel açısından bakacak olursak (4483 sayılı Kanun Madde 3/d), Kanunun mevcut haliyle yapılabileceklerin sınırlı olduğu görülmektedir. Bakana bağlı bir teftiş kuruluna bakan tarafından gönderilen ön inceleme taleplerinde, Kanunun 5'inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ön inceleme görevlendirmeleri 'izin vermeye yetkili merci' tarafından yapılması gerektiğinden, talep yazısının alt nüshasına müsteşarın parafının alınması, çıkması muhtemel ihtilafların önlenmesi bakımından yeterli görülebilir. Ancak bu durumda dahi, talep yazısında müfettiş ismi zikredilmediği takdirde, izin vermeye yetkili merci tarafından yapılmış bir görevlendirme bulunmadığı ileri sürülebilir. Bakana bağlı teftiş kurullarına bakan dışında doğrudan gelen ve ön incelemeyi gerektiren olaylarda ise, bakanlık makamına bir yazı yazılarak

ismi verilen müfettiş için ön inceleme izni talep edilebileceği ve bu talebe bakan imzasıyla özel kalemden verilecek yanıtın (görevlendirmenin) dip nüshasına müsteşarın parafının alınabileceği, akla gelen çözüm önerileri arasındadır.Aksi halde, müsteşarın yetkisinde olduğu halde, müsteşarın imzası alınmadan yapılan bütün ön inceleme görevlendirmelerinde bu eksiklik yargıda iptal gerekçesi olarak ilerde karşımıza çıkabilecektir.Bakanın, vali ve kaymakamın görev alanındaki taşra personeli hakkında ön inceleme başlatamamasına ilişkin sorunun çözümü için de benzer çözümler önermenin güçlüğü ortadadır.

Bu nedenle, soruşturma izni vermeye yetkili merciden kaynaklanabilecek bütün bu sorunların kesin ve en ideal çözümü, 4483 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak, asıl ve nihai sorumluluk makamı olan bakana tüm bakanlık mensupları hakkında ön inceleme yaptırabilme yetkisi verilmesidir. Bu amaçla, 4483 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine "Başbakan ve Bakan her halükarda soruşturma izni vermeye yetkilidir" ibaresinin eklenmesinde fayda bulunmaktadır. Kanunun 3'üncü maddesine eklenecek bu ibarenin 9'uncu maddedeki itiraz mercilerini değiştirmemesi için de, Kanunun 9'uncu maddesine "3'üncü maddenin a, b, c, d bentleri kapsamındakiler hakkında Başbakan veya bakan tarafından ön inceleme yaptırılmış olması itiraz merciini değiştirmez" ibaresi eklenebilir. Mükerrer işlem yapılmasının önlenmesi bakımından da, Başbakan veya bakan tarafından ön inceleme başlatılmadan önce, Kanunda gösterilen diğer yetkili makamlardan "bu konuda bir ön inceleme başlatılıp başlatılmadığının" sorulması şartının getirilmesi yeterli olacaktır.

Ayrıca, 3046 sayılı Kanundaki eksikliklerin giderilmesi amacıyla, Kanunun *"Teftiş Kurulu Başkanlığı"* başlıklı 23'üncü maddesine aşağıdaki (d) ve (e) bentlerinin eklenmesinde fayda bulunmaktadır:

d) "Müfettişler, bakanın emri ve onayı üzerine 4483 ve 3628 sayılı kanunlar ile diğer kanunlar uyarınca araştırma ve inceleme yapmaya yetkilidirler."

e) "Bakanlık ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının ve bunların kurdukları veya sermaye çoğunluğuna sahip oldukları daire, kuruluş, fon, ortaklık ve diğer teşekküllerin çalışanları hakkında kendi kanunlarında veya soruşturmayla ilgili diğer kanunlarda özel denetim ve soruşturma hükümleri öngörülmüş olması, bakanın ve müfettişlerinin teftiş, araştırma ve inceleme yetkilerini kısıtlamaz."

Yukarıda 3046 sayılı Kanun için önerilen ibarelerin, bakanlıkların teşkilat kanunlarının "Teftiş Kurulu Başkanlığı" başlıklı maddelerinde standart olarak yer alması da mümkündür.

Bu öneriler Başbakan ve bakanlar dışındaki amirlerin yetkilerini sınırlayıcı, onlar tarafından başlatılan bir ön incelemeyi engelleyici mahiyette değildir. Burada amaç, diğer amirlerin yetkilerine ilaveten, hukuki sorumluluğu yanında siyasi sorumluluğu da bulunan Başbakan ve bakanların kendileri adına görev yapanların sahip oldukları yetkileri kullanabilmelerinin önündeki engelin kaldırılması, böylece 'denetleme' görev ve sorumluluğunun gereği olan ön inceleme yetkisinin de bu makamlarca kullanılabilmesinin sağlanmasıdır.

4- Ön İncelemeci Görevlendirilirken Tarafsızlığa Gölge Düşürebilecek Bağların Dikkate Alınmaması

Ön inceleme ile görevlendirilenin tarafsızlığına gölge düşürebilecek bağların görevlendirme sırasında dikkate alınması gerektiği hususunun 4483 sayılı Kanunda düzenlenmemesi bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü ön incelemeyle görevlendirileceklerin suçtan zarar görmüş olması, kalkmış olsa bile hakkında ön inceleme yapılan veya mağdur ile aralarında evlilik, vesayet veya kayyımlık ilişkisi bulunması, üçüncü derece dahil kan veya ikinci derece dahil kayın hısımlığı ya da kan veya kayın alt veya üst soy ilişkisi olması, evlât edinme bağlantısı bulunması, ön incelemeye konu olayda tanık olma ihtimali bulunması gibi haller ön incelemenin hukuki sıhhatini zedeleyecektir.

Bu nedenle, Ceza Muhakemesi Kanununa (CMK) paralel olarak, ön inceleme ile görevlendirilenlerin çekilmesi ve reddi hususlarına 4483 sayılı Kanunda yer verilmesinde, hukuki sürecin sonraki aşamalarında gelebilecek haklı itirazlar nedeniyle tekrar başa dönülmesinin önlenmesi bakımından yarar vardır.

5- Ön İnceleme Sırasında Kullanılacak Yetkilerin Kapsam ve Şartlarının Açıkça Belirtilmemesi

4483 sayılı Kanunun *"Ön inceleme yapanların yetkisi ve rapor"* başlıklı 6'ncı maddesindeki *"Ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerini haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre işlem yapabilirler"* hükmü uyarınca, ön inceleme ile görevlendirilenler, muhbir ve müşteki ile tanıklardan ve hakkında ön inceleme yapılan kamu görevlilerinden usulüne uygun çağrıldığı halde gelmeyenleri kolluk gücüyle ihzaren getirtebilirler, bilirkişi atayıp, keşif yapabilirler, el koyma ve arama yollarına başvurabilir, istiktap ve istinabe usulünden faydalanabilirler. Halbuki, zaten Türk Ceza Kanununun (TCK) genellikle aciliyet arz etmeyen nispeten önemsiz maddelerinde düzenlenen fiiller hakkında yürütülen ön inceleme aşamasında amaç soruşturma açmayı gerektirecek bir eylem bulunup bulunmadığının belirlenmesi olduğu için, soruşturma aşamasında yapılması gereken tüm işlerin burada tamamlanmasına çalışmaya gerek yoktur. Eğer mevcut delil ve tanıklar kesin kanaate ulaşmada yeterliyse ikincil delillerin toplanması adına zaman kaybetmeden ön inceleme tamamlanabilir. Dolayısıyla, savcı yetkilerinin neredeyse tamamının kullanılabileceği şeklinde yorumlanabilecek bu hükmün, özellikle denetim elemanı kökenli olmayanların ön incelemeyle görevlendirilmesi durumunda gereksiz kullanılarak ön incelemenin amacı dışına taşmasının önlenmesi bakımından, ön incelemede kullanılacak yetkilerin kapsam ve şartlarının Kanunda açıklığa kavuşturulmasında yarar bulunmaktadır.

Bu amaçla, ön inceleme süresinin kısalığının yarattığı zaman baskısı da dikkate alındığında, 4483 sayılı Kanunun kapsadığı suçlar bakımından zaten istisnai nitelikte olan bilirkişi tayini, istiktap, keşif, arama ve elkoyma yetkilerinin ön inceleme aşamasındaki kullanımının "kesin kanaate ulaşmada belirleyici önemi bulunma" şartına bağlanmasında yarar vardır.

Bir diğer husus olarak, ön inceleme aşamasında istinabe yoluyla da olsa Cumhuriyet savcılığının devreye sokulmasının prensip olarak 4483 sayılı Kanunun amacına ve yapılan işin gereklerine uygun düşmeyeceği kanaatindeyim.Üstelik de tanık olan bir şahsın ifadesinin Cumhuriyet savcılığı kanalıyla istenmesi, 'ön inceleme safhası' ile olayın ön incelemeden geçip belli bir ciddiyete ulaştığı 'savcılık soruşturması safhası' arasındaki görüntü farkını ortadan kaldıracak bir uygulama olacaktır. Çünkü her ne kadar 'suçluluğu kesinleşmiş yargı kararıyla sabit olana kadar herkes masumdur' temel ilkesi hukuk sistemimizde mevcut ise de, toplumumuzda aynı zamanda "savcı devredeyse olay belli bir kesinliğe ulaşmıştır" kanaati de mevcuttur. Bu nedenle istinabenin,ön incelemenin yürütüldüğü Bakanlığın tanığın bulunduğu yerdeki denetim elemanına veya mahalli birim amirine ya da konunun önemine göre mülki idare amirine istinabe talimatı gönderilmesi suretiyle yapılabileceğinin Kanunda öngörülmesi yerinde olacaktır.

Ayrıca, yetkili merciin talebiyle de olsa, ön incelemecinin başka bir makamca görevlendirilmesi halinde doğabilecek sakıncaları ortadan kaldırmak adına, hakkında ön inceleme yapılanın üstü konumunda personel bulunmaması veya incelemenin uzmanlık gerektirmesi gibi durumlarda, yetkili merciin 'ön incelemenin üst yetkili merciler tarafından görevlendirecek elemanlarca yapılmasını' talep edebilmesi hususuna da Kanunda yer verilmelidir.

Son olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 138'inci maddesinde sayılan görevden uzaklaştırmaya yetkililer (atamaya

yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar) dışındaki personelin ön incelemeyle görevlendirilmesi halinde, hakkında ön inceleme yürüttükleri kamu görevlilerinin görevden uzaklaştırılmalarını resen yapmayıp bu görevlilerin bağlı oldukları yetkili mercilerden talep edebilecekleri yönünde bir hükmün Kanuna eklenmesinde fayda bulunmaktadır.

6- Ön İnceleme Süresinin Etkin Bir İnceleme İçin Yetersizliği

Kanunun *"Süre"* başlıklı 7'nci maddesinde *"Yetkili merci, soruşturma izni konusundaki kararını suçun 5 inci maddenin birinci fıkrasına göre öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahilen geç otuz gün içinde verir. Bu süre, zorunlu hallerde onbeş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilir. Yetkili merci, herhalde yukarıdaki fıkrada belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır."* hükmü bulunmaktadır.

Bu hükme göre, yetkili merciin olayı öğrenmesinden itibaren kararını vermesi gereken 45 günlük sürenin içinde; ön inceleme yaptırılması için onay alınması, ön incelemeyi yapacak olanın görevlendirilmesi, ön incelemenin planlanıp hazırlık yapılması, başlanıp bitirilmesi ve raporun yazılması ile yetkili makama sunulması işlemlerinin tamamı bulunmaktadır.Yetkili merciin olayı öğrendiği ilk gün ön incelemeciyi görevlendirdiğini ve raporun yetkili mercie son gün verildiğini düşünsek bile, ön inceleme işi için azami 43 günlük süre kalmaktadır. Kaldı ki, ön incelemeyi yapacak olana genellikle bunun çok altında bir süre kalmakta, hatta yasal sürenin dolmasına yakın görevlendirildikleri bile olmaktadır. Dolayısıyla çok sayıda şüpheli veya tanık bulunan, yazışma yapılması ve uzak mahallere gidilmesi gereken soruşturmalarda Kanundaki süre sınırlaması ister istemez yapılacak işin kalitesini düşürecektir. Bu gibi hallerde bütün delillerin toplandığından emin olamadan rapor yazmak ve kanaat belirtmek zorunda kalan soruşturmacının teknik kapasitesi ne kadar yeterli olursa olsun, bu yeterliği raporuna tam olarak yansıtması beklenemez.

Uygulamada, süre sınırlamasından kaynaklanan bu yasal yetersizliğin, Danıştay Birinci Dairesinin 17.04.2000 tarih ve Esas: 2000/29, Karar: 2000/59 sayılı istişari görüş Kararıyla aşılmak istendiği görülmektedir.Bu Kararda; yetkili merciin suç işlendiğini bizzat veya soruşturma iznini isteyen Cumhuriyet başsavcısının talebinden veya herhangi bir ihbar veya şikayet alındığında öğrenebileceği, basın yayın organlarında çıkan yasa kapsamına giren bir suça ilişkin haberin de ihbar kabul edilmesi gerektiği belirtildikten sonra, *"sürenin başlangıcının, ön inceleme emrinin verildiği tarih olarak kabul edilmesi gerekmektedir"* denilmektedir.Ancak bu istişariKarar,'ön inceleme emrinin suçun yetkili merci tarafından öğrenildiği gün verildiği' haller için geçerli sayılabilecek olan ve 'öğrenme ile görevlendirme tarihlerinin farklı olduğu' durumları göz ardı eden bir karardır. Bu nedenle, yargıya intikal eden ihtilaflarda, davacı tarafından yetkili merciin öğrenme tarihinin ön inceleme emrinin verildiği tarihten eski bir tarih olduğunun ispatlanması halinde, Kanunun açık hükmü karşısında bu istişari kararın geçerliğinin kalmayacağı düşünülmektedir.

Bu nedenle, 4483 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde yer alan, ön incelemedeki 45 günlük süre sınırının, yetkili mercie tanınacak en fazla on günlük bir görevlendirme süresinin ardından başlamak üzere, ön incelemeyle görevlendirilenler bakımından fiillerin ve faillerin kapsamına bağlı olarak altmış güne kadar çıkartılabilmesine imkan verecek şekilde değiştirilmesinde fayda bulunmaktadır.

7- Yetkili Merci Kararının İtiraz Hakkı Olanlara Tebliğinde Süre Öngörülmemesi

4483 sayılı Kanunun "Süre" başlıklı 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında *"Yetkili merci, herhalde yukarıdaki fıkrada belirtilen süreler içinde memur veya diğer kamu görevlisi hakkında soruşturma izni verilmesi*

veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır." denilmektedir. Diğer taraftan Kanunun *"İtiraz"* başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında da*"Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikayetçi, itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür."* hükmü bulunmaktadır.

Kanunun 7 ve 9'uncu maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, yetkili mercie 'karar vermek için' 45 günlük süre veren ve bu karara 'itiraz için' de itiraz hakkı olanlara kararın kendilerine tebliğinden itibaren 10 günlük süre sınırlaması getiren kanun koyucunun, yetkili merci kararının itiraz hakkı olanlara 'tebliği için' bir süre sınırlaması getirmediğini görmekteyiz. Bu durumda, 45 günde kararını veren yetkili merciin, kararını bir ay veya daha uzun bir süre sonra tebliğ ederek süreci dondurabilmesi ve olayın yargıya intikalini geciktirebilmesinin önünde yasal bir engel bulunmamaktadır.

Dolayısıyla, Kanunda, yetkili merci tarafından verilen "soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi" kararının itiraz hakkı olanlara tebliğinde bir süre öngörülmemiş olmasından kaynaklanan bu boşluğun kötüye kullanımlara açık olduğunu, bu nedenle de yasal bir düzenlemeyle doldurulması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu amaçla, Kanunun 7'nci maddesine "karar vermek" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve bu kararı on gün içinde itiraz hakkı olanlara tebliğ etmek" ifadesinin eklenmesinin sorunun çözümü için yeterli olacağı düşüncesindeyiz.

8- İtiraz Hakkı Olanlara Ön İnceleme Raporunda Görecekleri Eksiklik Ve Hataların Giderilmesini İsteme İmkanı Verilmemesi

4483 sayılı Kanunun mevcut yapısında, yetkili merci kararına itiraz hakkı bulunanların ön inceleme raporundaki hataların ve eksikliklerin giderilmesini idareden veya savcılıktan istemelerine imkan verilmemiştir. Ancak, ön inceleme süreci sonunda düzenlenerek yetkili merci tarafından verilecek karara esas olacak raporlarda bulunabilecek önemli eksiklik ve yanlışlıkların yetkili merciin ve itiraz hakkı bulunanların kararlarını doğrudan etkileyeceği muhakkaktır. Çünkü ön inceleme aşamasında yeterli araştırmanın yapılmamış, toplanabilecek önemli delillerin tam olarak toplanmamış ya da hesaplamalar veya değerlendirmelerin doğru olarak yapılmamış olması halinde bu özensizlik ön inceleme raporuna yansıyacak, rapordaki hata ve eksiklikler de gereksiz yere soruşturma açılmasına veya idari yargı yoluna başvurulmasına sebebiyet verebilecektir. Halbuki Danıştay İkinci Dairesinin 12.03.2004 tarih ve K.2004-240 sayılı Kararında açıklandığı üzere, ön inceleme aşamasında kamu görevlisinin suçsuzluğunun ortaya konması halinde, yargı yerlerinin gereksiz yere meşgul edilmesinin önüne geçilmesi yanında, hakkında suç isnadında bulunulan memur veya diğer kamu görevlisinin yargı yerleri önünde gereksiz yere zaman kaybederek kamu hizmetinin aksamasının engellenmesi de amaçlanmaktadır.

Bu noktada dikkat edilmesi gerek bir diğer husus da, hakkında ön inceleme yapılanın toplanmasını talep ettiği lehine olan delillerin tam olarak toplanmaması halinde, ön incelemecinin ileride görevini kötüye kullandığı suçlamasıyla karşı karşıya kalabilecek olmasıdır. Konuya ışık tutması bakımından Danıştay Birinci Dairesinin 16.02.2007 tarih ve K. 2007-141 sayılı Kararında ön incelemecilerin sorumluluklarına ilişkin yer alan şu gerekçeye bakılması yararlı olacaktır: *"Ön inceleme yapmakla görevlendirilenlerin …olay ve bulguların saptırılması, delillerin karartılması gibi taraflı ve sübjektif davranış halleri hariç olmak üzere, düzenledikleri raporlardaki saptamalardan ve getirdikleri tekliflerden dolayı karar verme konumunda olmamaları nedeniyle sorumlu tutulmalarına hukuken olanak yoktur."*.Dolayısıyla, ön inceleme raporundaki hata ve noksanların rapordan beklenen hukuki sonuçlar kesinleşmeden önce düzeltilmesi, ön incelemecilerin ilerde 'delillerin karartılması' gibi bir sebeple

suçlamaya muhatap olmasının önünün de kesecektir.

Bugünkü hukuki yapıda, itiraz hakkı bulunanlar yetkili merci kararına karşı ancak idari yargıda dava açarak bu hususları ileri sürebilmekte ve ön incelemedeki eksiklerin tamamlanmasını idari yargı kararıyla sağlayabilmektedirler.Danıştay Birinci Dairesinin 2007-1312 karar sayılı Kararı bu tür eksik ön inceleme raporu düzenlenmesine örnek olarak gösterilebilir: *"Ön incelemeci tarafından iddia konusu eyleme ilişkin Belediye Meclisi kararlarında imzası bulunan Belediye Meclisi Üyesi ...'in İstanbul İlinde kalp ameliyatı olduğundan bahisle ifadesinin alınmadığı ve bu yönüyle eksik inceleme raporu düzenlendiği anlaşıldığından, Belediye Meclis Üyesi ...'in usulüne uygun olarak ifadesinin alınması ve düzenlenecek ek ön inceleme raporunda bu ifadenin de değerlendirilmesinden sonra yeniden bu kişi hakkında bir karar verilmesi".* Ancak bu tür idarece telafisi mümkün olan hususlar sebebiyle idari yargı yoluna başvurulması olayın bir an önce neticelenip adli makamlara intikal ettirilmesi süresini uzatmaktadır.

Bu aşamada, hakikati aramak ve kamu adına dava açmak görev ve yetkisi de dikkate alınarak, gerek kendisi soruşturma açılmaması kararına karşı itiraz edip etmeyeceği konusundaki kararını vermeden,gerekse şikayetçi veya hakkında ön inceleme yapılan kamu görevlisi yetkili merci kararına itiraz etmeden önce, Cumhuriyet başsavcılığına, düzenlenen ön inceleme raporlarında göreceği önemli hata veya eksikliklerin tamamlanmasını veya düzeltilmesini idareden (yetkili merciden) isteme imkanı verilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Ancak Cumhuriyet başsavcılığının rapor ve kararın düzeltilmesi istemi idare bakımından bir zorunluluk ifade etmemeli, yetkili merciin düzeltme talebini yerinde görmemesi halinde Kanunun 9'uncu maddesindeki itiraz süresinin yetkili merciin düzeltme talebine ilişkin kararının itiraz hakkı olanlara tebliğinden itibaren işleyeceği belirtilmelidir. Cumhuriyet başsavcılığına verilecek 'düzeltme talebinde bulunabilme' yetkisinin ve yetkili mercie sağlanacak 'ön inceleme raporunu tekrar gözde geçirme ve göreceği hata ve noksanları düzelttirme' imkanının, idari yargının bu tür itirazlarla gereksiz yere meşgul edilmesini önleyeceği ve gerekli olayların bir an önce adli yargıya intikal ettirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

9- Kamu Görevlilerinin İftiralara Karşı Etkin Bir Şekilde Korunamaması

Kanunun *"Cumhuriyet başsavcılığınca re'sen dava açılacak haller"*başlıklı 15'inci Maddesinde *"Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki ihbar ve şikayetlerin ihbar veya şikayet edileni mağdur etmek amacıyla ve uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı hazırlık soruşturması sonucunda anlaşılır veya yargılama sonucunda sabit olursa haksız isnatta bulunanlar hakkında yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığınca re'sen soruşturmaya geçilir. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yukarıdaki fıkrada belirtilen durumlarda kamu davası açılması için Cumhuriyet başsavcılığına başvurma ve haksız isnatta bulunanlar hakkında genel hükümlere göre tazminat davası açma hakları saklıdır."* hükmü bulunmaktadır.

Ancak 4483 sayılı Kanundaki bu hüküm, gerek kendi içindeki gerekse harekete geçireceği TCK'nın iftira suçunu düzenleyen 267'nci maddesindeki sınırlamalar sebebiyle neredeyse işlevsiz haldedir. Çünkü 4483 sayılı Kanunun 15'inci maddesi sadece 'uydurma bir suç isnadı suretiyle' yapılan iftiraları kapsamına almış olup, bunu da 'mağdur etmek amacıyla' yapılmış olması koşuluna bağlamıştır. Gerçek bir fiile o fiille alakası olmayan bir kamu görevlisinin adının karıştırılması halinde 'uydurma bir suç' tan bahsedilemeyeceği için, söz konusu halin bu madde kapsamında değerlendirilemeyeceği söylenebilir. Ayrıca, uydurma bir suç isnadı üzerine ön inceleme geçirdiği anlaşılan kamu görevlisinin, hakkında suç uyduranın bunu kendisini mağdur etmek amacıyla yaptığını da ispat etmesi gerekecektir. Kaldı ki Cumhuriyet başsavcılığınca bu madde uyarınca kamu davası açılabilmesi için, suç isnadının uydurma olduğunun hazırlık

soruşturması sonucunda anlaşılması veya yargılama sonucunda sabit olması gerekecektir. Yani ön inceleme sonucunda sabit olacak asılsızlık için kamu davası açılması öngörülmemiştir.4483 sayılı Kanunun kamu görevlilerine asılsız isnatta bulunanlar hakkında soruşturma açılmasını düzenleyen bu maddesi, taşıdığı şartlar itibariyle TCK'nın cezai yaptırımı düzenleyen maddesinden daha dar bir hükümdür. Çünkü açılacak kamu davasına esas olacak TCK'nın iftira suçunu düzenleyen 267'nci maddesi; bir taraftan'hukuka aykırı fiil isnadını' yeterli görüp ayrıca 'suç uydurma' şartını aramamış, diğer taraftan 'idari bir yaptırım uygulanmasını sağlamak için' yapılan isnatları da kapsamına almıştır.

Bu nedenle Kanunun 15'inci maddesinin "Kamu görevlileri hakkındaki ihbar ve şikayetler üzerine yapılan ön inceleme, soruşturma veya kovuşturma sonucunda suç isnatlarının asılsız çıktığı sabit olursa, asılsız isnatta bulunanlar hakkında yetkili ve görevli Cumhuriyet başsavcılığınca Türk Ceza Kanununun 267/(1) maddesi uyarınca re'sen soruşturmaya geçilir." şeklinde değiştirilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir. Ayrıca, 4483 sayılı Kanunun bu maddesinde yapılacak değişikliğe paralel bir başka yasal değişikliğin de 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun *"İsnat ve iftiralara karşı koruma"* başlıklı 25'inci maddesinde yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Ancak kamu görevlilerine yönelik iftira konusu sadece 4483 sayılı ve 657 sayılı Kanunlarda değişiklik yapılarak halledilebilecek bir sorun olmayıp, konunun bir de bütün vatandaşları ilgilendiren TCK ayağı bulunmaktadır ki, iftira suçunun kanuni unsurlarının düzenlendiği TCK'nın 267'nci maddesinden kaynaklanan sorunlara burada değinilmemiştir.

III- SONUÇ

Yürürlüğe girdiği tarihten buyana uygulamada karşılaşılan sorunlar dikkate alındığında, 4483 sayılı Kanunun gerekçesinde ifade edildiği üzere, sistemi karmaşıklaştırmadan ve lüzumlu fiillerin yargıya intikal süresini gereksiz yere uzatmadan daha etkin bir inceleme yapılmasını sağlamak için, Kanunda bazı değişiklikler yapılmasında fayda bulunmaktadır. Bu amaçla, makalemizde ele alınan ve yukarıda dokuz bent halinde sayılan yasal boşlukları doldurmak üzere, 4483 sayılı Kanunda;

1- Asılsız ihbar ve şikayetlerin işleme konulmasını büyük ölçüde engellemek amacıyla yetkili mercie 10 gün gibi kısa bir sürede tamamlanmak üzere ihbar ve şikayetlerin Kanuni şartları taşıyıp taşımadığı konusunda araştırma yapma imkanı getirilmesi,

2-İdarenin yapacağı araştırma sonucuna göre vereceği işleme koymama kararına karşı şikayetçi yanında muhbir ve Cumhuriyet başsavcılığı tarafından da idari yargıda iptal davası açılabileceğinin öngörülmesi,

3- Bakanlara tüm bakanlık mensupları hakkında ön inceleme başlatabilme yetkisi verilmesi,

4- Ön incelemecinin reddini ve çekilmesini gerektiren durumlara yer verilmesi,

5-Ön inceleme sırasında kullanılacak yetkilerin kapsam ve şartlarının açıkça belirtilmesi,

6- Ön inceleme süresinin ön incelemeci bakımından gerektiğinde altmış güne kadar uzatılabilmesi,

7- Yetkili merci kararının itiraz hakkı olanlara tebliğinin karar tarihinden itibaren en geç on gün içinde yapılması zorunluluğunun getirilmesi,

8- Cumhuriyet başsavcısına ön inceleme raporunda göreceği önemli eksiklik ve hataların giderilmesini isteme yetkisi verilmesi,

9- İftira halinde Cumhuriyet başsavcılığınca re'sen soruşturmaya geçilmesi için yapılan ön inceleme, soruşturma veya kovuşturma sonucunda suç isnatlarının asılsız çıktığının sabit olmasının yeterli sayılması,

Yönünde değişiklikler yapılmasının, uygulamada Kanunun etkinliğini artıracağı düşünülmektedir.

SU ABONELİK SÖZLEŞMELERİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARDA YARGISAL DENETİM

Atila Türkyılmaz*

1. GİRİŞ

Su ve kanalizasyon hizmetlerini yapmak veya yaptırmak belediyelerin görev ve sorumlulukları arasındadır. Vatandaşların bu hizmetlerden yararlanabilmesi ilgili belediyeye veya su ve kanalizasyon idaresine su ve atık su abonesi olması ile mümkün olmaktadır. İdare ile abone arasında zaman zaman yargısal uyuşmazlıkların olması da kaçınılmazdır. Bu nedenle su abonelik sözleşmelerinin niteliği, su abonelik sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklarda görevli yargı yolunun belirlenmesi ile bu konudaki uyuşmazlıklarda adli ve idari yargı uygulamaları makalemizin ana konularını oluşturmaktadır. Konumuz su abonelik sözleşmeleri hakkında olsa da, elektrik, doğalgaz vb. abonelik sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların yargısal denetiminde de ciddi farklılıklar olmadığını okuyucularımızın bilmesinde yarar bulunmaktadır.

* Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanı

2. SU ABONELİK SÖZLEŞMELERİNİN NİTELİĞİ

Abone/abonelik/abonman sözleşmelerini; tekel durumunda olan kamu idarelerinin birden çok kişiye belirli veya belirsiz bir süre içerisinde mal veya hizmet temin etme görevini yerine getirme karşılığında, tüketicilerin belli bir bedeli peşin ya da dönemler halinde ödeme zorunluluğunda oldukları, ancak hizmetten yararlanan kişi veya kişilerin sözleşmeyi idareyle birlikte düzenlemesi yerine ancak katılımının söz konusu olduğu tip sözleşmeler olarak tarif edebiliriz (Türkyılmaz, 2009).

Belediyeler ve bağlı idareleri, su ve kanalizasyon hizmetlerini bir sözleşme ile yerine getirmektedirler. Genellikle Su ve Kanalizasyon İdarelerinde *"Tarifeler Yönetmeliği"*nin tamamı veya bir kısmı *"Abonelik Sözleşmesi"* olarak kullanılmaktadır.

Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediyelerin yetkileri ve imtiyazları arasında olup, belediye tarafından çıkarılacak

yönetmelikleri kabul etmek, belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.[1] Bu bağlamda Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün genel kurulu olarak görevli ve yetkili olan Büyükşehir Belediye Meclisi, Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulu tarafından ön incelemeleri yapılan yönetmelikleri de inceleyip karara bağlar. [2]

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2007/39 sayılı genelgesi ile, mahalli idarelerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere hazırlayacakları yönetmelik taslaklarının hangi usul ve esaslara göre çıkarılacağını belirlemiştir.[3] Bu kapsamda mahalli idarelerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere hazırlayacakları yönetmelik taslaklarını, *"Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"* [4] hükümleri çerçevesinde hazırlayarak görüşe sunmaları gerekmektedir. İlgili Yönetmeliğe göre; Bakanlıklar ile Sayıştayın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının, görüşlerinin alınması zorunlu olup (md.6/e),Sayıştay Kanununda da;"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur." denilmektedir. [5]

"Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" bu konuda yeni bir takım düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerle geçmiş yıllarda belediyeler ve bağlı idarelerinde mali konularda düzenlenecek yönetmeliklerini istedikleri gibi hazırlayıp Genel Kurul kararından sonra uygulamaya geçme serbestliği bir anlamda ortadan kalkmıştır. En azından yapılan düzenleme konusunda bir de Sayıştay Başkanlığının görüşlerinin alınmasının zorunlu hale getirilmesi, tüketici haklarının korunması açısından olumlu bir gelişmedir.

Bu çerçevede yönetmelik çıkarmak veya yönetmeliklerinde değişiklik yapmak isteyen İdareler;*"Belediyeler İle Bağlı Kuruluşlarında Yönetmelik Çıkarma Usulü ve Tarifeler Yönetmeliği"* isimli makalemizde(Türkyılmaz, 2008). detayları ile ele alınan usuller çerçevesinde birimlerinin katılımı ile üst hukuk normları ve yargı kararları da dikkate almak suretiyle "Yönetmelik Taslağı"nı hazırlamalı, Hukuk ve Tarifeler Komisyonu incelemesinden geçen taslağı, Genel Kurul tarafından kabul edilmesinden sonra İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne göndermeli, Sayıştay Daireler Kurulu tarafından onaylanması halinde de, ilgili Kurulu'nun önerileri doğrultusunda yeniden düzenleme yapılmalı, yeniden Genel Kurul tarafından onaylanmasından sonra da mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan edilerek yürürlüğe konmalıdır. [6]

"ASKİ Genel Müdürlüğü Tarifeler ve Abone Hizmetleri Yönetmeliği" bu konuda yapılan ilk örnek çalışma olduğundan, tarifeler yönetmeliğinde değişiklik yapmak isteyen Su ve Kanalizasyon İdareleri ile Belediye yetkilileri www.aski.gov.tr web adresinden ilgili yönetmeliğe ulaşabilirler.

Türk Hukuk Sisteminde kural olarak, sözleşme serbestliği ilkesi kabul edilmiş olduğu tartışmasızdır (BK. md.19). Kural olarak kişiler; Özel Hukuk alanında diğer kişilerle olan ilişkilerini hukuk düzeni içinde kalmak, özellikle emredici hukuk kurallarına aykırı olmamak koşuluyla serbestçe düzenler ve diledikleri konuda, diledikleri ile sözleşme yapabilirler. Ancak bu özgürlüğe; kamu düzeni açısından bazı sınırlamalar getirilmiştir (BK. md.19,20). Gerçekte de, bir sözleşmenin bünyesinde topladığı hak ve borçlar, yasaların kesin surette emreylediği hukuki normlarıyla yasalarla ve

[1] 5393 sayılı Belediye Kanununun 15/b ve 18/m maddeleri.
[2] 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 4, 6/l, 9/b, 11/c ve 23 üncü maddeleri.
[3] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 09.04.2007 tarih ve 9038 sayılı genelgesi.
[4] 17.02.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
[5] 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 27/4 üncü maddesi.
[6] 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunun 2 inci maddesi.

kamu düzeni ile çatıştığı takdirde hukuka aykırıdır ve geçerli olmaz (BK. md.19,20/1). Bu yönü hakim, doğrudan gözetmekle yükümlüdür. Kamu düzeni, kamu yararı düşüncesi ile konulmuş Özel Hukuk düzenidir. [7] Yine, buyurucu hukuk kuralları, yanların tersini kararlaştırmalarına izin verilmeyen, kesinlikle uygulanması gereken kurallardır. Sözleşmenin içeriği buyurucu hukuk kurallarıyla çatışması halinde hukuka aykırılık ortaya çıkar. [8]

Kural olarak, hiç kimse istemediği bir sözleşmeyi yapmak zorunda bırakılamaz. Fakat halk için su, elektrik, doğal gaz gibi önemli ihtiyaçların karşılanmasını hedef tutan sözleşmeleri yapmak, bazı özel kurallarla zorunlu kılınmıştır. Yapılması zorunlu olarak kabul edilen sözleşmeler genellikle iltihaki nitelikteki sözleşmelerdir. Bu gibi sözleşmelerde esasen karşılıklı müzakere ile bir sözleşme akdedilmemektedir. Genel olarak taraflardan birinin kamuya karşı aynı koşullarla teklif ileri sürmesi ve bu teklifin kabul edilmesiyle oluşan sözleşmelere iltihaki sözleşmeler adı verilmektedir. İltihaki (katılmalı) nitelik taşıyan sözleşmelerde ortak nokta, taraflardan sadece birinin iradesinin özgür ve serbest olmasıdır. Bu tür sözleşmelerde, taraflardan birinin hazırladığı sözleşmeye diğer taraf hiçbir görüşmeye girişmeden imza koyar. Belirtmek gerekir ki katılmalı sözleşmeler zorunlulukların sonucudur(Kayıhan, 2008:116-117).

Tüketicinin korunmasının ortaya çıkardığı sorunlardan birisi de tüketicilerin genel işlem şartları yoluyla sömürülmesinin önlenmesidir. Ekonomik bakımdan güçsüz olanların korunması, Anayasamızda belirtilen "Sosyal Hukuk Devleti" ve "İktisadi ve Sosyal Hayatın Adalete Göre Düzenlenmesi" eş söyleyişle "Sosyal Adalet" ilkelerinin bir gereğidir. Sırası gelmişken hemen vurgulayalım ki, hakim, Medeni Yasanın 1 inci maddesinin kendisine tanıdığı yasa koyucu gibi hareket etme yetkisine dayanarak, özellikle hakların kullanılmasında ve borçların yerine getirilmesinde objektif iyiniyet kurallarına uymayı öngören (MK.md.2/F.I); kişiliğin korunmasını düzenleyen (MK. md.24); ahlaka aykırı sözleşmeleri yasaklayan (BK. md.19/F.II) gibi genel kurallar altında sözleşme özgürlüğüne tüketiciyi koruyucu sınırlamalar getirebilir. Gerçekte de mahkemeler; somut olayın kendine özgü verileri ve koşullarının gerçekleşmesi halinde ve yasal genel kurallar çerçevesinde; dikkati özel olarak çekilmeksizin sözleşmeye konan ve alışılmamış şartlarla, tüketiciyi bağlı tutmamalı ve hükümsüz saymalıdır. En önemlisi, yargı kararları ile tüketicinin bu yolda korunması hukuk devleti ve sosyal adaletin bir gereği kabul edilmelidir. [9]

Genel işlem şartları sözleşmenin taraflarından sadece biri tarafından hazırlanmış, başka bir ifadeyle tek taraflı sözleşmelerdir. Söz konusu şartların oluşmasında müşterinin herhangi bir katkısı yoktur. Gerçekte de, genel işlem şartları, müteşebbisi, her taraftan güvence ve garanti altına almak ve düşünülmedik herhangi bir nokta bırakmamak suretiyle, müstakbel sözleşene karşı çok kuvvetli bir hukuksal duruma sahip olunması amacıyla yapılırlar. Bu nedenle genel işlem şartlarını ihtiva eden formüler sözleşmeler, nitelikleri gereği birtakım sakıncaları bünyelerinde taşırlar (Ozanoğlu,1999: 202).

Türk Hukukunda genel işlem şartlarına karşı genel bir koruma ve yasal bir düzenleme bulunmamasına rağmen, genel işlem şartlarında yer alan hükümlerin belirli ilkelerden hareketle geçersiz sayılabilmesi öğretide ve bazı yargı kararlarında kabul edilmektedir. Bu ilkeler şu şekilde özetlenebilir:

- Genel işlem şartlarında tereddütlü ve tartışmalı hükümlerin, bunu kaleme alan tarafın aleyhine yorumlanması;
- Şaşırtıcı hükümlerin geçersiz sayılması;
- Doğruluk ve güven kurallarına aykırı olan hükümlerin iptal edilebilmesi;
- Genel işlem şartlarının dar

[7] Bakınız: Becker H., Borçlar Kanunu, Çev. Bülent Olcay, Arik.1967, Sh.97.
[8] Yargıtay 13. HD. E.1996/1734, K. 1996/2495, T. 18.3.1996
[9] Yargıtay 13. HD. E. 1996/1734, K.1996/2495, T. 18.3.1996

yorumlanması;

- Müşterinin haklarını sınırlayan kayıtların dar yorumlanması, onu önemli surette zarara uğratan kayıtların geçersiz sayılması (Kılıçoğlu, 2008: 80).

3. SU ABONELİK SÖZLEŞMELERİ UYUŞMAZLIKLARINDA GÖREVLİ YARGI YOLUNUN BELİRLENMESİ

İdare tarafından akdedilen bütün sözleşmelere genel olarak "idarenin sözleşmeleri" ismi verilir. İdarenin sözleşmeleri, tabi oldukları hukuki rejim bakımından, "idarenin özel hukuk sözleşmeleri" ve "idari sözleşmeler" şeklinde ikiye ayrılır. "İdarenin özel hukuk sözleşmeleri" özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenir. Buna karşılık "idari sözleşmeler", idare hukukuna tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda karara bağlanır (Gözler, 2008: 431).

Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için, karşı tarafın kamu hizmetini doğrudan doğruya ifa etmesini veya ifasına katılmasını öngörmesi gerekir (Günday, 2004: 168).Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir… Kamu hizmetleri kendi arasında "idari kamu hizmetleri" ve "sınaî ve ticari kamu hizmetleri" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Böyle bir ayrımın yapılmasında birçok yarar vardır. Çünkü idari kamu hizmetleri ile kullanıcıları, personeli ve üçüncü kişiler arasındaki ilişki kural olarak kamu hukukuna tabidir. Oysa sınaî ve ticari kamu hizmetleri ile kullanıcıları, personeli ve üçüncü kişiler arasındaki ilişkilere özel hukuk uygulanır (Gözler, 2008: 509,513).

Kamu idarelerinin kişilere sağladığı hizmete ilişkin işlem ve eylemlerin yargısal denetimini yapacak yargı düzenini belirleyebilmek için, işlem ya da eylemin özel hukuk ilişkilerinden veya kamusal yetkilerin kullanılmasından doğup doğmadığına bakmak gerekmektedir. [10]

Makalemizin diğer sayfalarındaki yargı kararları incelendiğinde; İdarenin tek taraflı kamu gücüne dayanarak belirlediği, uyguladığı tasarruflar, düzenleyici işlemler ve yürürlüğe koyduğu yönetmelikler ile yönergelere ait uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yerinin idari yargı, İdarenin abonelik sözleşmelerini uygulamaya yönelik idari nitelikte olmayan uyuşmazlıklar ile idarenin sözleşme dışı haksız fiil gibi eylemlerinden doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yerinin ise adli yargı olduğu anlaşılmaktadır.

4. SU ABONELİK SÖZLEŞMELERİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARDA ADLİ YARGI

Fransa'da olduğu gibi Türkiye'de de sınaî ve ticari kamu hizmetlerini kullanan kişilerin bu hizmetleri veren kamu kurumları ile bu hizmetlerden yararlanmak amacıyla yaptıkları sözleşmeler (su, elektrik, doğal gaz, telefon abonman sözleşmeleri) de özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmekte ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklara adli yargıda bakılmaktadır(Gözler, 2008: 437).

Su abonelik sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edildiğine ve idarenin abonelik sözleşmelerini uygulamaya yönelik idari nitelikte olmayan uyuşmazlıkları ile idarenin sözleşme dışı haksız fiil gibi eylemlerinden doğan uyuşmazlıklarının görüm ve çözüm yerinin adli yargı olduğuna dair yargı kararlarından örnekler aşağıda verilmiştir:

- Belediyenin görevleri arasında, içmesuyu şebekesi kurma ve ilgililere bu hizmeti sunma bulunsa dahi, bu kapsamda davalı ile abone sözleşmesi yapması özel hukuka tabi sözleşme ilişkisidir. İdari bir tasarruf veya işlem değildir. Bu niteliği itibariyle davaya bakmak İdari Yargının değil, Adli Yargının görevi kapsamındadır.[11]

- Fertlerle anılan idareler (Demiryolları, telefon, gaz, elektrik, su gibi) arasındaki ilişkinin kural ve hükümleri, akdedilen ve "abonman mukavelesi" denilen bir mukavelename ile düzenlenir. Bu gibi hallerde

[10] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1998/4, K. 1998/6, T. 9.2.1998

[11] Yargıtay 13. HD. E. 2002/2602, K. 2002/4752, T. 29.4.2002

ekseriyetle ferdin bu hizmetten yararlanması yukarıda anılan mukavelename (abonman sözleşmesi)ile mümkün olduğundan ve bu sözleşme (özel hukuk sözleşmesi) niteliğinde bulunduğundan, bu yüzden çıkan uyuşmazlıkların dahi özel hukuk kurallarıyla ve genel mahkemelerde çözümlenmesi gerekecektir. [12]

• Atıksu bedelinin bir tarifeye göre alınması ve bir abonman sözleşmesine dayalı olması da idareyle kişi arasında özel hukuk alanında bir alacak borç ilişkisinin varlığının kabulünü gerektirmektedir. Diğer bir ifadeyle ortada bir abonman sözleşmesi vardır. Bu sözleşmeler, görülecek hizmetin tekel niteliği ve çok kimseye götürülme zorunluluğundan dolayı tip sözleşmeler biçimindedir. Kişinin bu sözleşmeye katılımı nedeniyle sözleşmenin özel hukuk sözleşmesi olma niteliği ortaya çıkmaktadır. Bu hizmet karşılığının, maliyet kar esasına dayalı olarak tarifeyle saptanması ve bunun temelini abonman sözleşmesinin oluşturması bakımından, ödemelerin yapılmaması halinde tahsilatın, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre değil, özel hukuk kurallarına göre yapılacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Atıksu bedeli özel hukuk alanındaki alacak borç ilişkisini içeren, abonman sözleşmesine dayalı ve idarece düzenlenen bir tarife uyarınca alınan bir bedel olduğundan, bu konuyla ilgili anlaşmazlığın çözümü adli yargı yerinin görevine girmektedir. [13]

• Su bedelinin günün koşullarına uygun olarak belediyece yapılmış bir tarifeye göre ve bir abonman sözleşmesine dayalı olarak alınması, idareyle kişi arasında özel hukuk alanında bir alacak borç ilişkisinin (alım-satım) varlığının kabulünü gerektirmektedir. Bu sözleşmeler görülecek hizmetin tekel niteliği ve çok kimseye götürülme zorunluluğundan dolayı tip sözleşmeler biçiminde de olsa, kişinin bu sözleşmeye katılımı nedeniyle özel hukuk sözleşmesi niteliği taşımaktadırlar. Bunun sonucu olarak bu hizmetin karşılığını teşkil eden ücretin ödenmemesi halinde tahsilatın 6183 sayılı Kanun'un hükümlerine göre değil, özel hukuk kurallarına göre takip edilmesi gerçeği dahi sözü edilen tarifelerden doğan anlaşmazlıklara ilişkin davaların görüm ve çözümünün adli yargı yerine ait olmasını gerektirmektedir. [14]

• Hizmetten yararlanabilmek için abonelerin idare tarafından düzenlenmiş tip sözleşmeye katılmaları bu sözleşmelerin özel hukuk sözleşmesi olma niteliğini etkilemez. [15]

• Taraflar arasındaki ilişki abonelik sözleşmesinden doğmaktadır. Bu sözleşmeye göre abone olan davalının, sarfettiği suyun bedeli davacı tarafından talep edilmiştir. Belediyenin görevleri arasında, içmesuyu şebekesi kurma ve ilgililere bu hizmeti sunma bulunsa dahi, bu kapsamda davalı ile abone sözleşmesi yapması özel hukuka tabi sözleşme ilişkisidir. İdari bir tasarruf veya işlem değildir. Bu niteliği itibariyle davaya bakmak İdari Yargının değil, Adli Yargının görevi kapsamındadır. [16]

• Su bedeli ise, su satışı karşılığında maliyet-kar hesabı gözönünde tutularak yapılacak bir tarifeye ve abone sözleşmesine göre alınmakta; bu suretle, idare ile hizmetten yararlanan arasında sözleşme yoluyla alacak-borç ilişkisi doğmaktadır. Ödenmeyen su bedelinin tahsili konusunda idareye 6183 sayılı Yasa'da olduğu gibi bir kamusal yetki ve ayrıcalık tanınmamış olduğundan, tahsilatın özel hukuk hükümlerine göre takibinin gerekeceği açıktır. [17]

• Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 21/09/1983 gün E:1980/11-2721 K:1983/823, 29/11/1995 gün E:1995/11-647 K:1995/1043, 16/10/1996 gün E:1996/13-346 K:1996/699 sayılı kararlarında temiz su, atık su bedelleri ile Su ve Kanalizasyon İdarelerinin şahıslarla

[12] Yargıtay 4. HD. E. 1975/3743 K. 1975/7667, T. 16.6.1975
Yargıtay 4. HD. E. 1974/405, K 1974/384, T. 30.01.1974
[13] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1996/33, K. 1996/76, T. 17.6.1996
[14] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1993/22, K. 1993/22, T. 24.5.1993
[15] Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1990/18, K.1991/4, T.14.2.1991
[16] Yargıtay 13. HD. E. 2002/2602, K. 2002/4752, T. 29.4.2002
[17] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1999/48, K. 1999/47, T. 6.12.1999

yaptığı iltihaki sözleşmeler ile sözleşme dışı haksız fiil gibi eylemlerinden doğan uyuşmazlıklarda davaya bakma görevinin Adliye Mahkemelerine ait olduğunu benimsemektedir. [18]

• TTK'nun 18. maddesinde kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümleri dairesinde idare edilmek ve ticari şekilde işletilmek üzere devlet, vilayet, belediye gibi kamu tüzel kişileri tarafından kurulan teşekkül ve müesseselerin dahi tacir sayılacakları belirtilmiş, aynı Yasanın 12/11. maddesinde su, gaz, elektrik dağıtım, telefon, radyo ile haberleşme ve yayın yapma gibi işlerle uğraşan müesseselerin ticarethane sayılacakları hükme bağlanmıştır… Bu durumda tacir olan Su ve Kanalizasyon İdaresi ile davacı arasında haksız fiilden kaynaklanan davaya bakma görevinin adli yargıya ait olduğunun gözönünde bulundurulması gerekmektedir.[19]

• İdare ile yapılmış bir abonelik sözleşmesi olmasa dahi, İdareye ait mevcut abonelikten fiilen yararlanılmış olunması durumunda; İdarenin herhangi bir aboneliği tesis etme yetkisi esas itibariyle kamusal yetkilerin kullanılmasıyla ilgili olmayıp dayanağını "Su Aboneliği Sözleşmesi/ Tarifeler Yönetmeliği" hükümlerinde bulan bir özel hukuk işlemi niteliğini taşıması karşısında, davanın özel hukuk hükümlerine göre adli yargı yerince çözümlenmesi gerekmektedir. [20]

İdarenin abonelik sözleşmelerini uygulamaya yönelik idari nitelikte olmayan uyuşmazlıklar ile idarenin sözleşme dışı haksız fiil gibi eylemlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü özel hukuk hükümlerine tabidir ve adli yargıda/ genel mahkemelerde çözümlenir. Ancak 4822 sayılı kanunla değişik *"4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun"*a (TKHK) göre tüketici olanlar parasal sınırlar çerçevesinde Tüketici Hakem Heyeti Başkanlıkları ile Tüketici Mahkemelerinde, tüketici olmayanlar ise sulh veya asliye hukuk mahkemelerinde haklarını aramaları gerekmektedir.

Satıcılarla tüketiciler arasında çıkan uyuşmazlıkların yaygınlığı ile çözümünün uzmanlık gerektirmesi dikkate alınarak *"Tüketici Mahkemeleri"*nin kurulması öngörülmüş, tüketici mahkemelerinde dava açılmasını kolaylaştırmak için bu davaların vergi, resim ve harçtan muaf olmaları hükme bağlanmıştır.

4077 sayılı Yasa'nın 22 inci madde gerekçesinde de vurgulandığı üzere, tüketici uyuşmazlıklarının (tüketici hakkı ihlallerinin) çözümünde zaman kayıplarını önlemek, kolaylık ve ucuzluk sağlamak ve tüketici mahkemelerinin iş yükünü de hafifletmek amacıyla *"Tüketici Sorunları Hakem Heyetleri"* kurulmuştur. Kamu ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan bu kendine özgü organ, aslında alternatif bir uyuşmazlık çözümü yöntemidir… Kamu görevlisi olmayan ve hakim sıfatı bulunmayan bu Heyet üyeleri, tüketici uyuşmazlıklarını çözmekte ve bu karar yargı kararı gibi icra edilebilmektedir. Belli miktarın altındaki tüketici uyuşmazlıkları için mahkemeye gitme yasağı konması ve Hakem Heyetlerine başvuru zorunluluğunun öngörülmesi, "zorunlu tahkim" olarak nitelendirilmektedir. [21]

Bir hukuki işlemin 4077 sayılı Yasa kapsamında kaldığının kabul edilmesi için Yasanın amacı içerisinde tanımları verilen taraflar arasında mal ve hizmet satışına ilişkin bir hukuki işlemin olması gerekmektedir.[22] 4077 sayılı Yasa'nın değişik "Abonelik Sözleşmeleri" (11/A) isimli maddesi kapsamında sözleşme ilişkisinden

[14] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1993/22, K. 1993/22, T. 24.5.1993
[15] Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1990/18, K.1991/4, T.14.2.1991
[16] Yargıtay 13. HD. E. 2002/2602, K. 2002/4752, T. 29.4.2002
[17] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1999/48, K. 1999/47, T. 6.12.1999
[18] Yargıtay HGK. E. 2001/13–582, K. 2001/601, T. 19.9.2001
[19] Yargıtay 11.HD. E. 2001/7114, K. 2001/9791, T. 11.12.2001
[20] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1998/4, K. 1998/6, T. 9.2.1998
Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 1998/4, K. 1998/6, T. 9.2.1998

[21] Deryal, Tüketici Hukuku, Seçkin Yayınları, Mart 2008, S. 207–208.
[22] Yargıtay 3. HD. E. 2004/2429, K. 2004/3012, T. 1.4.2004
Yargıtay 13. HD. E. 2005/1510, K. 2005/3823, T. 9.3.2005

kaynaklanan uyuşmazlıklar ile[23] konuta su aboneliği yapılarak su akışının sağlanması istemine ilişkin uyuşmazlıklarda[24] , abone aleyhine yapılan icra takibine abone tarafından itiraz edilmesi nedeniyle itirazın iptaliile inkar tazminatının tahsilinin istendiği davalarda ve henüz kanalizasyon teşkilatı kurulmadığı halde, su abonesinden İdarenin haksız olarak atık su bedelini tahsil etmesi[25] gibi uyuşmazlıklardaTüketici Mahkemeleri görevlidir. [26]

Abonelik sözleşmesinin tarafı, sözleşmeyi bu mal veya hizmetlerden ticari veya mesleki ihtiyaçlarının dışında kalan gereksinimlerini (şahsi veya ailevi) karşılamak için yapmış ve o şekilde yararlanmışsa (örneğin, ev elektriği ve suyu) görevli mahkeme Tüketici Mahkemesi'dir. Bunun dışında ticari veya mesleki ihtiyaçların karşılanması halinde (örneğin, fabrikanın elektriği) görevli mahkeme, duruma göre Ticaret Mahkemesi veya Asliye Hukuk Mahkemesi'dir(İlhan, 2006: 230).

Ticaret şirketlerinin, doğrudan ticari amaçla ya da işletmenin iç ihtiyaçlarını karşılama amacıyla olup olmadığına bakılmaksızın bütün hukuki ilişkileri ticari faaliyet kapsamında olup, özel hayatlarına ilişkin bir işlemin söz konusu olmadığından[27], abonelik sözleşmesi olan işyeri aboneliği[28] vetacirler arasındaki ihtilaflar[29] ile işyeri ve konutta kaçak olarak kullanılan su (haksız eylem) konularında[30] 4077 sayılı Yasanın uygulanması düşünülemeyeceğinden, uyuşmazlığın çözümü genel mahkemelerin görevi içerisindedir.

Türk Ticaret Kanunu, Ticaret Mahkemesi yetki alanına giren davaları "ticari dava" olarak nitelemiş ve bunları dört grup halinde sıralamıştır. Kural olarak Asliye Hukuk ve Sulh Hukuk Mahkemeleri, dava olunan şeyin değerine göre ticari davalara da bakmakla görevlidir. Ancak bir yerde Asliye Ticaret Mahkemesi oluşturulmuş ise artık Türk Ticaret Kanunu'nun 4 üncü maddesinde sayılan davalara özel hükümler nazara alınarak Asliye Ticaret Mahkemesi'nde bakılacaktır. Ticaret mahkemeleri, asliye hukuk mahkemelerinin daireleri durumundadır, dolayısıyla asliye ticaret mahkemeleri olarak da adlandırılırlar.

5. ABONELİK SÖZLEŞMELERİNDEN DOĞAN UYUŞMAZLIKLARDA İDARİ YARGI

İdari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı koludur. Diğer bir ifadeyle idarî yargı, devletin merkez ve taşra teşkilatına mensup organlar ile mahalli idareler ve kamu kurumlarının idarî eylem ve işlemlerinden doğan hukukî uyuşmazlıkların karara bağlandığı yargı koludur(Gözler, 2008: 790).

İdarenin tek taraflı kamu gücüne dayanarak belirlediği, uyguladığı tasarruflar, düzenleyici işlemler ve yürürlüğe koyduğu yönetmelikler ile yönergelere ait uyuşmazlıkların görüm ve çözüm idari yargı olduğuna dair yargı kararlarından örnekler aşağıda verilmiştir:

- İdarenin tek taraflı kamu gücüne dayanarak yaptığı tasarrufların iptali için açılan davalar[31] ile yine İdarenin kamu gücüne dayanarak ve tek yanlı irade ile belirlediği su tarifesi ile bununla ilgili işlemlerin iptali istemiyle açılan davalar.[32]
- İdarenin faaliyet alanıyla ilgili olarak yürürlüğe koyduğu yönetmelikler ile buna dayanan tarife kararları[33] ile Tarifeler Yönetmeliği çıkarmak ve bunların uygulanmasına ilişkin Yönergelerin kanuna

[23] Yargıtay 3. HD. E. 2004/2021, K. 2004/2305, T. 11.03.2004
Yargıtay 3. HD. E. 2004/2951, K. 2004/3029, T. 01.04.2004
[24] Yargıtay 13. HD. E. 2008/9962, K. 2009/397, T. 22.01.2009
Yargıtay 13. HD. E. 2009/850, K. 2009/2562, T. 27.02.2009
[25] Yargıtay 13. HD. E. 2008/2920, K. 2008/8574, T. 18.06.2008
[26] Yargıtay 3. HD. E. 2004/2429, K. 2004/3012, T. 01.04.2004
[27] Yargıtay HGK. E. 2006/19–684, K. 2006/647, T. 11.10.2006
[28] Yargıtay 13. HD. E. 2005/5557, K. 2005/12342, T. 14.07.2005
Yargıtay 13. HD. E. 2004/12653, K. 2005/149, T. 05.01.2005
[29] Yargıtay 19. HD. E. 2004/6597, K. 2004/9878, T. 11.10.2004
[30] Yargıtay 13. HD. E. 2004/15585, K. 2005/4065, T. 15.03.2005
Yargıtay 13 HD. E. 2004/6535, K. 2004/14916, T. 19.10.2004
Yargıtay 4. HD. E. 2004/1204, K. 2004/2303, T. 26.02.2004

[31] Danıştay 9.D. E. 1998/2168, K. 1999/3244, T. 23.9.1999
[32] Uyuşmazlık Mahkemesi. HB. E. 2007/526, K.2008/101, T. 07.04.2008
[33] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 2002/56, K. 2003/33, T. 16.6.2003

aykırı olup olmadığını tartışma görev ve yetkisi ile ilgili hususlar. [34]

• Elektrik su ve doğalgaz gibi bedeli karşılığında dağıtılan kamu hizmetlerinde, bu kamu hizmetlerinden yararlanmak için öngörülen koşulların idarece tek taraflı olarak düzenlenmesi, sözleşmenin uygulanması anlamına gelmeyeceğinden, İdarenin tek taraflı olarak kamu gücüne dayanarak belirlediği abone olma ve sözleşme koşullarından doğan uyuşmazlıklar. [35]

• Abone sözleşmesinin uygulanmasından doğan uyuşmazlıkların görüm ve çözümü adli yargı yerinin görev alanına girmekte ise de, İdarenin aboneyi abonelik sözleşmesi yapmaya davet etmesi gibi işlemler. [36]

• Kaçak su kullanması nedeniyle kaçak su cezası tahakkuk ettirilerek istenmesi, ortada taraflar arasında daha önceden belirlenmiş bir abonelik sözleşmesi bulunmaması, bu haliyle işlemin idarece kamu gücüne dayanılarak hazırlanmış ve tek taraflı olarak uygulanan bir idari işlem olduğunun kabulünü gerektirir. [37]

• Konuta yapı kullanma (iskan) izni olmadığı halde davalı idareler tarafından elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, telefon hizmetlerinin götürülmesi durumlarında, iskan izni bulunmayan konutta yine idare tarafından sunulan hizmetlerden faydalanmak suretiyle ikamet eden davacının olay nedeniyle meydana gelen zarara katlanmasını beklemenin, kamu hizmetinin eksik yürütülmesi veya gereği gibi yürütülmemesi nedeniyle bireylerin uğradığı zararların idarece tazminin gerekeceğine ilişkin genel ilkeye aykırı düşeceği ortada olduğundan, davacının konutunda oluşan zararda davalı idarenin hizmet kusuru bulunmaktadır. [38]

• Yağmur suyu toplama kanalı yapmak, su baskınına karşı önlem almak, herhangi bir yerde biriktirilen yağmur sularının kimseye zarar vermeyecek şekilde boşaltılmasını sağlamak gibi hususlar belediyeye yasa ile verilmiş olan kamu görevi içine girmekte olduğundan, belediyenin belirtilen görevlerini hiç yapmadığı veya noksan yaptığı belirtilerek tazminat istenmesi durumunda dava, hizmet kusurundan kaynaklanan tam yargı davası niteliği taşır. [39]

• Kamu hizmetinin yöntemine ve hukuka uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin, hizmet kusuru ya da başka bir nedenle idarenin sorumluluğu bulunup bulunmadığının yargısal denetiminin, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde "idari dava türleri" arasında sayılan "idari işlem ve eylemlerden dolayı zarara uğrayanlar tarafından açılacak tam yargı davası" kapsamında idari yargı yerlerince yapılacağı açıktır. [40]

6. SONUÇ

Vatandaşların su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanabilmeleri ilgili belediyeye veya su ve kanalizasyon idaresine su ve atık su abonesi olması ile mümkün olmaktadır. İdare ile abone arasında zaman zaman uyuşmazlıkların olması kaçınılmazdır. Böyle durumlarda yargı düzeninin belirlenmesi önem kazanmaktadır. İdarenin tek taraflı olarak kamu gücüne dayanarak belirlediği ve uygulamaya geçirdiği abonelik sözleşmelerindeki herhangi bir madde uyuşmazlığı ile idarenin bu konudaki idari nitelikteki işlemiyle ilgili uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yeri idari yargıdır. Ancak idarenin abonman sözleşmesini uygulanmasına yönelik idari nitelikte olmayan uyuşmazlıklar özel hukuk kapsamında değerlendirildiğinden, tüketici olanlar parasal sınırlar çerçevesinde Tüketici Hakem Heyeti Başkanlıkları ile Tüketici Mahkemelerinde, tüketici olmayanlar ise adli yargıda haklarını aramaları gerekmektedir.

[34] Yargıtay 13.HD. E. 1998/7775, K. 1998/8118, T. 22.10.1998
[35] Danıştay 8. D. E. 1997/1102, K.1997/2230, T. 23.6.1997
Danıştay 8. D. E. 1998/2595, K.1998/4026, T. 3.12.1998
[36] Danıştay 8.D. E. 1994/4339, K. 1995/278, T. 2.10.1995
[37] Danıştay 8.D. E. 2004/1535, K. 2005/810, T. 22.02.2005
[38] Danıştay 8.D. E. 2007/4703, K. 2007/6951, T.11.12.2007
[39] Yargıtay 4.HD. E. 2002/10676. K.2003/2179. T.05.03.2003
[40] Uyuşmazlık Mahkemesi HB. E. 2008/118, K. 2009/104. T. 04.05.2009

KAYNAKLAR

1. Deryal, Yahya (2008).*Tüketici Hukuku.* Seçkin Yayınları.

2. Gözler, Kemal(2008).*İdare Hukuku Dersleri.*Ekin Yayınevi.

3. Günday, Metin (2004).*İdare Hukuku,* İmaj Yayınevi.

4. İlhan, Cengiz (2006).*Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Şerh*.Türkiye Barolar Birliği Yayını.

5. Kayıhan, Şaban (2008).*Borçlar Hukuku Genel Hükümler.*Seçkin Yayınları.

6. Kılıçoğlu, A. M.(2008).*Borçlar Hukuku Genel Hükümler.* Turhan Kitapevi.

7. Ozanoğlu, Hasan (1999).*Tüketicinin Korunması Açısından Taksitle Satım Sözleşmesi.* Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Yayını.

8. Türkyılmaz, Atila (2008). *Belediyeler İle Bağlı Kuruluşlarında Yönetmelik Çıkarma Usulü ve Tarifeler Yönetmeliği.* Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını.

9. Türkyılmaz, Atila(2009).*Su ve Kanalizasyon Hizmetleri Kapsamında Abonelik Sözleşmelerinin Durumu,* İller ve Belediyeler dergisi, Türkiye Belediyeler Birliği yayını.

10. Danıştay, Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi Kararları.

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE HUKUK

Ahmet Sandal *

GİRİŞ

Ülkemizde 2004 yılından itibaren kamu görevlileri etik mevzuatı yürürlüktedir. Bu mevzuat kapsamında, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik önem taşımaktadır. Ancak, mevzuat çıkartmakla sorun halledilmiyor. Bu mevzuatın tam olarak uygulanması ve kamu yönetiminde dürüstlük, tarafsızlık, adalet, saydamlık, kamu yararının gözetilmesi, hesap verebilirlik ve benzeri etik değerlerin tam olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, etik ve hukuk noktasında kamu görevlileri arasında müşahede edilen istifham ve tereddütler de bir gerçektir.

Gerçekten de, kamu yönetiminde etik mevzuatının kapsam ve uygulaması, etik ve hukuk farkı, kamu yönetiminde hukuki kurallar yanında etik kurallarının uygulanmasında yaşanan sorunlara zaman zaman şahit olunmaktadır. Bu istifham ve sorunların giderilmesi için etik mevzuatının uygulamasının yaygınlaşması ve hizmet içi eğitimlerin artırılması gerekmektedir.

Bu yazıda, kamu yönetiminde etik ve hukuk üzerinde durulacak ve kamu görevlilerinin zihinlerinde oluşan ve oluşması muhtemel soru ve sorunlara cevap bulmaya çalışılacaktır.

I – KAVRAM VE TANIMLAMALAR

a)Etik: Etik kavramı Yunanca "ethos'' sözcüğünden gelmekte olup karakter, huy ve alışkanlık anlamlarına gelmektedir. Etik aynı zamanda felsefe ilminin bir dalıdır. Bu iki perspektifle etik kavramını tanımlayacak olursak; etik, insanların ve toplumların daha iyi ve daha erdemli bir hayat yaşamaları için içten gelen davranış kuralları ve felsefenin de ödev, yükümlülük, sorumluluk ve erdem gibi kavramlarını analiz eden, doğruluk veya yanlışlık ile iyi veya kötüyle ilgili ahlaki yargıları ele alan, ahlaki eylemin özünü soruşturan ve iyi bir hayatın nasıl olması gerektiğini açıklamaya çalışan bir dalıdır.

b) Etik ve Ahlak: Etik ve ahlak aynı manaya mı gelmektedir? Aralarında fark var mıdır? Bu ve benzeri sorular zaman zaman gündeme gelmektedir. Ahlak, Arapça "hulk" kelimesinin çoğuludur. Hulk, huy, adet, alışkanlık, yaratılış anlamında olup insanın özüne ait halleri (ruhsal, zihinsel, manevi yapısını) ifade eder. Ahlak kelimesi mana itibariyle daha geniş bir kapsama sahip olsa da öz itibariyle etik ile ahlak arasında çok fazla bir fark yoktur. Teorik olarak bu böyle olmakla birlikte, Ülkemizdeki uygulamada ahlak ile etik arasında köklü farklar vardır. Bu farkı en kısa şekilde şu

* Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İç Denetçisi, Kamu Yönetimi Uzmanı, Etik Eğiticisi

şekilde ortaya koyabiliriz: "Bir insana bu yaptığın ahlak dışıdır" denildiğinde, çok sert karşılık verirken, "bu yaptığın etik dışıdır denildiğinde", genelde aynı sertlikle karşılık verilmez. Kısacası, Ülkemizde ahlak kavramı daha ağır bir yere sahiptir.

c) Kamu Yönetimi Etiği: Bir kamu kuruluşunda etik ile ilgili mevzuat yapısı dahil, işlerin bütün yönlerine nüfuz eden etik duyarlık ve bilinç oluşturmaya yönelik olarak kamu yöneticilerinin yaptığı sistemli ve tutarlı eylemlerin tümü etik yönetime dahildir. Bu durumda kamu yönetimi etiğini, kamu görevlilerinin her türlü davranışını bağlı olduğu yasalara ve etik mevzuatına göre gerçekleştirildiği, kamudaki tüm çalışmaların ve her türlü davranışın yasa ve bireysel ahlaki değerler dahilinde gerçekleştirildiği yönetim şeklinde tanımlamak mümkündür.

d)Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK): 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Başbakanlık bünyesinde kurulan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu", Türk kamu yönetimindeki etik mevzuatın en üst düzeyde uygulayıcısı konumunda bir Kurul'dur. Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. KGEK, on bir üyeden oluşur. Üyelerini Bakanlar Kurulu seçer ve atar. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilir. Kurul Başkanın daveti üzerine, ayda dört defa, en az altı üye ile toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. KGEK'nin görev ve yetkilerini dört başlıkta toplamak mümkündür: 1- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek. 2- Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek. 3- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak. 4- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek.

e)Etik Komisyonları: Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur. Bakanlıklarda etik komisyonları müsteşar yardımcılarından birinin başkanlığında oluşturulmaktadır. Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde KGEK'na bildirilir. Etik komisyonu, KGEK ile işbirliği içinde çalışır.

f) Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri: 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle 18 adet ilke belirlenmiş olup uygulamada bu ilkelere göre işlem yapılmakta ve bunların ihlal edilip edilmediğine bakılmaktadır. Kamu yönetimi etiğinin tesis edilmesine büyük önem taşıyan bu ilkeler aşağıda sıralanmış ve Yönetmelikteki madde numarası parantez içerisinde aşağıda belirtilmiştir.

Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri:

1- Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (md.5)

2- Halka Hizmet Bilinci (md.6)

3- Hizmet Standartlarına Uyma (md.7)

4- Amaç ve Misyona Bağlılık (md. 8)

5- Dürüstlük ve Tarafsızlık (md.9)

6- Saygınlık ve Güvenlik (md.10)

7- Nezaket ve Saygı (md.11)

8- Yetkili Makamlara Bildirim (md.12)

9- Çıkar Çatışmasından Kaçınma (md.13)

10- Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (md.14)

11- Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (md.15)

12- Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (md.16)

13- Savurganlıktan Kaçınma (md.17)

14- Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı

Beyan (md.18)

15- Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (md.19)

16- Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (md.20)

17- Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (md.21)

18- Mal Bildiriminde Bulunma (md.22)

II- TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPISI

Yukarıda da belirtildiği üzere, Ülkemizde 2004 yılından itibaren, doğrudan doğruya etik mevzuatı oluşturularak yürürlüğe konmuştur. Bu kapsamdaki mevzuat, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'tir. Tabi, bu iki mevzuat yürürlüğe girmeden önce de, Ülkemizde etik konusu sahipsiz değildir. Kamu yönetimindeki birçok mevzuat içerisinde etik konusunu dolaylı da olsa ilgilendiren hükümler mevcuttur.

Kamu yönetiminde etikle ilgili hükümler taşıyan mevzuat kapsamında başta Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu ve diğer ilgili mevzuatı belirtebiliriz.

1-Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 10'uncu, 129'uncu ve 137'nci maddeleri kamu görevlilerinin uymaları gereken etik değerleri ihtiva etmektedir.

Anayasa'nın 10. Maddesinde, "herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir" denilmektedir. Bu madde hükmü Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9. maddesinde belirtilen "Dürüstlük ve Tarafsızlık" ilkesini kapsamaktadır.

Anayasa'nın 129. maddesinde, "memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler" hükmü bulunmaktadır. Bu madde hükmü de sözkonusu Yönetmeliğin 5. maddesinde geçen "Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci" ve 8. maddesinde belirtilen "Amaç ve Misyona Bağlılık" ilkeleriyle irtibatlıdır.

Anayasa'nın 137. maddesinde; "kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz" hükmü mevcuttur. Bu hüküm de, bahsi geçen Yönetmeliğin 20. maddesinde geçen "Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu" ilkesiyle ilgilidir.

Görüldüğü üzere, Anayasa'nın temel hükümlerinden birçoğu etik ilke ve değerlerle ilgilidir. Aynı şekilde 657 Sayılı "Devlet Memurları Kanunundaki birçok hüküm de kamu görevlilerinin riayet etmeleri gereken etik ilke ve kurallarla yakından ilgilidir.

2- 657 Sayılı "Devlet Memurları Kanununda etik ilke ve değerlerle ilgili hükümler:

Sözkonusu Kanununun 6. maddesindeki "sadakat", 7. maddesindeki "tarafsızlık ve Devlete bağlılık, 8. maddesindeki "davranış ve işbirliği", 9. maddesindeki "yurtdışında davranış", 10. maddesindeki "amir durumda olan Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları, 11. maddesindeki "Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları", 12. maddesindeki "kişisel sorumluluk ve zarar", 14. maddesindeki "mal bildirimi", 15. maddesindeki "basına bilgi veya demeç verme" ve 29. maddesindeki "hediye alma ve menfeat sağlama yasağı" vb gibi hükümler etik değerlerle yakından ilgilidir.

Bu hükümleri yakından görecek olursak;

a) Sadakat: Devlet memurları Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına

sadakatla bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu "Asli Devlet Memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak "Yemin Belgesi"ni imzalayarak göreve başlarlar.

b) Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık: Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar. Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler.

c) Davranış ve İşbirliği: Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır.

d) Yurt Dışında Davranış: Devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetişme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar Devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.

e) Amir Durumda Olan Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları: Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar. Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır. Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara aykırı emir veremez ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.

f) Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları: Devlet memurları kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar. Hukuka aykırı emir ve konusu suç teşkil eden emir ayrımını kamu görevlileri bilmek durumundadır. Hukuka aykırı emir ancak yazılı olmak şartıyla yerine getirilebilir. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir şekilde yerine getirilemez.

g) Kişisel Sorumluluk ve Zarar: Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır. Zararların ödettirilmesinde bu konudaki genel hükümler uygulanır. Ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararlar, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödenir.

h) Kişilerin Uğradıkları Zararlar: 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 kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktar, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödenir.

i)Mal Bildirim: Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimi verirler.

j)Basına Bilgi veya Demeç Verme: Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler özel kanunların yetkili, kıldığı personel dışın da hiç bir kimse tarafından açıklanamaz.

k)Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı: Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.

Yukarıda belirtilen hükümler Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle belirlenen 18 adet ilke ile ya yakından ilgilidir ya da birebir aynı özellikler taşımaktadır. Gerçekten de, hediye alma yasağı, mal bildiriminde bulunma gibi hususlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun memurlara yüklediği hukuki bir görevdir. Bunlar aynı zamanda etik değerler olarak sözkonusu Yönetmelikte yer almışlardır.

3- Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ve kuralları bünyesine bulunduran diğer mevzuat:

a) 5237 Sayılı "Türk Ceza Kanunu"

b) 2531 Sayılı "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun"

c) 1156 "Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun"

d) 3628 Sayılı "Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu"

e) 4982 Sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu"

f) Diğer Yasal Düzenlemeler

g) 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu"

h) 5176 Sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun"

i) Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

j) 2007 tarihli "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği"

Yukarıdaki bölümde kamu görevlilerinin uymaları gereken hukuki yükümlülükler ile etik değerlerin birbiriyle yakın ilgisini kurduk. Bu ilgiden dolayı, etik ve hukuk konusunun adeta iç içe geçtiğini ve hatta birbirinden ayrılamaz bir özellik sergilediği, bu yakın bağdan dolayı her ikisinin kamu görevlileri açısından bazı durumlarda tereddütlere neden oldukları ve bu kadar hukuki ve bağlayıcı kurallar varken, kamu görevlilerinin ihlal ettikleri durumlarda maddi yaptırım içermeyen ve disiplin cezası özelliği de olmayan etik ilke ve kurallara neden ihtiyaç duyulduğu hususu zihinlerde bir soru olarak belirmektedir.

Bu soru ve tereddütlerin cevapları aşağıdaki bölümde verilecektir.

III – ETİK VE HUKUK

Etik ve hukuk başlığı altında belirtmek istediğimiz ilk husus "etik, hukuku kapsar" sözüdür. Bu sözü şu şekilde de ifade edebiliriz. "Hukuk, etik denizinde yüzmektedir." Bu söz, Amerikalı bir Yargıç'a (Earl Warren'a) aittir. Bu söz çok şeyi açıklayacak özelliktedir.

Gerçekten de, etik hukukun üstünde bir konuma sahiptir. Etik, hukuku bünyesinde barındırdığı gibi, ondan daha geniş bir kapsama sahiptir. Bundan dolayı; "her yasa dışı davranış aynı zamanda etik dışı davranıştır. Ancak, her etik dışı davranış aynı zamanda yasa dışı davranış demek değildir."

Tabi, bu anlatılanlardan etik ve hukukun

aynı anlamlara geldiği gibi bir sonuç çıkmamalıdır. Etik ve hukuk arasında farklar vardır. İşte o farklar.

1- Genel olarak hukuk ve etiğin farkları:

a) Hukuk akıllara hitap eder, etik ise vicdanlara hitap eder.

b) Hukukta yaptırım maddidir, etikte ise yaptırımlar manevidir.

c) Hukuk kuralları yazılıdır. Etik kuralları ise daha çok vicdanlarda yazılıdır.

d) Hukukun amacı adaleti gerçekleştirmektir. Buna karşın etiğin amacı "iyi"yi gerçekleştirmek ya da iyiye ve doğruya ulaşmaktır.

e) Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur. Etik kuralları ise devletin yanı sıra diğer kurum ve kuruluşlarca da oluşturulabilir.

2- Kamu görevlileri açısından hukuk ve etiğin farkları:

a) Kamu görevlilerin etiğe uygun olan ancak hukuka uygun olmayan davranışları:

Kamu görevlilerin bazı davranışlar etik açısından uygun ve yerinde olsa da, disiplin yönünde sorumluluk doğuracak özellikte olabilir. Bu duruma örnek olarak; "bir kamu görevlisinin zor durumda kalan bir yaşlı insanı, (yağmur altında ıslanan bir yaşlı insanı) resmi hizmete mahsus bir taşıta bindirerek gideceği yere kadar götürmesi, etik açısından uygun, ancak, 237 sayılı Taşıt Kanununa göre, uygun değildir ve disiplin işlemine konu olabilir.

b) Kamu görevlilerin hukuka uygun olan ancak etiğe uygun olmayan davranışları:

Kamu görevlilerin bazı davranışlar hukuk açısından uygun ve yerinde olsa da, etik yönünden yerinde olmayabilir. Bu duruma örnek olarak; bir kamu görevlisinin yakınlarının da gireceği bir sınavın komisyonunda görev kabul etmesi, kurumla iş ilişkisi olan bir firmadan kamu görevlisinin çocuğuna verilen bursun kabul edilmesi, bir kamu görevlisinin kendi yakınlarının da bulunduğu bir arsanın durumunun da görüşüldüğü bir imar komisyonunda görev alması, eşinin çalıştığı fabrikaya resmi görevli olarak denetime gitmesi, arkadaşının da teklif verdiği bir ihale komisyonunda görev alması vb gibi durumlar hukuk açısından uygun olsa da etik açısından uygun değildir. Bu sayılan durumlarda "çıkar çatışması" (conflict of interest) sözkonusudur. Çıkar çatışmasına düşen kamu görevlisi görevini hakkaniyet, eşitlik ve dürüstlük içinde yapamaz. Çünkü, bir tarafta kamunun çıkarı, diğer tarafta ise kendisinin bireysel çıkarı sözkonusudur. Bu iki çıkar arasında kalan kamu görevlisinin bocalayıp yanlışlık yapma potansiyeli yüksektir.

3- Kamu görevlileri açısından hukuk ve etiğin arasında fark olmadığı durumlar:

a) Kamu görevlilerinin bazı davranışları hem etiğe, hem de hukuka uygun cereyan edebilir. Mesela, bir kamu görevlisi kamu görevinden dolayı hediye almıyorsa, işine zamanında gelip gidiyorsa, görevini tarafsız bir şekilde icra ediyorsa bu davranışları etik ve hukuk yönünden uygun davranışlardır.

b) Kamu görevlilerinin bazı davranışları hem etiğe, hem de hukuka uygun cereyan etmeyebilir. Mesela, bir kamu görevlisi kamu görevinden dolayı hediye alıyorsa, işine zamanında gelip gitmiyorsa, görevinde taraf tutuyorsa bu davranışları etik ve hukuk yönünden uygun davranışlar değildir.

4- Konuya disiplin mevzuatı açısından bakış:

Türk Kamu Yönetiminde bir kamu görevlisinin hukuk kurallarına aykırı bir fiili tespit edildiğinde, ilgilinin tabi olduğu mevzuata göre, (Devlet memurları 675 sayılı DMK'nun 125 maddesinde belirtilen hükümlere göre, işçiler bağlı oldukları toplu iş sözlşemesindeki hükümlere göre) disiplin işlemine tabidir. Bunda bir muğlaklık

ve belirsizlik bulunmamaktadır. Ancak, etik mevzuatının ihlal edildiği durumlarda ilgili görevliye (mesela, çıkar çatışmasına düştüğü halde görevinden ayrılmayan ve devam ettiren personele) nasıl işlem uygulanacaktır? Disiplin mevzuatı mı uygulanacak, yoksa etik mevzuatı mı uygulanacak? İşte burada kafalarda istifham oluşmaktadır. Bu sorunun cevabını şu şekilde açıklayabiliriz: "Bir davranış etik dışı olsa da, yasa dışı olmadığı müddetçe 657 sayılı DMK'nun disiplin hükümleri yönünden takibi gerekmez. Ancak etik mevzuatı açısından takibi gerekir."

Kamu Görevlileri Etik davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Disiplin kurullarında inceleme ve karar verme usulü başlıklı 38. Maddesinde; "5176 sayılı Kanun ile bu Yönetmelik kapsamında bulunan ve Kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde incelenir. Bu kurulların verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamu oyuna duyurulmaz" denilmektedir.

Bu hükme göre, etik mevzuatına aykırı olduğu iddia edilen durumlarda, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev ve yetkisine girmeyen ve Genel Müdür ve eşitinin altında görev yapan personelce işlenmiş etik dışı davranışlarda yetkili kurul, ilgili kurum ve kuruluşun disiplin kurulu olmakla birlikte, konu Kamu Görevlileri Etik davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre değerlendirilecektir. Genel Müdür ve eşitinin üstünde görev yapan personelin etik dışı davranışlarda bulunduklarına ilişkin inceleme ise Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yapılacaktır.

IV – ETİK VE HUKUK ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME

Ülkemizde kamu görevlileri etik mevzuatının uygulamasına 2004 yılından itibaren başlanmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun yürürlüğe girdikten sonra, 13.04.2005 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Geçen bu zaman dilimi içerisinde, bir Etik Eğiticisi olarak "hukuk varken, etik mevzuatına ne gerek var? Etik mevzuatının ihlal edildiği durumlarda nasıl işlem yapılacak?" gibi sorulara muhatap olmaktayız.

Etik mevzuatının ihlal edildiği durumlarda nasıl işlem yapılacağına dair açıklamalara yukarıdaki bölümde yer verdik. Bu bölümde, "hukuk varken, etik mevzuatına ne gerek var?" sorusunun cevaplarını bulmaya çalışalım.

1- Etik ilke ve değerler bir rehberdir:

2004 yılından itibaren uygulanmasına başlanan kamu görevlileri etik davranış ilke ve kuralları, kamu görevlilerine uygulamada yol gösterici özelliği bulunmaktadır. Kamu görevlileri, karar verirken ya da bir eylemde bulunurken, bazı durumlarda ikilemde kalabilmekte ve karar vermekte zorluklar yaşayabilmektedir. Etik ikilem, iki veya daha fazla yarışan değerin çatışma halinde olmasıdır. Eğer, çatışan bu değerlerden birisi korunursa, diğeri korunamamaktadır ya da bir veya daha fazlasını koruyabilmek için, diğerlerini göz ardı etmek zorunluluğu bulunmaktadır. Böyle durumlarda yetkilerin ve kaynakların adil, tarafsız, dürüst ve tutarlı bir bicimde nasıl kullanılacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bazı durumlarda, yasalar ve diğer hukuki düzenlemeler, bir kurumda ortaya çıkan ahlak dışı davranışların tanımlanmasında yetersiz kalabilmektedir. Böylesi yasal boşlukların bulunduğu "gri alanlar"da, karşılaşılan ikilemlerin çözümünde kamu görevlilerine yardımcı olacak etik ilke ve standartlar, en az yasalar kadar önemlidir. Bu gri alanlardan birisi çıkar çatışmasıdır. Kamu görevlisi görevini yaparken çıkar çatışmasına düşebilir.

Çıkar çatışmasına düşen kamu görevlisinin nasıl bir hareket izleyeceği, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 13. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde, (yani çıkar çatışmasının sözkonusu olması halinde), kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

Görüldüğü üzere, etik ilke ve değerler kamu görevlisine ne yapması gerektiği noktasında yol göstermektedir.

2- Herşeyi ve tüm hususları ayrıntılı bir şekilde hukuk kurallarına bağlamak ve uygulamak zordur:

Yukarıdaki bölümlerde çıkar çatışması kavramını anlatırken, bir kamu görevlisinin yakınlarının da gireceği bir sınavın komisyonunda görev kabul etmesinin, kurumla iş ilişkisi olan bir firmadan kamu görevlisinin çocuğuna verilen bursun kabul edilmesinin, bir kamu görevlisinin kendi yakınlarının da bulunduğu bir arsanın durumunun da görüşüldüğü bir imar komisyonunda görev almasının, eşinin çalıştığı fabrikaya resmi görevli olarak denetime gitmesinin, arkadaşının da teklif verdiği bir ihale komisyonunda görev almasının etik açısından uygun olmadığını, ancak bunlara kanuni olarak bir engel getirilmediğini belirttik. Bu sayılan durumlarda da kanunen engeller getirilse, mesela, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda "ihale komisyonu üyelerinin arkadaşları o ihaleye giremez" diye bir hüküm getirilse, bunun uygulanması mümkün müdür? İhale komisyonu üyesinin arkadaşları nasıl tespit edilecek? Elbette, bu tespit mümkün değildir. Bu tespit mümkün olsa bile, her şeyi kanunlara yazmak mümkün müdür? Bu da mümkün değildir.

İşte bundan dolayı, etik mevzuatında konuyu düzenlemek ve kişiye bu hususta inisiyatif tanıyıp çıkar çatışmasına düştüğünde şahsi sorumluluğunun bulunduğu ve kendi vicdanıyla hareket ederek, görevden kendisinin çekilmesinin daha uygun olacağı açıktır.

3- Etik ve Hukuk arasında kalan bir kamu görevlisi nasıl bir tercihte bulunmalıdır?

Yukarıdaki bölümlerde, "kamu görevlilerin etiğe uygun olan ancak hukuka uygun olmayan davranışları" başlığı altında; "kamu görevlilerin bazı davranışlar etik açısından uygun ve yerinde olsa da, disiplin yönünde sorumluluk doğuracak özellikte olabilir" diyerek, bu duruma örnek olarak; "bir kamu görevlisinin zor durumda kalan bir yaşlı insanı, (yağmur altında ıslanan bir yaşlı insanı) resmi hizmete mahsus bir taşıya bindirerek gideceği yere kadar götürmesini" belirtmiştik. Şimdi bu durumda, etik açısından uygun bir davranış sergileyen personel, 237 sayılı Taşıt Kanununa aykırı hareket etme riskiyle karşılaşacaktır. Kamu görevlisi bu durumda nasıl bir tercihte bulunmalıdır? Daha açıkça sormak gerekirse; "yasaya aykırı hareket eden bir kamu görevlisinin, bunu etik davranışlarda bulunmak adına işlemesi, kendisini bir tahkikat sırasında kurtarabilir mi? Zor bir soru!

Bu sorunun tek bir cevabı yoktur. Kendisini sağlama almak isteyen bir kamu görevlisi "ben hukuka uyarak, resmi taşıta görevli olmayan bir personeli almam" diyebilir. Bu doğru bir tercihtir. Saygı duymak gerekir. Bunun yanında, "ben etik davranış sergiler ve vicdanımı rahatlatarak zor durumdaki birisini resmi taşıta alırım. Sonucuna da katlanırım" diyebilir. Her iki tercih de kendi

içerisinde tutarlı ve doğrudur.

SONUÇ:

Ülkemizde 2004 yılından itibaren yürürlüğe giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak 2005 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uygulamada tartışma konusudur. Kamu yönetiminde etik mevzuatının kapsam ve uygulaması, etik ve hukuk farkı, kamu yönetiminde hukuki kurallar yanında etik kurallarının uygulanmasında yaşanan sorunlar güncel bir konudur. Bu yazıda, bu sorunlara ve kamu görevlilerinin etik mevzuatı noktasında yaşadıkları tereddütlere yer verilerek, çözüm yolarlı üzerinde durulmuştur.

Bu tür sorun ve tereddütlerin, hizmet içi eğitimlerle ve zaman içerisinde uygulamanın yaygınlaşması ile giderileceğine inanmaktayım.

KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİM KARMAŞASI VE SİYASİLEŞME : BAKAN YARDIMCILARI[1]

Nihat Kayar [2]

GİRİŞ

13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla[3] , 239 maddelik 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 47 maddesinde *(Esasen 657 sayılı Kanunun Ek ve Ek geçici maddelerinde yaptığı değişikliklerle değişiklik sayısı 113'dür.)* değişiklik yapılmıştır. TBMM'nin 2011 yılında tatile girmeden önce verdiği 6223 sayılı Yetki Kanunu ile de 31 Ekim 2011 tarihine kadar çıkarılan 23 KHK ile kamu yönetimine ilişkin örgütlenme ve personel hukukuna ilişkin olarak köklü düzenlemeler yapılmıştır.

Esas itibariyle KHK uygulamasıyla, kamu yönetimini örgütsel ve personel rejimi düzeyinde düzenleme konusunda asli organ olan TBMM'yi devre dışı bırakma konusundaki bu girişim ilk değildir. Özellikle 1983 seçimlerinden başlayarak 1990 yılına kadar kamu personel rejimini düzenleme yetkisi tamamıyla siyasî iktidara terk edilmiştir. Bu dönemde, konuya ilişkin olarak 50'nin üzerinde KHK çıkarılmış ve bunların hiçbiri TBMM gündemine alınmamıştır. Yürütmeyi adeta asli kural koyucu organ durumuna getiren bu durum, "*kanuni rejim"* yerine "*idari rejim"*e[4] ya da *"Kanuna dayalı yönetim"* esası yerine *"KHK'ye dayalı yönetim"* esasına geçilmesine yol açmıştır. [5]

Hükümetler, 2001 yılındaki son yetki kanunu olan 4639 sayılı Kanun'dan sonra 2011 yılına kadar yaklaşık 10 yıl TBMM'den KHK amaçlı yetki kanunu almamıştır. TBMM tarafından kabul edilen son yetki kanunu ise 6 Nisan 2011 tarih ve 6223 sayılı *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'*dur. [6] 6223 sayılı Kanun, 6 ay süreli olup, amaç ve kapsamı bakımından kamu yönetiminin örgütlenmesine ve personel hukukuna ilişkin olarak önemli değişiklikler yapma yetkisini siyasal iktidara tanımıştır.

6223 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak kabul edilen ilk KHK, 12 Haziran 2011 tarihli genel seçimlerden sekiz gün önce çıkarılan 632 sayılı KHK olmuştur. 632 sayılı KHK ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesi ve 4924 sayılı Kanun'a[7] tabi olarak sözleşmeli pozisyonlarda çalışan

---

[1] Bu yazı, 2012 yılında Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği'nin (YAYED) internet sayfasına konulmuş metnin, 1 Kasım 2013 itibariyle yeniden gözden geçirilmiş halidir.

[2] Öğr. Gör., Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

[3] Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 6111, Kabul Tarihi: 13/2/2011, Resmi Gazete: 25/2/2011, 27846 (Mükerrer).

[4] Tutum, Cahit, "Kamu Personeli Sorunu", AİD, Cilt: 23, Sayı: 3, Eylül 1990, s. 37.

[5] Kayar, Nihat, Kamu Personel Yönetimi, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ağustos 2011, s. 388.

[6] Resmi Gazete: 3/5/2011, 27923. Anayasa Mahkemesi, 6223 sayılı Kanun'un iptal istemini oyçokluğu ile reddetmiştir. AYM, Esas: 2011/60 Karar: 2011/147, Karar Günü: 27/10/2011, Resmi Gazete: 15/12/2011, 28143.

[7] Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, No: 4924, Kabul: 10/7/2003, Resmi Gazete: 24/7/2003, 25178.

200 bin kamu personeli memur kadrosuna atanmıştır.[8] Aynı Kanuna dayanarak çıkarılan 22 yeni KHK *(633-654 sayılı KHK'ler)* ile hem kamu yönetiminin örgütlenmesine ve hem de kamu personel sisteminde önemli değişiklikler yapmıştır. Böylece 1983-1990 döneminden sonra, 2011 yılında da, *"Kanuna dayalı yönetim"* esası yerine *"KHK'ye dayalı yönetim"* esasına geçilmiştir.

Bu düzenlemelerle, Anayasaya uygunluğu tartışmalı, kamu yönetiminin örgütlenmesini ve personel rejimini tamamen siyasal etkilere ve özel sektörcü yönetim anlayışına bırakan bir yapı egemen kılınmaya çalışılmaktadır. Bu yazıda, örgütlenme ve personel sisteminde yapılan çok sayıda ve çok önemli değişikliklerden yalnızca bir tanesi, bakan yardımcıları konusu incelenmektedir.

Türkiye'de Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları ile ilgili temel Kanun olan 3046 sayılı Kanunu[9] değiştiren 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK [10] ile her bakanlığa istisnaî memur statüsünde bir bakan yardımcısı atanması kararlaştırılmıştır. Ancak buna benzer bir uygulama siyasî müsteşar adı altında 1935 yılında uygulamaya konulmuş, fakat kalıcı olmamıştır. Ayrıca, bakan yardımcılığı, Turgut Özal'ın Başbakanlığı döneminde, hukukî altyapısı oluşturulmadan uygulanmaya çalışılmış, fakat hemen vazgeçilmiştir.

Akademik çevrelerde de geçmişte buna benzer önerilerde bulunulmuştur. Cahit Tutum 1990 yılında yayımlanan bir makalesinde *"bakanlık özel kabinesi"* kurulmasını önermiştir. Tutum'a göre, kamu kesiminden ya da dışından başarı ve deneyim sahibi kişiler arasından bakanın takdiriyle atanacak ve bakan takdiriyle göreve devam edecek sınırlı sayıda kişiler bakanın özel kabinesini oluşturacaklardır. Hiyerarşik yapının dışında bulunacak olan bu ekibin görevi, bakanın *"zaman bütçesi"*ni yönetmek, hizmet politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak ve projeler geliştirmek ve siyasî karar merkezi ile kariyer yönetimi arasında iletişim, eşgüdüm ve uyum sağlamaktır. [11] Bu konu ise günümüze kadar herhangi bir yasal düzenlemeye konu olmamıştır.

Aşağıda önce siyasî müsteşar uygulaması, sonra da bakan yardımcıları konusu incelenmiş, benzer uygulamanın geçmişte geçirdiği sorunların da ışığında, Bakan yardımcıları konusunun Türk Kamu Yönetimine hukuksal ve yönetimsel bakımlardan uygunluğu tartışılmıştır.

SİYASÎ MÜSTEŞARLAR

1924 Anayasası'nda, VII. İnönü Hükümeti döneminde *(01.03.1935-01.11.1937),* 5 Şubat 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, *"Siyâsî Müsteşar"*lar Anayasal düzeyde yönetsel yapıya eklenmiştir.[12] 25 Mart 1937 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan kararname ile de sekiz bakanlığa *(Adliye, Millî Müdafaa, Dahiliye, Maarif, Ziraat, İktisad, Nafıa Vekilliği, Sıhhat ve içtimaî Muavenet)* sekiz siyasî müsteşar atanmıştır.

1924 Anayasası Hükümleri: Siyasî müsteşarları, Başbakan, TBMM üyeleri arasından seçerek Cumhurbaşkanının onayına sunar *(m.44/son).* Bakanların ve siyasî müsteşarların görev ve sorumlulukları *özel kanunla* gösterilir *(m.47).* İzinli veya herhangi bir sebeple özürlü olan Bakana, Bakanlar Kurulu üyelerinden bir başkası geçici olarak vekillik eder. Ancak bir Bakan veya bir siyasî müsteşar bir bakandan fazlasına vekillik edemez. Siyasî müsteşarın bakana vekâlet etmesi durumunda kararnamesi Meclis'e sunulur *(m.49)*. Bakanlar kurulu üyelerinden veya siyasî müsteşarlardan birinin Yücedivana yollanması hakkında TBMM tarafından verilen karar, kendisini

[8] Resmi Gazete: 4/6/2011, 27954 (Mükerrer).

[9] Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün Ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması Ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun No: 3046, Kabul Tarihi: 27/9/1984, Resmi Gazete: 9/10/1984, 18540.

[10] 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, KHK Sayısı: 643, Tarihi: 3/6/2011, Resmî Gazete: 8/6/2011, 27958 (Mükerrer).

[11] utum, agm., s. 42-43.

[12] Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Kanun No: 3115, Kabul Tarihi: 5/2/1937, Resmi Gazete: 13 Şubat 1937, 3533.

Bakanlıktan veya siyasî müsteşarlıktan da düşürür *(m.50)*. Anayasa'ya göre, bakanları, siyasî müsteşarları, Danıştay ve Yargıtay başkanları ve üyelerini ve Cumhuriyet başsavcısını görevlerinden doğacak işlerden dolayı yargılamak için bir Yücedivan *(Dîvân-ı Âlî)* kurulur *(m.61)*. Görüldüğü gibi, siyasî müsteşarların, görev suçu nedeniyle Bakanlar gibi Yücedivan'da yargılanacakları hükme bağlanmıştır.

Siyasî Müsteşarların Görevleri Hakkında Kanun Hükümleri: TBMM'de 5 Şubat 1937 günü kabul edilen 3115 sayılı Anayasa değişikliği Kanunundan üç gün sonra, 3117 sayılı *Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki Ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. [13]

3117 sayılı Kanun'a göre, siyasî müsteşarların sayısını ve hangi bakanlık işlerinde görevlendirileceklerini Başbakan belirler. Gerektiğinde bir bakanlık için birden fazla siyasî müsteşar seçilebilir *(m.3)*. Siyasî müsteşarların Bakanlar Kurulu toplantılarına katılımı, Başbakanın istemesine bağlıdır. Bunlar, Bakanlar Kurulunda, danışma niteliğinde oy verebilirler *(m.4)*. Ayrıca, kendilerine gönderilen belirli işlerden dolayı kişisel sorumluluk yüklenmiş olurlar. Ancak bu işlerden dolayı bakanların TBMM'ye karşı siyasî sorumlulukları sürer *(m.5)*. Bakanlar kurulunun toptan istifa veya düşürülmesi ile siyasî müsteşarların görevleri de biter. Ancak bir bakanın istifası veya düşürülmesi o bakanlıktaki siyasî müsteşarın da çekilmesini gerektirmez *(m.6)*.

Siyasî müsteşarların görevleri genel olarak ve sorumlu bakanın direktifi dairesinde; bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde bakana yardım etmek, yönetimi kendilerine verilen belirli bakanlık hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, Bakanlığın, TBMM'deki işlerini bakanlar adına izlemek ve sonuçlandırmak, bakana yöneltilen sorulara bakan adına cevap vermekten ibarettir *(m.7)*. Bunların görevlerinin sınır, derece ve türleri Bakanlar Kurulu tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenir *(m.8)*. Bunlara milletvekili ödeneğine ek olarak, ayda 200 lira ödenek verilir *(m.9)*.

Bakanlara yönetsel ve yasama işlerinde yardım etmek üzere getirilen bu düzenlemeden beklenen yarar sağlanamamıştır. Bakanların kendi durumlarını düşünerek yetersiz kişileri müsteşarlıklara almaları ve onların da genellikle bakanların gölgesinde kalmaları gibi sorunlarla karşılaşılmıştır.[14] Yaklaşık 8,5 ay sonra, I. Bayar Hükümeti döneminde *(01.11.1937-11.11.1938)*[15] 29 Kasım 1937 tarih ve 3272 sayılı Kanunla Anayasanın ilgili maddelerinde yapılan değişiklikle, uygulamada yarardan çok zarar verdiği görülen[16] siyasî müsteşarlık kurumu kaldırılmıştır.

BAKAN YARDIMCILARI

Siyasî müsteşarlık kurumuna benzer bir uygulama yaklaşık 74 yıl sonra, bu defa bir KHK ile yönetsel yapıya eklenmiştir. 3046 sayılı Kanuna, 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK *(m.3)* ile eklenen Madde 21/A ile

[13] Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki Ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun, Kanun No: 3117 Kabul tarihi: 8/2/1937, Resmi Gazete: 18 Şubat 1937, 3537.

[14] Mustafa Turan, "Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasî Müsteşarlıklar Ve Müstakil Grup", w3.gazi.edu.tr/web/mturan/word/ikideneme.doc (Erişim: 24.6.2011). "... ilk defa 1923 yılında gazeteci İsmail Müştak tarafından teklif edilmiştir... yazısında bu müsteşarlıkların gayesinin vekâlete adam yetiştirmek, vekillerin yükünü azaltmak ve herhangi bir hükümet krizinde ve meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda ülkenin boşlukta kalmasını önlemek olduğunu belirterek bu sistemin İngiltere, Fransa ve İtalya'da uygulandığını söylüyordu. Ancak o sıralarda bu teklif ile ilgilenilmemiştir... Diğer yandan Cumhurbaşkanı Atatürk de başlangıçtan itibaren bu müessseseye soğuk bakmıştır. Atatürk müsteşarlıkların kurulmasına pek taraftar olmamakla birlikte başlangıçta ses çıkarmamış, uygun zaman ve fırsatı beklemiştir. Bir süre sonra da böyle bir fırsat ortaya çıkmıştır. Dahiliye Vekâleti Siyasî Müsteşarı Malatya Milletvekili Abdülmüttalip Öker'den istenen ve kendisi tarafından hazırlanan iki raporun zayıf görülmesi ve Atatürk'ün seyahatten Ankara'ya dönüşünde resmî tören istememesini kimsenin gelmesini istemediği şeklinde yorumlayıp etrafa bu şekilde bildirmesi, Cumhurbaşkanı'nın Ankara garında yapayalnız kalması Atatürk'e istediği fırsatı vermiştir. Celâl Bayar'ın Başvekilliği yürüttüğü dönemde Atatürk, Vekiller Heyeti'ni ve Siyasî Müsteşarları, Celâl Bayar'ın evinde toplantıya çağırmıştır. Bu toplantıda siyasî müsteşarlıkların lüzumsuz olduğu kararına varılmış ve ayrı ayrı müsteşarların istifaları alınmıştır.".

[15] Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, Kanun No: 3272, Kabul Tarihi: 29/11/1937, Resmi Gazete: 1 Aralık 1937, 3773.

[16] Armağan, Servet, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İÜHF Yayın No: 2584/580, İstanbul, 1979, s. 30.

21 adet bakan yardımcılığı *(her bakanlık için 1 tane olmak üzere)* kadrosu ihdas edilmiştir.[17] Böylece, siyasî müsteşar deneyiminden sonra, Türk Kamu Yönetiminde yerleşen *"bir bakanlıkta bir müsteşar ilkesi"*[18] tekrar delinmiştir.

Bakan Yardımcılarının Atanma Yöntemi: 643 sayılı KHK ile *(m.11)*, 2451 sayılı Kanun'un[19] müşterek kararla atama yapılacak unvanları gösteren 2 Sayılı Cetvele, *"müsteşar ve yardımcıları" i*baresinden önce gelmek üzere *"Bakan yardımcıları"* ibaresi eklenmiştir. Buna göre, Bakan Yardımcıları yönetim hukukunda *"karma işlem"* olarak nitelendirilen müşterek ya da üçlü kararnameyle atanır ve 2451 sayılı Kanun'un 2'nci maddesindeki *"Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur."* hükmü nedeniyle, yetki ve usulde paralellik ilkesine uygun olarak aynı usulle görevden alınır.

Ancak, ilk işlemlerde, atanacak kişilerin belirlenmesinde fiilen tek belirleyicinin Başbakan olduğu ve bu durumda bakan yardımcılarının *"Başbakan Komiseri"* olarak nitelendirilmesinin daha doğru olacağı belirtilmiştir. Buna göre, fiilen Başbakan'ın atadığı ve O'nun bakanlık içinde gözü, kulağı ve eli olma işlevini de üstlenecek olan bakan yardımcıları, siyasetle bakanlık arasında değil, siyasal iktidardaki parti teşkilatıyla ilgili bakanlık arasında bir araç işlevini yerine getirmek üzere tasarlanmıştır. [20]

Bakan yardımcılarının atanmasına ve görevden alınmalarına ilişkin işlemlerin yargısal denetimi ise, yönetsel yargı mercileri tarafından yapılır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'na göre, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dava açılabilmesi Bakanlar Kurulu kararı ile atananlar ve müşterek kararname ile atananlardan da yalnızca müsteşarlar için geçerlidir.[21] Bu nedenle, bakan yardımcısı kadrolarına yapılacak atama ve görevden almalarda görevli ve yetkili yargı mercii, Ankara İdare Mahkemesi'dir.

Bakan Yardımcılarının Görev Süresi ve Mali Hakları: Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir (2.f.).

Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin %50'si oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir (3.f.). Bakanlık müsteşarının ek göstergesi 7600 olmasına rağmen Bakan Yardımcısının ek göstergesi 8000'dir. Başbakanlık Müsteşarına ödenen makam tazminatını almaktadırlar *(15.000xmemur maaş katsayısı).* Temsil tazminatı, Başbakanlık müsteşarına ödenmekte olan temsil tazminatı tutarı olan 20.000 rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımından oluşur.

Atanma Koşulları, Yönetsel Ve "Siyasî" Nitelikleri: 643 sayılı KHK ile (m.8/b), bakan yardımcıları, 657 sayılı Kanun'un istisnaî memurlukları gösteren 59'uncu maddesine Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM memurluklarından sonra gelmek üzere eklenmiştir. 657 sayılı Kanun'un *"İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar"* kenar başlıklı 60'ıncı maddesi, bu kadrolara atanma koşullarını düzenlemiştir. Maddeye göre, bakan yardımcısı olarak atanabilmek için, bu kadrolara 657 sayılı Kanunun 48'inci maddesinde yazılı genel koşulları taşıyan kişilerden atama yapılabilir. Buna göre, bu

[17] 636 sayılı KHK ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Çevre Orman Bakanlığı birleştirilerek Çevre, Orman Ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş, ancak bu yeni Bakanlık yaklaşık bir ay sonra, 644 ve 645 sayılı KHK'lar çıkarılarak, bu defa da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı olarak tekrar bölünmüştür. Böylece bakanlık sayısı artınca bakan yardımcısı sayısı da 20'den 21'e yükselmiştir.

[18] Güler, Birgül Ayman, **Türkiye'nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara, Ocak 2009, s. 183.

[19] Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, Kanun No: 2451, Kabul Tarihi: 23/4/1981, Resmi Gazete: 25/4/1981, 17321.

[20] İnsel, Ahmet, "Siyasî Komiser ya da Başbakan Komiseri", **Radikal,** 18.10.2011.

[21] Danıştay Kanunu, Kanun No: 2575, Kabul Tarihi: 6/1/1982, R.G.: 20/1/1982, 7580. **İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar** Madde 24 - (Değişik: 2/6/2000-4575/2 md.) 1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: a) Bakanlar Kurulu kararlarına, b) (Değişik: 2/6/2004-5183/4 md.)Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamelere, ... Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ... karara bağlar.

kadrolara, *enaz ortaokul mezunu olan*[22]*, kamu haklarından mahrum bulunmayan, kanunda yazılı suçlardan mahkûm olmayan, askerlikle ilgisi bulunmayan, görevini sürekli yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmayan ve 18 yaşını tamamlamış vatandaşlar* atanabilirler.

643 sayılı KHK'nin çıkarılmasının üzerinden 5 ay geçmiş olmasına rağmen, 30 Ekim 2011 tarihi itibariyle 21 bakan yardımcısından sadece 11'i atanabilmiştir. Bu tarihte Adalet, Dışişleri, Ekonomi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gümrük ve Ticaret, İçişleri, Maliye, Milli Savunma, Orman ve Su İşleri ve Ulaştırma Bakanlıklarına atama yapılmamıştı. Atanan isimlere bakıldığında daha çok iktidar partisinde milletvekilliği yapmış isimler dikkat çekmektedir.[23] Bu durum, seçilemeyen milletvekillerine KİT'lerde olduğu gibi *"arpalık"* da yaratıldığını göstermektedir. Bu uygulama, kamu yönetiminin işleyişinde siyasallaşma düzeyini artırmanın yanında, siyasal iktidarların bakanlıkların görev alanına doğrudan müdahalesini sağlamaya yönelik sonuçlar da yaratacaktır. Böylece, siyasal iktidar yanlılarının ekonomik ve mali istemleri, bakana ulaşamama eleştirilerini ortadan kaldırarak, bakan yardımcıları tarafından yönetim içinde daha etkili biçimde takip edilebilecektir. Bu durum ise, kamu yönetiminde siyasallaşmanın kurumsallaştırılmasıdır.[24]

Bakan Yardımcılarının Hiyerarşik Konumu: 3046 sayılı Kanun'un 21/A maddesine göre, Bakan yardımcıları Bakana *(Millî Savunma Bakanı dahil)* bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere atanır. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur. Bunlar, 657 sayılı Kanuna ekli I Sayılı Ek Gösterge Cetvelinin *"I Genel İdare Hizmetleri Sınıfı"* bölümünün 1-a bendine Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı ibaresinden sonra gelmek üzere eklenerek, bütün müsteşarlardan üstte ve bu iki makamla (*Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı)* birlikte bürokrasinin en üstüne yerleştirilmiştir.

Ancak, 3046 sayılı Kanun'un *"Müsteşarın görev ve sorumlulukları"*nı düzenleyen 22'nci maddesine göre, müsteşarlar da, *"bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde",* bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar bu belirtilen hizmetlerin yürütülmesinde*n "bakana karşı sorumlu"*dur.

Bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine dahil olduğu tartışmasız olmakla birlikte, bakanlık hiyerarşisindeki konumu açık değildir. Bakan yardımcıları ile müsteşarlar arasında hiyerarşik ilişki olup olmadığı tartışmaya

[22] Basında, bakan yardımcısı kadrolarına ilkokul mezunlarının da atanabileceğine ilişkin haberler görülmektedir. Bu durum aşağıdaki düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Ancak, bakan yardımcılıkları için ortaokul mezunlarından istekli bulunmaması gibi bir durum söz konusu olmayacağı için bunun gerçekleşme olasılığı çok zayıftır. Nitekim, bugüne kadar atanan bakan yardımcılarının tamamı üniversite mezunudur.
Sınıflandırmada öğrenim unsuru: Madde 41.
Başbakanın bu konudaki açıklamaları da, mevcut durumla uyuşmamaktadır: "Başbakan Recep Tayyip Erdoğan yeni kabine ve bakan yardımcılığı sisteminin sağlayacağı avantajları şöyle sıraladı: Yeni kabine ile çok daha seri, pratik, verimli neticeler alınacak. Yeni yapılanmada bakan ve müsteşar arasındaki bakan yardımcılığı istisnai bir memurluk gibi olacak. Üniversite mezunu olma şartı aranmayacak. İlkokul mezunu, ama kendisini ispatlamış bir kişi bakan yardımcısı olabilecek. İlkokul mezunu var, ilkokul mezunu var. Mesela Sabancı ne mezunuydu bilmiyorum, ama üniversite mezunu olmadığını biliyorum. Aynı şekilde merhum Koç, iş dünyasında kendilerini ispatladılar ve dünyada saygın bir yere oturdular. Değişik alanlardan kişiler olabilir. Bakanın müsteşarı idari görevleri yürütürken, siyasî, halkla ilişkiler gibi işlerde de bakan yardımcısı, bakanın verdiği yetkiler çerçevesinde görev yapacak; böylece bakan çok daha rahat ulusal ve uluslararası çalışmalarına koşturacak." www.sonsayfa.com/Haberler/.../Yeni-kadrolar-cok-balli.

[23] Abdurrahman ARICI, AKP Antalya 23. Dönem Milletvekili, Kültür ve Turizm; Orhan ERDEM, AKP 22 ve 23. Dönem Konya Milletvekili, Milli Eğitim; Alaattin Büyükkaya, AKP 22. Dönem İstanbul Milletvekili, AB Bakanlığı; Mehmet Ceylan, AKP 22. ve 23. Dönem Karabük Milletvekili, Kalkınma; Aşkın Asan, AKP 23. Dönem Ankara Milletvekili, Aile ve Sosyal Politikalar; Agâh Kafkas, AKP 22. Dönem Karabük Milletvekili, Sağlık; Kutbettin ARZU, AKP 23. Dönem Diyarbakır Milletvekili, Gıda, Tarım ve Hayvancılık; Halil ETYEMEZ, 12 Haziran 2011 genel seçimlerinde AKP Konya milletvekili adayı oldu, seçilemedi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik; Muhammet BALTA, AKP Eski Trabzon İl Başkanı, Çevre ve Şehircilik.

[24] İnsel, Ahmet, Siyasî Komiser ya da Başbakan Komiseri, **Radikal**, 18.10.2011. "Bakan desen, tam değil; müsteşar desen, o da değil, deve mi kuş mu belirsiz bir ara siyasal kademe yaratmıştı Başbakan. Başbakan yardımcılarının görev ve yetkilerini belirten yönetmelik ise daha yayımlanmadı. Şimdilik 21 bakanlıktan 8'inde bakan yardımcısı var. Ne yaptıklarını bilmiyoruz... Bakan yardımcısının parti ile bakan arasında bir baraj çekmesi ve bakanın çok fazla parti teşkilatının baskısı altında kalmasını engellemesi için de tasarlanmış olması mümkün. Bu durumda, başbakan komiseri tanımı siyasal komiserden daha doğru bir tanım olabilir."

açıktır.[25] Bu düzenlemelere bakıldığında, her ikisi de doğrudan bakana bağlı olarak görev yapacak olan kamu görevlileri arasında hiyerarşik ilişki bulunacağı görüşünü ileri sürmek güçtür. Bakan yardımcıları ve müsteşarlar arasında bakanlığın yönetim hiyerarşisindeki yeri konusundaki belirsizlik durumu, *çift başlılık ve yönetimde karmaşa* yaratacaktır.[26] Hatta, bakan ve bakan yardımcısı arasında da sorunlar yaşanabilir,[27] güçlü olmayan veya Başbakanla ters düşen bakanlar döneminde, bakan yardımcılarının fiilen bakanlığı yönetmesi söz konusu olabilir.

Ne var ki, bakan yardımcıları, hukukî konumları nedeniyle, istisnaî memur olarak düzenlendiği için siyasî nitelikleri itibariyle daha etkili bir makam olarak ihdas edilmiştir. Nitekim Başbakanın, *"Şimdiki müsteşarlar, idari müsteşar ama Bakan yardımcıları adeta siyasî müsteşar olacak."* açıklaması bunu doğrular niteliktedir.[28] Ancak, 3046 sayılı Kanun'a sadece 21/A maddesinin eklenmesi, buna karşılık müsteşarların durumuna ilişkin hiçbir düzenleme yapılmamış olması karşısında, isimlendirilmeleri farklı da olsa (*"bakan yardımcısı" ve "müsteşar"),* bakanların günümüzde iki yardımcısı bulunmaktadır.

Muhtemelen atamalar tamamlandıktan ve bu konuların uygulamada yaratacağı sorunlar ortaya çıkmaya başladıktan sonra, bir kanun ya da KHK çıkarılacaktır. Bu nedenle olsa gerek, 652 sayılı *Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'*de[29] , bakan yardımcılarına ilişkin hiçbir düzenlemeye yer verilmemiştir. Millî Eğitim Bakanlığı Teşkilatı'nı gösteren (I) Sayılı Cetvel'de sadece müsteşar, müsteşar yardımcıları ve genel müdürlere yer verilmiştir. 652 sayılı KHK'ya göre, Müsteşar, *"Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olup Bakanlık hizmetlerini, Bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, Bakanlığın amaç ve politikaları ile stratejik planına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Bakanlık birimlerine gereken emirleri verir, bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar, bu hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.".* Ayrıca, KHK'nin *"Yetki devri"* kenar başlıklı 34'üncü maddesine göre, Bakan, Müsteşar ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Görüldüğü gibi, Millî Eğitim Bakanlığı Bakan yardımcılığına, 30 Ekim 2011 tarihinde Bakan yardımcısı atanmış olmasına rağmen, bakanlığın teşkilat kararnamesinde konuya ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Anayasa'ya ve ilgili kanunlara göre, Bakanlar, siyasî ve yönetsel görevleri olan kişilerdir. Bakanların siyasî yanı Anayasa Hukukunun, Bakanlık hiyerarşisinin en üst hiyerarşik amiri olarak yönetsel yanları ise Yönetim Hukukunun ilgi alanına girer. Bakan yardımcılarının *"siyasî"*, müsteşarların ise yönetsel konulara bakacağı belirtilmekte, ancak siyasî konuların ne olduğu

[25] Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri,** 11. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ağustos 2011, s. 148; Kayar, **agk.**, s. 285.

[26] **Eğilmez, Mahfi, Radikal,** 14 Haziran 2011. "Bakan yardımcılığı bence Türk yönetim sistemine uygun bir model değildir. Bakan yardımcılığı uygulaması geçmişte Özal hükümetleri sırasında denendi ve son derece başarısız bir uygulama olarak tarihe geçti. Özal zamanındaki uygulamada bakan yardımcıları milletvekilleri arasından atanıyordu. Bu kez parlamento dışından olacak. Bence bu uygulama Özal dönemi uygulamasından da başarısız olmaya mahkûm. Her şeyden önce bürokrasi patron olarak bakanı bilir. Hatta başbakanla doğrudan ilişkisi varsa başbakanı patron olarak beller. Bakan yardımcısı bürokrasiyi yönlendiremez. Verdiği talimatlar bakana aktarılır ve o ne diyorsa o yapılır. Bir süre sonra bakan yardımcısı verdiği talimatlar yerine getirilmeyince bürokrasinin düşmanı olur. Özal döneminde bakan yardımcıları siyasî kişiler olduğu halde sıkıntılar taşınamaz düzeye çıkınca bu model kısa sürede terk edilmişti. Bu kez de öyle olur ve bir-iki yıl içinde bu sistemden vazgeçilir. O nedenle şimdiden söyleyebilirim ki gereksiz zaman kaybına neden olmaktan başka bir işe yaramaz."

[27] **Bakan yardımcılığında 'bakanım' krizi** - "Hükümetin, bu dönemde uygulamaya koyduğu bakan yardımcılığı sisteminde ilk kriz 'hitap'tan çıktı. Bürokratlar, göreve başlayan bakan yardımcılarına da 'sayın bakanım' diyerek hitap etmeye başladı. Bu da, asıl bakan ile yardımcısı arasında zaman zaman sıkıntıların yaşanmasına yol açtı. Başkent kulislerinde dolaşan bilgilere göre, bakanların seçim bölgesine yaptıkları gezilere bakan yardımcıları da katılıyor. Seçmenler de, bakan yardımcılarını 'bakanım' diyerek hitap ediyor. Bu da, asıl bakan ile bakan yardımcısının karışmasına neden oluyor. Bazı bakanların bu durumdan duydukları rahatsızlığı yakın çevresine anlattığı öğrenildi. Kulislerde, bazı bakanlıklarda bakan yardımcıları için uygun bir hitap şeklinin araştırıldığı konuşuluyor. Bakanlıklardaki hitap krizinin önümüzdeki günlerde da daha da artacağı tahmin ediliyor." **Star, 17/10/2011, (Hüseyin Özay Haberi).**

[28] Recep Tayyip Erdoğan, ATV, 9 Haziran 2011 tarihli canlı yayın konuşması.

[29] Karar Sayısı: KHK/652; Resmi Gazete: 14/9/2011, 28054.

belirtilmemektedir. Kaldı ki, istisnaî memur da olsa bir kamu görevlisine siyasî görev ve konum vermek ve Başbakanın söylediği gibi, bunların *"siyasî müsteşar"* olarak konumlandırılmaları açıkça k*amu yönetiminin yansızlığı* ilkesine de ters düşer.

Bakan yardımcılığı oluşturmanın, Anayasal dayanağı olduğunu söylemek de güçtür. 1982 Anayasası'na göre *(m.109)* Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Maddede bakan yardımcılığı ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bir KHK ile istisnaî, ancak sonuçta bir kamu görevi ve kamu görevlisi yaratmak ve bunlara siyasî konum ve siyasî rol vermek Anayasa'ya aykırıdır.[30] 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi bu uygulamanın Anayasa ile düzenlenmesi bu konudaki tartışmalara son verebilirdi. Ama bu düzenleme elbette, düzenlemenin yaratacağı sakıncaları ortadan kaldırmazdı. Böyle bir durumda bakan yardımcıları ancak, *"siyasî danışman"* gibi çalışabilir.

Bakan yardımcılığı Anayasa'da düzenlenmediği için bakan yardımcıları siyasî konularda örneğin TBMM ve Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamaz ve oy kullanamaz. Keza, bunlar, Anayasadaki *"Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak, bir bakan birden fazlasına vekillik edemez." (m.113/2)* hükmü gereğince bakana vekâlet de edemez. Ancak bunlara, yönetsel konularda müsteşara devredilen yetkiler *yetki devri* ya da i*mza devri* yoluyla devredilebilir. [31]

SONUÇ

Türk Kamu Yönetimi, özellikle son yıllarda çıkarılan KHK'lerle örgütlenme, işleyiş ve personel rejimi açısından ciddi ve kaygı verici bir dönüşüm yaşamaktadır. Düzenlemelerin sakıncaları, uygulama sürecinde daha belirgin bir biçimde ortaya çıkacaktır. Bu yazının konusunu oluşturan bakan yardımcıları konusu da, mevcut dönüşüm içerinde önemli bir yere sahiptir.

Düzenleme yapılmasının ardından yaklaşık beş ay geçmiş olmasına rağmen, atamaların çoğunluğunun yapılamamış olması bile başlı başına bir sorun olup, uygulamanın sancılı olacağına işarettir. Mevzuattaki yetersiz düzenlemeler nedeniyle, bakan yardımcılarının tam olarak ne yapacakları da belli değildir. Bu nedenle, bakan yardımcısı ve müsteşarın bakanlık hiyerarşisindeki yeri belirsiz ve bakanlık yönetiminde karmaşa yaratacak bir durumdadır.

Uygulamanın daha başında, seçilemeyen milletvekillerine arpalık verme biçiminde atamalar yapılmıştır. Böylece iktidardaki siyasal partinin eski milletvekilleri, bakanlık bürokratı olmuştur. Yapılan atamaların fiilen Başbakan tarafından yapıldığı düşünüldüğünde, bunların, Başbakanın, bakanlıktaki işleyişi kontrol eden birer gözlemciye dönüşme tehlikesi de vardır. Bu nedenle, bakan ve yardımcısı arasında sorunlar yaşanabileceği gibi, güçlü olmayan veya Başbakanla ters düşen bakanlar döneminde, bakan yardımcılarının fiilen bakanlığı yönetmesi de söz konusu olabilir. Böylece bakan yardımcıları hem bakanla ve hem de müsteşarla yaşanacak sorunlar nedeniyle Bakanlık yönetiminde *çift başlılık ve yönetimde karmaşa* yaratma riski taşımaktadır.

Siyasal iktidar yanlılarının ekonomik ve mali istemleri, bakana ulaşamama eleştirilerini ortadan kaldırarak, bakan yardımcıları tarafından yönetim içinde daha etkili biçimde takip edilebilecektir. Bu durum ise, kamu yönetiminde siyasallaşmanın kurumsallaştırılmasıdır. TBMM'yi bir kenara iterek, geniş kapsamlı ve Anayasaya uygunluğu tartışmalı bir Bakanlar Kurulu işlemi ile yaratılan istisnaî memur statüsündeki bakan yardımcılarına siyasî müsteşar konumu verilmesi, *kamu*

[30] Anayasa Mahkemesi, ilgili KHK hükmünün iptal istemini, "6223 sayılı Kanun kapsamında olduğundan ve Anayasanın 91. maddesinin birinci fıkrası uyarınca Anayasaya aykırı olmadıklarına ve bu maddelere ve ibarelere ilişkin iptal istemlerinin REDDİNE" karar vermiştir. Kararın gerekçesi 1 Kasım 2013 tarihi itibariyle henüz yayınlanmamıştır.

[31] Gözler, **agk**., s. 148.

yönetiminin yansızlığı ilkesine de aykırıdır.

Bakan yardımcıları uygulaması, daha önce de denenmiş ve Türk kamu yönetimi kültürüne uymadığı ve bakanlık yönetiminde sorunlar yarattığı için kalıcı olamamıştır. Mevcut düzenleme de uzun soluklu olmayacağı gibi, uygulandığı zaman içinde de kariyer ve liyakat üzerine inşa edilmeye çalışılmış olan kamu personel rejimini, yarattığı siyasî etkileri nedeniyle tahrip edecektir.

Tablo 1: Siyasî Müsteşar- Bakan Yardımcısı Karşılaştırması

	Siyasî Müsteşar	**Bakan Yardımcısı**
TBMM üyeliği	Evet	Hayır
Seçilme/Atanma	Başbakan, TBMM üyeleri arasından seçerek Cumhurbaşkanı onayına sunar	Müşterek kararname
Hukuki Dayanak	1924 Anayasası	643 sayılı KHK
Bakana vekâlet	Evet	Hayır
İstisnai memurluk	Hayır	Evet
Görev suçu nedeniyle yargılanma	Yüce Divan	Yargıtay
Yücedivana sevk/ Yargıtay'da yargılanma	TBMM'nin sevki, siyasî müsteşarlıktan düşürür	Düşürmez
Görev süresi	Hükümetin süresiyle sınırlı	Hükümetin süresiyle sınırlı

TÜRKİYE – RUSYA EKONOMİK İLİŞKİLERİNİN SİYASETE ETKİSİ

Ali Koplay*

Uluslararası ilişkilerde genelde üç temel yaklaşım söz konusudur. Bunlar, realizm , idealizm ve çoğulculuktur.

Realizme göre; tüm devletlerin ortak özelliği hepsinin idealler veya etik değerler yerine çoğunlukla ekonomik ve askeri güç peşinde olmasıdır.Realizm, temelde devletlerin birbiriyle işbirliği yapmaya yanaşmayacağını, işbirliği halinde dahi öncelikli olarak kendi çıkarlarını gözeteceğini belirtir.Realizme göre, devletler uluslararası politikanın temel aktörleridir. Çok uluslu şirketler veya uluslararası çevre veya insan hakları örgütleri gibi uluslararası örgütler aktör olarak kabul edilmedikleri gibi, Nato veya BM gibi uluslararası örgütler de üyesi olan devletlerden ayrı bir varlıkları ve egemenlikleri olmadığı gerekçesiyle aktör olarak kabul edilmezler. Realistlere göre, devletler üniter ve rasyonel yapılardır ve uluslararası ilişkilerin ana gündemini ulusal güvenlik konuları oluşturmaktadır. Siyasi ve askeri konular en önemli konular olarak gören realistlere göre devletler ulusal çıkarı maksimum kılmak için çaba gösterir. Realizmin diğer önemli bir varsayımı da, devletlerin tek tek güvenliğini sağlayacak bir merkezi otoritenin olmadığı uluslararası yapının anarşik olduğudur. Yani her devletin kendi çıkarı için hareket edeceğini ileri sürerler. Bir çok önemli noktaya tekrar dikkat çekmek gerekirse realizme göre, eğer devlet hayati çıkarlarını gözetmede başarısız olursa içinde bulunduğu uluslararası ortam tarafından acımasızca cezalandırılır. Sonuç olarak, Vasguez, realizmin varsayımlarını üç başlık altında toplamaktadır. 1)-Devlet, uluslararası politikanın temel faktörüdür. 2)- İç politika ve uluslararası politika ayırımı yapılmaktadır. 3) Uluslararası ilişkiler güç mücadelesi olarak görülmektedir. [1]

İdealizm ise; tartışmalı da olsa, uluslararası ilişkilerin ilk teorisidir.I.Dünya savaşı sonrasında, devletlerin birbirleriyle olan ilişkilerinde savaşı engelleyememeleri ve kontrol edememelerine tepki olarak yükselişe geçmiştir. İdealizme göre devletler, sadece siyasi değil, ekonomik ilişkilerle de birbirlerine bağlıdır. Bu teoriye göre devletler karşılıklı olarak işbirliğinden faydalanırlar.Çoğulculuk teorisi ise; uluslarası ilişkilerde işbirliğini açıklayan bir teoridir. Çoğulcular küresel sorunların ancak küresel bir işbirliği ile çözüleceğine inanırlar.Uluslararası ilişkilerin devletler arasında karşılıklı pazarlıkların neticesinde ortaya çıktığını savunur. [2]

Kurtuluş savaşı esnasında Türkiye-Rusya arasındasında kurulan yakın dostluk İkinci Dünya Savaşını takip eden Soğuk Savaş

---

*Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Uzmanı, KAYAD Onursal Genel Başkanı

[1] ARI,Tayyar " Uluslararası İlişkiler Teorileri, Çatışma, Hegomanya, İş Birliği" Bursa-2012

döneminde farklı bloklarda yer almaları nedeniyle eski ivmesini kaybetmiştir.1990'da Doğu Bloğunun dağılmasından sonra Sovyetlerin yerini alan Rusya Federasyonu ile Türkiye arasındaki ilişkiler yeniden canlanmıştır. 1990'lı yıllarda politik ve ekonomik ilişkiler kurulmuş ve 2000'li yılların başından itibaren özellikle de 11 Eylül sonrasında Türkiye-Rusya ilişkilerinde yeni stratejik arayışlar başlamıştır.[3]

Devletler arasındaki stratejik ilişkiler açısından Türkiye, hiç şüphesiz, uluslararası ilişkilerin hem küresel, hem de bölgesel düzeyinde oldukça önemli bir rol oynuyor. Çin ve Rusya'dan farklı olarak Türkiye Nato üyesi, AB üyeliği için aday ve İslam dünyasının en modern ülkesi olarak "modern dünyaya" çok daha derin entegre olmuştur. Ancak, Türkiye'nin dış politikası, uluslararası ilişkilerdeki rolü ve Türkiye'nin dünyadaki yerinin yeniden düşünülmesi gerekiyor. Türkiye, Karadeniz ve Balkan kimliğini yeniden gözden geçirmesi gerekiyor. Türkiye, Müslüman dünyasında kendi çıkarları ve etkisini yayarak, müslüman dünyası ve batı arasında, İsrail Arap Devletleri arasında, Suudi Arabistan ve İran arasında bir köprü rölünü oynamaya çalışıyor.[4]

Amerikan analisti George Fridman'ın görüşüne göre, "Türkiye, askeri yetenekleri açısından herhangi bir müslüman devletinden daha müreffeh ve güçlüdür. Türkiye'nin radikal islama doğru ilerlediği fikri, uluslararası sistemde endişe ve düşmanlık yaratıyor". Bununla birlikte, Rusya durumunda olduğu gibi, gelişmiş dünyada Türkiye'nin tam entegrasyonu için alternatifi yoktur, çünkü onun bir müttefik olarak kaybı büyük bir jeopolitik başarısızlık olacaktır.[5]

Bugün uluslararası toplumun tüm üyeleri, en gelişmiş AB ülkeleri ve ABD dahil olmak üzere, küresel ekonomik ve finansal krizin etkisini yaşıyor. Kısa vadede genel eğilim, dış politikanın ekonomikleştirilmesi ve ideolojileştirilmemesidir. Bu durum, Türkiye'nin Rusya ve Çin'in çok taraflı işbirliği formatına daha derin katılmasına yol açıyor. Bununla birlikte, bu eğilim çok kutuplu sistemin ayrı bağlantıları içindeki ve kendi dinamikleri-güç merkezlerinin sürekli değişen yapılandırmaları ve küreselleşmenin farklı zorluklarının değişikliği nedeniyle yaşanan stresi yok etmiyor. [6]

Ekonomik ilişkilerin siyasete etkisini daha iyi anlayabilmek için soğuk savaş sonrasında ortaya çıkan Avrasyanın veya Avrasyacılığın ne anlama geldiğini ve amacını ve ideolojisini anlamak gerekmektedir. Avrasyacılık" tıpkı " medeniyetler çatışması ve tarihin sonu" tezleri gibi soğuk savaş sonrasının entellektüel ikliminde en çok tartışılan konuların başında yer almaktadır.Özellikle Rus ve Türk fikriyatlarına haiz bir düşünce akımı olarak Avrasyacılığın kökleri daha geniş bir tarihe kadar uzanmaktadır. Belki de en önemlisi Rus ve Türk düşünce hayatının diğer akımları ile kesiştiği, zıtlaştığı, iç içe geçtiği ve özgün olduğu hususlarıdır. SSCB'nin dağılmasından sonra, üzerinde en çok tartışılan konulardan birisi, "Avrasya" kavramı ve onun ideolojik formulasyonu olan "Avrasyacılık" olmuştur. Aslında Avrasyacılık Rusya'ya ve Türkiye'ye özgün bir düşünce kavramıdır. [7]

Bu bağlamda, günümüz Türk Avrasyacılığı derinlemesine teorik bir kurgulama olmanın ötesinde genelde dünya dengeleri ve politiği, özelde de Avrasya olarak adlandırılan coğrafyada Türkiye'nin tutumuna yönelik önermeler kümesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Türk Avrasyacılığının henüz gelişmekte olan bir düşünce olduğu dikkate alındığında katı bir sınıflandırma yerine belli başlı Avrasyacı yönelimlerinin belirlenmesi daha doğru olacaktır.Bunlardan ilki, temelde global düzene ve küreselleşmeye karşıt olmaktan ziyade, onunla uyum içerisinde ancak Türkiye'ye kendi bölgesinde daha etkin ve merkeze yerleştirecek bir strateji olarak

[2] www.usak.org.tr
[3] ÇAKMAK, Haydar , EROL, Mehmet Seyfettin " Türkiye Cumhuriyeti Rusya Federayonu İlişkileri" Ankara-2013
[4] ARBATOVA, Nadejda " Çok Kutuplu Dünyada Türkiye- Rusya İlişkileri" Ankara- 2013
[5] Rusya ve Türkiye ikili ticarette dolardan kurtuluyor, 2012/01/17 http://news. Bcm.ru/world/2012/1/17/352250/1
[6] ARBATOVA, Nadejda " Çok Kutuplu Dünyada Türkiye- Rusya İlişkileri" Ankara- 2013
[7] İSMAYILOV" Meşdi "Avrasyacılık- Mukayeseli Bir Okuma, Türkiye ve Rusya Örneği" Kasım-2011- Ankara

geliştirilen Avrasyacılıktır. Burada bir liberal muhafazakar tutum şekillenmektedir.

İkinci tutum ise; Kılıçbeyli'ninde işaret ettiği gibi Türk-İslam Sentezi, kültürel birlik ve ekonomik işbirliği çerçevesinde,"yeni osmanlı" konsepti doğrultusunda AB'ye üyelik ve ABD ile stratejik ortaklıktan vazgeçilmeksizin, küreselleşmeye karşı Türk kimliğinin güçlendirilemesini öngörmektedir. Üçüncü tutum ise, dünyayı ABD (atlantikçilik/ küreselleşme/ezenler) ve diğerleri (avrasyacılık/bölgesellleşme/ezilenler) olarak gören avrasyacılıktır. Global düzen ve küreselleşme en çok eleştirilen kavramlardır. ABD ve AB karşıtllığı barizdir. Bunlara karşı Avrasya coğrafyasında Türkiye'nin Rusya, Çin ve İran ile gerçekleştireceği işbirliği politik bir strateji ve program olarak Avrasyacılık şeklinde sunulmaktadır.[8]

Avrasyacılık ideolojisini daha ileri taşıyarak avrasya imparatorluğu kavramını kullanan bilim adamları da mevcuttur.Bu bakış açısıyla; avrasya imparatorluğunun güney istikametindeki politikası da, stratejik, ideolojik ve kültürel açılardan anti-amerikancı genel avrasya eğilimine cevap veren bir güç ile sağlam bir kıtasal ittifaka mütemayil olmalıdır."Ortak düşman" prensibinin burada da başlıca faktör olması gerekir." diyen görüşlerde mevcuttur.

Yani Avrasya'nın güneyinde teorik olarak yeni imparatorluğun güney kutbu rolünü oynayacak birkaç jeopolitik yapı mevcuttur. Hindistan ve Çin, doğu bölgesinden sayılır ve Pan-Asya entegrasyonu perspektifi ile bakılırsa geriye Filipinler ve Pakistandan "mağrip" ülkelerine kadar uzanan islam dünyası kalmaktadır.Avrasya imparatorluğu, islam dünyasının şahsında bir hedef-yer küre üzerinde Amerikan ve batı hükümranlığını kırma ve ileride tam olarak durdurma doğrultusunda çalışan muteber potansiyel müttefiklere sahiptir. [9]

Büşra Esanlı'ya göre Soğuk Savaş sonrası Türkiye'de Türkçü düşünce, kendi tarihinin dördüncü safhasını yaratmıştırki bunun da başlıca iki nedeni vardır.Birinci neden bölgesel, geniş ve çeşitlenmiş bir dış politika savaşı ve endişeleridir.Soğuk Savaş sonrasının yeni şartlarının jeoekonomi oluşumları olan Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü ve Ekononmik İşbirliği Örgütü türünden faaliyetlere hazırlanan Türkiye'de ciddi olarak bir bölgesel kültürel yakınlık stratejileri geliştirme gereksinimi doğmuştur. ABD başta olmak üzere, batı ülkelerinin, genellikle "fundamentalizm" korkusuyla Türkiye'ye model ülke rolü biçmesi Türkçülük çalışmalarını diplomatik ve kültürel anlamda güçlendirme dürtüsü yaratmıştır. İkinci neden ise, yeni bir kimlik oluşturma yani aidiyet belirleme ihtiyaçlarından kaynaklanmıştır. [10]

Kısaca belirtmek gerekirse; hem Rus hem de Türk - neo - avrasyacılığın arkasındaki asıl mesele jeopolitik düşüncedir.Türk neo avrasyacılığının ise jeopolitiğe bakış açısı pragmatizimdir. Jeopolitiği Avrasya'nın var olma nedeni olarak görmez. Jeopolitik Avrasya güç mücadelesinde ayakta kalmanın yollarını gösteren pratik bir araçtır. Rus Avrasyacılığının jeopolitik algısı Rusya-Avrasya özdeşliğini temellendirir ve Avrasya ile Atlantik arasındaki zıtlığı meşrulaştırır.Aslında Rus ve Türk- neo Avrasyacılıkları, Avrasya'daki stratejik-ideolojik düzlemde Avrasya haklarının birliğine vurgu yapmaktadır. Fakat Avrasya birliğine yönelik jeopolitik projelerde Türkiye'nin rolü ve konumu noktasında belirgin farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Avrasya'da bütünleşme arayışları konusunda ise her iki kesim farklı jeopolitik öncüllere sahiptir. Türkçü Avrasyacıların jeopolitik öncülü Avrasya'da Türkiye'nin merkezde olduğu çok boyutlu bir ekonomik konsolidasyonun başlatılmasıdır. Nihayetinde Rus ve Türk neo-avrasyacılıkları arasında ulus-devlet- imparatorluk dilemması " olarak nitelendirilebilecek önemli bir çelişki söz konusudur. Rus avrasyacılığı coğrafi faktörlere dayanarak mekansal bütünlük vurgusuyla imparatorluğun organik yapısını meşrulaştırma gayreti içindedir.Türk avrasyacılığı ise avrasya stratejisini avrasyadaki işbirliği ve ulus devletler

[8] AKGÜL, Fatih " Rusya ve Türkiye'de Avrasyacılık" IQ Kültür Sanat Yay. İstanbul 2009.

[9] DUGİN, Aleksandır " Rus Jeopolitiği- Avrasyacı Yaklaşım", İstanbul 2010

[10] BEHAR, Bürsa Erşanlı" Türkçülük, Türkiye'de ve Azerbaycan'da (1990'lı yıllar)" Avrasya Etüdleri, Cilt3, Sayı 3, Sonbahar 1996,

arasında ortak politikaların izlenmesi olarak görmektedir. [11]

Konunun bütünlüğü açısından AKP döneminde Türkiye'nin dış politikası ve Putin döneminde Rusya'nın dış politikasını bu çerçevede ele almak gerekmektedir.

1- AKP Döneminde Türkiye'nin Dış Politikası

2002 yılı sonunda Meclis tarafından onaylanan AKP hükümetinin programında; *"Türkiye'nin bizim kültürel yakınlığımız çerçevesinde Orta Asya ve Kafkasya ülkeleri ile işbirliğini geliştirmeye devam edecektir, fakat bunu "dostça ilişkiler içinde olduğumuz Rusya Federasyonu çıkarlarına halel getirmeden"* yapacağız şeklinde ifade edilmiştir. Bu konuyla ilgili olarak dönemin TBMM Başkanı Köksal TOPTAN tarafından*"Türkiye ve Rusya'nın Avrasya ülkeleri ile özel ilişkileri var..., her iki ülkeninde onlara karşı tarihsel ve coğrafi sorumluluğu var. Türkiye Rusya'yı, istkrar ve refah açısından Avrasya bölgesinin anahtar ülkelerinden biri gibi görüyor*". Şeklinde açıkça ifade edilmiştir.

Rusya Akademi Bilimleri Şarkiyat Enstitüsü Uzmanı Elena Urazova 'nın belirttiği gibi, xxı.yüzyılın 10.yıllarında bölgesel politikaların ağırlıklı olarak post-sovyet alanının entegrasyonuna amaçlanan önceki sınırlı ayarından çekilen Rusya gibi, Türkiye, Avrasya'da kendini sadece "Türk dünyasının en gelişmiş ülkesi olarak ve ilgili yükümlülüklerini değil, aynı zamanda, dünyada küresel değişikliklerine karşılık veren bölgesel entegrasyon süreçlerinin ilgilenen katılımcısı pozisyonunda görüyor.

Türkiye için Avrasya'nın jeostratejik önemini artıracak başlıca faktörlerden biri enerjidir. 2005 yılında açılan Bakü- Tiflis-Ceyhan boru hattı, Türkiye için sadece enerji açısından değil, aynı zamanda katılan ülkelerin siyasi işbirliği için de önemlidir. Petrol boru hatları yanı sıra Azerbaycan ve Türkmenistan'la planlanan doğal gaz boru hatları Türkiye'nin Hazar Bölgesi ve Avrupa arasında bir enerji terminali oluşturduğunu gösterebilirler ve bu hususta ABD'nin desteği çok açıktır. Eski Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL'in dediği gibi "Bakü-Tiflis- Ceyhan boru hattı ABD'nin desteği ve yardımı olmadan gerçekleştirilemezdi. " sözünü yabana atmamak gerekir.[12]

Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra Türkiye Karadeniz Ekonomik İşbirliği (KEİ) (1992) kurucularından biri olmuştur. Üyeleri Orta Asya Türk Cumhuriyetleri olan Ekonomik İşbirliği Teşkilatında (EİT) temel bir rol oynuyor ve tam üyelik konusunda AB ile görüşüyor.[13] Türk bilim adamı N.ÇOGAL'ın söylediği gibi " zaman zaman, Türk siyasi çevreleri veya Türkiye Cumhuriyeti Devleti, "bölgede ABD, Çin ve Rusya'nın artan müdahalesi ile yüzleşmektedir. Türki Cumhuriyetlerinin bağımsızlığını korumak açısından ise, Türkiye'nin bu bölgedeki rolü çok önemlidir. Yani Türkiye doğu ile batı arasında bir denge politikası yürütebilir.

Fakat, Batı Asya'nın kuzey hattında Rusya, güney hattında da İran ile yaşanan periyodik gerginlikler Türkiye'nin manevra alanını daraltmıştır. Rusya ile yaşanan gerginlikler büyük ümitlerle devreye sokulan KEİ'nin etkinlik kazanmasını engelleyerek kuzey hattındaki manevra kabiliyetini azaltırken, İran ile yaşanan periyodik gerginlikler ECO'nun güney kuşağında işlevsel bir rol üstlenme imkanını yok etmiştir. ECO ve KEİ gibi bölgesel nitelikli örgütlerin etkili kullanım yerine, sadece bölge-dışı sistematik faktörlere dayalı politikalar geliştirmiş olması bu üç ülke arasındaki rekabete en avantajlı başlayan ülke olan Türkiye'nin etkinliğinin zamanla azalmasına yol açmıştır. Bu durumda uluslararası sistematik güç merkezleri ile olan ilişkisini bölgesel etkinlik temeline dayandırmayan

[11] İSMAYILOV" Meşdi " Avrasyacılık- Mukayeseli Bir Okuma, Türkiye ve Rusya Örneği" Kasım-2011- Ankara

[12] S.Demirel "BTC Siyasi Kararlılığın Ürünüdür", Stratejik Analiz no:62, June 2005, S.20. www.foreignpoliciy.org.tr/documents/ shostom.22.01/08 html.

[13] Şangay İşbirliği Örgütü "Türkiye'nin Yol Haritası" www.turbocagi.org.tr/modules, yorumlar.

bölge güçlerini bekleyen, kaçınılması güç bir neticedir. Bu açıdan Türkiye'nin Ortadoğu ve Orta Asya politikalarında ortaya çıkan zaaafların temelinde bunlar vardır. [14]

Rusya'nın Dünya Ekonomisi ve Uluslarası İlişkiler Enstitüsü Uzmanı Nadejda Arbatova'nın "çok kutuplu dünyada Türkiye- Rusya İlişkilleri " konulu makalesinde belirttiği gibi, Türkiye ve Rusya arasında zamanla dış politik ilişkiler yönünden kırılmalar yaşanmaktadır. Yani 2008 yılının kafkasya krizi, Ankara dış politikasını ve genel olarak Rus-Türk ilişkilerini yeniden gözden geçirilmesi için yeni başlangıç noktası oldu. Saakaşvili'nin Güney Osetya'daki hükümet serüveni acımasız Rus müdahalesi ile sonuçlandı.Türkiye bu çerçevede yeni yaklaşımlar sergilemek zorunda kaldı. Bu gölgedeki istikrarsızlık, Türkiye için stratejik açıdan önemli olan ve potansiyel riskler açısından savunmasız olan enerji projelerinin geleceğini etkiledi. Komşularla sıfır sorun ilkesi tanım gereği gerçekçi olmadı, neo-osmanlıcılık kavramı yarardan çok zarar getirdi.

Nadejda Arbatova'nın belirttiği gibi, Türkiye bir kaç yıl önce, İsrail'den uzaklaşarak ve İran ve bölgesel ortakları ile –Suriye ve Hamas" hareketi- yakınlaşarak kendi dış politikasında 180 derece dönüş yaptı. Moskova, bu yakınlığı bölgedeki konumuna bir destek olarak algıladı.Özellikle İran konusunda bu durum görülmektedir.Ancak gerçek anı geldiğinde, BM güvenlik Konseyinde, Suriye üzerinde çözünürlüğe oy verildiğinde Türkiye, İran ve Rusya'dan ayrılarak ve bu konuda batı ve arap ülkeleri ile birleşerek, büyük ölçüde Damascus'a karşı kendi konumunu değiştirdi.

Miçigan Üniversitesi Profesörü Muhammet AYUB'un görüşüne göre, Türkiye ABD ve müttefiklerinin geleneksel stratejik bağımlılığına dönecektir, anlamına gelmez, bu bağımlılık, soğuk savaş döneminde ve onyıl sonra Türk dış politikasını belirliyordu. Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti, ülkenin stratejik özerkliğine ve Orta Doğu'da daha büyük bir etkinliğe yöneliyor. Ama aynı zamanda, böyle bir politika Türkiye'nin Nato ve ABD ile ilişkilerine mal olmamalıdır.

Ekonomik ilişkilerin siyasete etkisi bağlamında, enerji boyutunun da ele alınması gerekir. Bu Çerçevede; Rusya'nın diğer ülke devletleriyle yapısal siyasi ilişkilerini çoğu zaman enerji üzerinden yaptığı hepimizin malumudur.Rusya Federasyonu, son dönemde enerji zengini coğrafyasının yardımıyla ekonomik açıdan güçlü bir ülke konumuna yükselmiştir. Rusya, en fazla ihracatını diğer ülkelere petrol ve doğalgazdan yapmaktadır.

Rusya, diğer kaynak ülkeler ve geçiş ülkeleri ile oluşturduğu boru hattı diplomasisinde kendi çıkarlarını gözeten stratejiler geliştirmiştir. Dünyanın en büyük doğalgaz ihracatçısı ve üçüncü büyük petrol ihracatçısı olan Rusya, zengin enerji rezervlerine sahip olmanın yanında, petrol ve doğalgazı tüketici ülkelere ulaştırmada sahip olduğu boru hatları bağı ile stratejik açıdan önemli bir konuma sahiptir. Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan ve Özbekistan gibi kaynak ülkeleri kendi kontrölünde tutmak isteyen Rusya, enerjiyi ve boru hatlarını politik bir araç olarak kullanmıştır.Aynı şekilde, geçiş ülkelerinde de benzer politikalar uygulamış 2006'da Ukrayna ile yaşanan doğalgaz krizi, bunun en somut örneklerinden birisi olmuştur.[15]

Rus doğalgaz şirketlerinden olan Gazprom'un Ukrayna'ya karşı doğalgaz ücretlerini artırması ve Ukrayna'nın borcuna istinaden doğalgazı kesmesi ile yeni bir süreç başlamıştır. Fakat, burada ekonomik sebeplerin yanında başka sebeplerde vardır. Rusya, Ukrayna'yı AB ve NATO ile yakınlaşması ve aralarında algılanması gereken, yani Rusya'nın Ukrayna'ya anlatmaya çalıştığı, Ukrayna'nın batı bloğunda olmayı tercih etiği, Rusya'nın arka bahçesini terk ettiği, o zaman onun da Avrupalı ülkeler gibi doğalgaz için aynı ücreti ödemesi gerektiğidir. Yani Rusya, enerji alanında ve boru hatlarında sahip olduğu üstünlüğü, Ukrayna'ya karşı kullandığı gibi yine Belarus ve Gürcistan gibi diğer geçiş ülkerine karşı da kullanmıştır. Rusya'nın bu tutumu

[14] DAVUDOĞLU, Ahmet "Stratejik Derinlik" Türkiye'nin Uluslararası Konumu" 75.baskı, Mart-2012

[15] LOUGH, John, " Russia's Energy Diplomacy" briefing paper, Chatham House, May 2011, http// www.chathamhose.org/sites/default/files/19352051bp lough.pdf

ve yaşanan kriz hem geçiş ülkesi hem de tüketici olan Türkiye'yi ve diğer tüketici ülkeri de tedirgin etmiştir.[16]

21.yüzyılın en stratejik üretim merkezlerinden biri olmaya aday olan Hazar Bölgesi, ham petrol ve doğal gaz üretim ve ihraç potansiyeli açısından çok dikkat çekmektedir.Uluslararası dev şirketlerin bölgede onlarca milyar dolarlık enerji anlaşmaları yapmış olmaları, Hazar Bölgesinin önemini ortaya koymaktadır.[17] SSCB'nin yıkılması ile Hazar Havzası, paylaşılması gereken yeni bir pasta olarak ortaya çıktı. Bazılarını Hazar Denizini, 21yüzyılın körfez bölgesi olarak nitelendirirken bazıları da burayı, 21.yüzyılın enerji deposu olacak bir bölge olarak adlandırmaktadır.

Hazar Bölgesi, Sinan OGAN'ın ifadesiyle, " Hazar oyunu çok büyük bir oyun. Dünyanın en güçlü ülkeleri ve en büyük şirketleri bu oyunun içerisindedir." Dick CHENNEY'in söylediği gibi "tarihin hiç bir döneminde Hazar Bölgesi kadar, bir anda, böylesi bir stratejik öneme sahip olan toprak parçası hatırlamıyorum." Cümlelerinden hareketle bu bölge sadece zengin petrol ve doğal gaz kaynakları ile değil, aynı zamanda jeopolitik konumu sebebi ile de dünyanın en önemli nüfuz mücadelesi alanlarından biridir. Dolayısıyla bu bölgede yaşanan nüfuz mücadelesi sadece kıyıdaş ülkelerden ibaret değidir.Ayrıca, Hazar Bölgesinde sürdürülen enerji mücadelesini, jeopolitik, ekonomi ve güvenlik unsurlarının yer aldığı çok yönlü bir oyuna benzetmemiz münkündür. SSCB'ğinin dağılmasından sonra, Rusya, Çin ve ABD gibi büyük güçler, komşu ülkeler olan İran, Pakistan, Türkiye ve ayrıca bazı petrol şirketleri Hazar Bölgesinde büyük bir rekabet içine girmişlerdir. Hazar Bölgesindeki enerji rezervleri, yeni bağımsız devletlerin egemenliklerini korumalarında, gelir elde etmelerinde, siyasi ve ekonomik istikrarlarını sağlamlaştırmalarında kilit konumdadır.Bununla birlikte, enerji ihracatıyla gelecek zenginlik, bu ülkelerin (Azerbaycan, Kazakistan, Türkmenistan, ve Özbekistan), sadece ekonomik gelişmelerinde değil, Hazar Bölgesinde yer alan Türk Cumhuriyetlerinin her geçen yıl artan üretimlerinin dünyaya pazarlanması için yeni taşıma güzergahlarına şiddetle gereksinimleri vardır. Fakat Rusya, bu bölgedeki ekonomik ve siyasi kontrolünü elden bırakmamaktadır. [18]

ABD yönetimi ise, Hazar Bölgesinin zengin enerji kaynaklarının Batı'ya güvenli şekilde aktarılmasını istemekte ve kaynaklar üzerinde Amerika'nın kontrolünü sağlayacak bir politika izlemektedir. Bu amacının ekonomik olmasının ötesinde stratejik yönüde vardır. Yani Amerika, enerji kaynakları üzerindeki Rus hakimiyetinin kalkmasını isterken, kendisi de bu kaynaklara sahip olmak istemektedir. Ayrıca Çin'in ve İran'ın da bölgedeki nüfusunu azaltmaya çalışmaktadır.Türkiye'nin bölgedeki enerji konusundaki siyaseti ise, Avrasya'daki yeni büyük oyunu anlamak, Orta Asya ve Kafkaslara yönelik belirlenmiş gerçekçi politikaların uygulanması şeklinde olması, bölge açısından yarar vardır. [19]

Başka bir deyişle Amerikan yönetimi, Hazar Bölgesinde ABD'nin etkisini artttırmayı, Rusya, İran, Çin ve Hindistan arasında oluşacağı tahmin edilen ittifaka karşı temel araç olarak görmektedir. Ertan EFEGİL'in belirttiği gibi, Beyaz Saray'ın 1997 yılında hazırladığı " Hazar Havzasının" Enerji Kalkınması" isimli bildiride, ABD'nin buradaki politikasının dört ana yönü şöyle belirtilmiştir.

1-Bölge devletlerinin demokratikleşme ve Pazar ekonomisine geçme süreçleri hızlandırılacak ve sağlamlaştırılacak

2-Hazar enerji kaynaklarının güvenliği sağlanacak.Bunun içinde Hazar denizi enerji kaynaklarının, Rus kontrolü olmaksızın farklı güzergahlardan dünya piyasalarına

[16] KANBAL, Burcu" Türkiye ve Rusya Federasyonu İlişkilerinde Boru Hatları Diplomasisi" www.orsam.org– 13 şubat 2012.
[17] OGAN, Sİnan " Hazar'da Tehlikeli Oyunlar: Statü Sorunu, Paylaşılamayan Kaynaklar ve silahlanma yarışı, http// www.strategturkey.org., 2004
[18] YÜCE, Çağrı Kürşat" Kafkasya ve Orta Asya, Enerji Kaynakları üzerinde Mücadele", Ötüken Yayınları, Istanbul,2006
[19] YÜCE, Çağrı Kürşat"Kafkasya ve Orta Asya, Enerji Kaynaklarıüzerinde Mücadele", Ötüken Yayınları, Istanbul,2006

serbestçe sunulması garanti altına alınacak.

3-Bölgesel çatışmalar, barışçı yollarla çözüme kavuşturulacak ve bölge devletlerinin önce kendi aralarında daha sonra da diğer devletler ile entegrasyonu sağlanacak

4-Amerikan ve diğer ülkelerin şirketlerinin bölgedeki ticari faaliyetleri etkilenecek.

Ayrıca bildiride, konuyla ilgili olarak ABD'ye Rusya Federasyonuna ve Türkiye'ye yönelik siyaset önerilmektedir.Özel bir güvenlik olmadıkça Rusya'yı rahatsız etmenin anlamsız olacağı vurgulanmaktadır.

Kısaca, enerji alanında stratejik uygulamalar ortaya koymaya çalışan ve elindeki enerji gücünü siyasete yansıtmaya çalışan ve bu gücü diğer ülkeler üzerinde egemenliğini etkileyecek derecede politika üreten devletlerin, başta Rusya ve ABD, Çin Halk Cumhuriyeti, İngiltere, Orta Asya Ülkeleri ve İran gibi diğer Ortadoğu devletleridir.

Güçsüzlüğü gücünde saklı matruşka ekonomisi olarak nitelendirilen Rusya ekonomisinin kaderini adeta enerji fiyatlarının akıbeti belirliyor. Yani bir taraftan enerji fiyatlarının artması Rusya'yı orta ve uzun vadede enerji bağımlısı ekonomik yapı statüsüne sokarken, enerjiye bağımlı ekonomi Rusya'nın adeta yumuşak karnı haline dönüşüyor. Dolayısıyla Rusya, uzun dönemde ekonomisini çeşitlendirmesse, eneji satrancı üzerinden ekonomisini diğer ülkelerin siyasetini pek fazla yönlendiremeyeceği ortadadır. Çünkü Rusya, en güçlü göründüğü anda bile, bünyesinde yapısal sorunlar barındıran bir ekonomik yapıya sahiptir. Rusya için önümüzdeki yıllarda en büyük problemlerden birisi yaşlanan nüfus, diğeri de enerji bağımlısı ekonomisi olacaktır.[20]

Başka bir deyişle, boru hatları diplomasisinin en somut örneklerini sergileyen Türkiye ve Rusya ise enerji alanında hem bölgesel hem de global açıdan stratejik öneme sahip iki devlettir. Rusya, doğalgaz ve petrolde dünya için çok önemli bir kaynak ülke, Türkiye ise, Rusya'nın kaynaklarının dünya pazarlarına ulaşmasında önemli bir köprüdür. Aslında bu alan iki ülkenin rekabetini had safhaya çıkarmaktadır. Bölge devletlerin üzerinde ekonomik ve siyasi anlamda büyük bir kontrole sahip olan Rusya, oluşturulmakta olan enerji politikalarını ve devletlerin siyasetlerini ve ekonomik yapılarını belirlemede kritik bir rol oynarken aslında devletlerin bağımsızlıkları üzerine de dolaylı etki etmektedir.

Avrasya'daki petrol ve doğalgaz boru hatları projeleri, Türkiye açısından 21.Yüzyılın önemli projeleridir.Ancak petrol ve doğalgaz rezevlerinin bulunduğu ülkeler ile boru hatlarının geçeceği ülkelerin çoğundaki istikrarsızlık ve belirsizlik, herkese yarar sağlayacak ekonomik ilişkilerin gelişmesine engel olmaktadır. Diğer taraftan SSCB dağıltıktan sonra, Türkiye'nin Kafkaslar ve Orta Asya jeopolitiği açısından bölgedeki yeri ve çıkarları özetle şu şekilde ifade edilebilir.

a- Türkiye'yi siyasi ve ekonomik alanda güç sağlamaya yönelik destek verecek potansiyel, kafkasya'da ve Orta Asya'da vardır. Bunlar, ortak dil, etnik yapı ve kendi kültürleridir.

b- Soğuk savaş tehdit algılamaları, batı bloğu ile birlikte, Sovyetleri Birliğine karşı idi. SSCB ile ortak sınırın kalmaması ve zayıflayan bir ideoloji açısından, Türkiye için görece bir rahatlama söz konusudur.

c- Orta Asya zenginliği yanında bölgenin Uzak Doğuyla olan ilişkilerinde bir Türkiye-Orta Asya uzak doğu ekseni oluşturmasıyla jeopolitik önemini Türkiye koruyacaktır.

d- Enerji nakil hatlarında doğalgaz ve petrolde geçiş noktası olarak, gerek jeopolitik konum gerekse iç ekonomik koşullar açısından çok önemli olacaktır.[21]

Yani Meftun METİN'in de ifade ettiği gibi; enerji alanında politikalar belirlenirken Kafkasya ve Orta Asya konusunda

[20] ÖZDAL, Habibe " Rusya'nın Yumuşak Karnı: Enerjiye BağımlıEkonomi", Analist Dergisi, Sayı:13, Mart 2012

[21] YÜCE, Çağrı Kürşat" Kafkasya ve Orta Asya, Enerji Kaynakları üzerinde Mücadele", Ötüken Yayınları, Istanbul,2006

ulusal stratejiler belirlenmelidir.Ancak, bu yapılırken çok yönlü bir bakış açısıyla analizler yapılabilmeli; ABD, Rusya ya da Çin eksenli değil, Türkiye eksenli politikalar üretilerek Türkiye'nin siyasi ve ekonomik yönden gücü artırılmalıdır.

Uluslararası ilişkilerde ve dış politikada vazgeçilmemesi gereken en önemli husus, "ulusal menfaatlerin her zaman öncelikli görülmesi ve bu konuda kararlı ve istikrarlı politikalar geliştirilmesinin hayati önem taşıdığıdır. Elindeki diplomatik araçları kullanamayan devletler, uluslararası sistemde etkin bir güç olamayacakları gibi, kendi ulusal çıkarlarını savunmak ve korumakta başarılı olamazlar. Burada diğer devletlerin amaçlarını, çıkarlarını iyi belirleyebilmek uyguladıkları taktikleri görebilmek, bir sonraki adımlarını tahmin edebilmek, Türkiye'nin çıkarlarına uygun politika belirleyip bu yönde uygun stratejiler geliştirebilmek çok önemlidir. Türkiye'nin ekonomik ilişkilerde başarılı olabilmesi ve uluslararası siyasette daha etkin ve kalıcı olabilmesi için, özellikle enerji alanında doğru bir boru hattı diplomasisi geliştirmek ve enerji merkezi olma yolunda başarılı olmak için

-Ulusal çıkarları koruyan ve ulusal çıkarlardan taviz vermeyen bir enerji politikası geliştirilmeli,

-Rusya'dan AB'den ve ABD'den gelen " anlık tepkiler"e göre, "anlık enerji politikası" izlenmemeli,

-Enerji alanında belirlenen hedefler, akılcı, mantıklı ve uygulanabilir olmalı

-Boru hattı diplomasisini başarılı bir şekilde uygulamak için konunun uzmanı bilim adamları, akademisyenler, bürokratlar ve devlet adamları ile çalışılmalı,

-Dahil olunan projelerdeki antlaşma metinleri iyi analiz edilmeli ve hukuksal boşluklardan doğacak, Türkiye'nin aleyhine işleyecek bir sürecin olmaması için gerekli özen gösterilmeli,

-Rusya karşısında, Türkiye'nin elinin güçlü olduğu alanlar belirlenip onlar üzerinden strateji geliştirilmeli

-Rusya'ya karşı enerji alanında yaşadığımız bağımlılığı kırmak adına, diğer ülkeler ile doğru ilişkiler izlenerek kaynak ülkelerde çeşitliliğe gidilmelidir. [22]

Türkiye coğrafi konumu nedeniyle ve zengin enerji kaynaklarına sahip bölgeler arasında olmakla çok büyük öneme sahip bir ülke olduğu kuşkusuzdur.Bu husus hiç bir zaman unutulmadığında, istikrarlı ve ulusal çıkarları koruyan bir enerji politikası geliştirildiği ve başarılı boru hatları diplomasisi ile pekiştirildiği taktirde, Türkiye enerji alanında söz sahibi olan bir ülke konumuna gelecek, dünya enerji güvenliğini sağlayan en önemli aktörlerden biri olacak ve enerji merkezi olma hedefine kavuşacaktır.

Rusya, Türkiye ve Batı arasındaki karşılıklı politik, sosyo kültürel ve ekonomik ilişkilerde Avrupa ve Kuzey Amerika Ülkeleri, Avrupa Birliği, Nato, Uluslararası Para Fonu ve diğer uluslararası örgütlerde bir çok paralellik vardır. Rusya gibi Türkiye'de çeşitli batı kurumlarına entegrasyonlara katılım için çabalamaktadır. Fakat sık sık diyalog için kendi adına arzu eksikliği ile karşı karşıya kababilmektedir. Türkiye için 50 seneden beri AB üyeliği, Avrupa birliği ülkeleri ile ve aynı zamanda ABD ile Nato genişlemesi sorununda, AB ile vizesiz rejime geçilmesi, Amerikan füze kalkanı sorunu ve diğer meselelerde diyaloga geçilmesi açısından kendine özgü isteksizlik göstermektedir. [23]

Şayet daha önce sözkonusu karşıdurumlar Rusya ve Türkiye'nin politik ve ekonomik gelişmişlik koşuluna şartlandırılmıştı. İstatistiki sonuçlara baktığımızda, Almanya ve Fransa nüfusunun yaklaşık % 70''nin Türkiye'nin Avrupa Birliği entegrasyonuna karşı çıkmaktadır. Avusturya'da ise bu rakam %76'a yükselmektedir.[24]

2-Putin Döneminde Rusya'nın Dış Politikası

Rusya'nın uluslararası alanda başlattığı

[22] KANBAL, Burcu" Türkiye ve Rusya Federasyonu İlişkilerinde Boru Hatları Diplomasisi" www.orsam.org– 13 şubat 2012

[23] ÇAKMAK, Haydar , EROL, Mehmet Seyfettin " Türkiye Cumhuriyeti Rusya Federayonu İlişkileri" Ankara-2013

ataklara yakından bakmak gerekirse, Putin'in iktidara gelmesiyle Rusya'nın "Realpolitik" sahneye çıktığını söyleyebiliriz.SSCB'nin çöküşünden sonra Amerikalı ideologlar tarafından sıkça dile getirilen saptamalardan biri, ABD'nin uluslararası politikada artık " ideolojik engellerden kurtulduğu " idi. Bu, Amerikan dış politikasının, sosyalist blok öncesi burjuva " realpolitik" (gerçekçi politika) dönemine yeniden " kavuşması" anlamına geliyordu. Örneklemek gerekirse, geçimişte az yada çok SSCB'nin "etki alanı" olarak kabul edilen kimi ülkeler ile ilişkiler "ideolojik engellere takılmadan" gerçekleştirilebilecek, hegemonya projeksiyonu için yeni fırsatlar elde edilmiş olcaktır.[25]

Revizyonist SSCB döneminde, Rus yönetiminin Batı'ya bakışı, emperyalist bloğun ağır saldırılarının etkisiyle ve kaçınılmaz olarak, "savunma"ya ağırlık verilmekteydi.Yani SSCB Batı'daki mevzilerini korumanın dışında bir hamle geliştiremedi. Üç doğu Avrupa ülkesinin NATO'ya kabul edilmesine karşılık olarak, Rusya, belli tedbirler almaya başladı. Birincisi; ABD'ye, Baltık ülkelerinin (Estonya, Letonya, Litvanya) NATO'ya alınmasını "kırmızı hattın ihlali" olarak göreceğini açıkça ilan etti. Bu tanım, Baltıklar'a genişlemesinin " Rus ulusal çıkarlarına doğrudan tehdit"kabul edileceği anlamına geliyordu. İkinci tedbir, güvenlik konsepti alanından geldi. Rus hükümeti, dünyayı şoke eden bir hamleyle, "nükleer doktrinini"saldırganlaştırdı. SSCB dönemindeki eski doktirin, Sovyetlerin nükleer saldırıyı ilk başlatan taraf olmayacağına" dair garanti veriyordu.Yeni doktirin ise, ulusal çıkarlara yönelik hatalı bir tehdit durumunda, nükleer güç kullanımına yeşil ışık yakılmaktaydı.[26]

Putin yönetiminde Kremlin, Güney Kafkaya'ya yönelik politikalarında pragmatizm gereği, ekonomik boyutlu siyaset izlemiştir. 2000'li yıllarda Moskova, Güney Kafkasya devletlerinde elektrik, gaz ile ilgili devlet şitketlerinin özelleştirme sürecine Rus firmalarının katılımını teşvik etmiş ve bu sayede bu ülkelerin iç politika dinamiklerine etki etmeyi amaçlamıştır. Örneğin 17 Temmuz 2002'de Rusya ile Ermenistan arasında yapılan bir ticari anlaşmayla, Erivan Rusya'ya olan 101 milyon dolar borcu karşılığında ülkenin büyük askeri tesisi olan Nairit, Mars ve ülkede elektrik ihtiyacının %40'ını üreten Hazardan hidroelektirik santrali başta olmak üzere beşbüyük tesisini almaya karar vermiştir. Görüleceği üzere, son yıllarda, Rusya Ermenistan ile olan ilişkilerinde ekonomi boyutuna artan biri önem vermeye başlamıştır. Ermenistan'a yönelik olarak, V.Putin Eylül 2001'de yaptığı ziyaret esnasında imzalamış olduğu "2010 yılına kadar uzun vadeli ekonomik işbirliği anlaşmasına " göre, RF- Ermenistan İkitisadi ilişkileri 2001-2010 dönemini kapsayan uzun vadeli ekonomik işbirliği planına dayandırılmaya başlanmıştır. [27]

SSCB dağılmasının ardından ayrıca Rusya insiyatifli örgütler kurulmuştur.Bunlara bağımsız devletler topluluğu ülkeleri deniyordu. Bunlar; Azerbaycan, Belarus, Ermenistan, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızıstan, Moldova, Özbekistan, Tacikistan, Türkmenistan, Rusya Federasyonudur.Moğolistan BDT'luluğunun çeşitli kurumlarında gözlemci sıfatıyla yer almaktadır.

Rusya, BDT'nun kuruluş amacı ve bünyesinde barındırdığı alt birimlerdenden anlaşılacağı üzere, bu organizasyon vasıtasıyla selefi SSCB'nin dağılmasının ardından oluşan jeopolitik boşluğun yine kendisi tarafından doldurulacak eski birlik ülkeleri nezninde daha önce edindiği nüfusunu sürdürmeyi hedeflemektedir.Bu bağlamda, Rusya'nın neredeyse tüm komşu ülkeleri nezninde BDT çatısı altında ulusal güvenliğini pekiştiren önemli kazanımlar edindiğini de belirtmek gerekir. [28]

[24] Turkey, Russia eye strategic partnership in Medvedev visit. Todays Zaman,11 May, 2010 ile İnaç H. İdenty Problems of Turkey during the European Union Integration Process Journal of Ekonomic and Social Research 6 (2), p.33-62

[25] İVANOV, İgor Sergeviç " Rusya'nın Dış Politikası ve Dünya (Makaleler ve Toplantılardan Derleme", Uluslararası İlişkiler Moskova Devlet Üniveristesi, Rusya Siyaset Ansiklopedisi- Rospen yayınları, Moskova, 2001.

[26] ELNUR, Hasan Mikail" KGB Albaylığından Devlet başkanlığına Putin Dönemi Rusya", 2008, İstanbul

[27] CABBARLI, Hatem " Bağımsızlık Sonrası Ermenistan- Rusya İlişkileri"Ankara çalışmaları,Mayıs 2004, Sayı: 15,

BDT'unun ana kuruluş amaçları arasında şunlar yer almaktadır:

-Politik, ekonomik, beşeri ve kültürel alanlarda işbirliği,

-Üye devletlerin "ortak ekonomik alan" çerçevesinde devletlerarası işbirliği, ilişkiler ve entegrasyonun derinleştirilmesi

- İnsan hak ve özgürlüklerin sağlanması

-Uluslararası barış ve güvenliğin sağlanmasında işbirliği, genel ve tam silahsızlanmaya ulaşma

-Karşılıklı hukuksal yardımlaşma

-Devlet birimleri arasında sorun ve çatışmaların barışçıl bir şekilde çözülmesi 'yer almaktadır. [29]

Türkiye- Rusya ekonomik ilişkilerinin siyasete etkisi bağlamında çok önemli bir yere sahip olan ortadoğuyu da bu çerçevede ele almak gerekir.

2000 yılında Putinin iktidara gelmesiyle Rusya yeniden güçlü bir devlet olmak için çeşitli adımlar atmaya başladı.Bu adımlardan en önemlisi ortadoğu ülkelerine yapılan ziyaretlerdi. Bu hedeflerden ilki, Rusya'nın yeniden bir süper güç olduğunu Amerikan etkisinde olan Ortadoğuya kendini göstermekti. İkinci hedef olarak bölgedeki ekonomik potansiyeli kullanarak Rusya'nın petrol-dışı ekonomisini geliştirmek ve üçüncü hedef ise, Çeçen direnişine karşı Arap, Türk ve İran desteğini azaltmaktı. 2004 yılının aralık ayında Putin, Ortadoğunun Rusya etkisi için uygun bir yer olduğuna karar verdi. Bu düşünceye varmasının iki nedeni vardı. Birincisi, ABD'nin coğrafyadaki etkinliğinin Irak ve Afganistan işgalleriyle kötüye doğru gitmesi, ikincisi ise, yükselen petrol fiyatlarının Rusya'nın elini kuvvetlendirmesiydi. Rusya, Arap ülkelerinin SSCB döneminden kalan borçlarının affı konusunu gündeme getirerek stratejik hamlelerinden ilkini atmış oldu.Rusya, ABD ile Türkiye arasında Irak savaşı konusunda oluşan sürtüşmeyi de kullanmayı denedi. [30]

ABD'nin ortadoğuda durumunun her geçen gün kötüye gitmesiyle Rusya Ortadoğuda doğal olarak daha fazla etkin olmaya çalışmıştır. Bu yüzden Rusya Lideri Putin, Suudi Arabistan, Katar ve Ürdünü ziyaret eden ilk devlet başkanı ünvanını aldı. Gezi sırasında, Çeçen direnişine olan desteğin kesilmesi yönünde uyarılarda bulunurken, Rus silah ve nükleer reaktörlerine yeni müşteriler bulmak içinde bolca çaba sarf etmiştir.Putin aynı zamanda Rusya-İran-Katar OPEC-Gaz antlaşması konusunda da temaslarda bulunularak, Arap sermayesini, Rusya'da bankacılık alanında yatırımlar yapmaları konusunda ikna etmeye çalışmıştır. ABD ve İsrail tarafından Filistine uygulanan ambargoların kaldırılması konusunda da Rusya gücünü göstermeye devam etti.

Her ne kadar, SSCB zamanından bu tarafa Moskova, orta doğuda arap ülkeri temelli bir politika izlesede günümüzde Rusya ve İsrail'in bir çok konuda birbirine ihtiyaç duyduğu görülmektedir. En başta İsrail, Rusya'nın bölgedeki en büyük ticari ortağıdır. Diğer taraftan eski SSCB cumhuriyetleri dışında en büyük rusça konuşan nüfus İsrail'de yaşamaktadır. Buna rağmen iki ülkenin ilişkileri inişli çıkışlı bir seyir izlemektedir. 2005 yılında İsrail Başbakanı Putinin ülkelerine ziyaretini " tarihi " bir olay olarak nitelendirmektedir. Zira sadece, Sovyet liderleri değil, Rus çarları dahi "kutsal topraklara" ayak basmamıştır. İsrail yetkilileri, Moskova'nın Arap ülkelerine silah satışı ve Rusya'da her geçen gün artan yahudi düşmanlığı konusundaki kaygılarını dile getirselerde Putin'in ziyareti bu kaygıları azaltmadığı gibi, Putin'in ağlama duvarını ziyareti sırasında kipa takmayı reddetmesi tarafları diplomatik krizin eşiğine getirmiştir. Bu durumlarda göstermektedir ki, iki ülkenin ekonomik ilişkilerinin yanında siyasi ilişkileri de arzu edilen seviyede değildir. [31]

Soğuk savaş sonrası dönemin belki de en önemli sonuçlarından birisi, bölgelerarası etkileşim alanlarının yeniden tanımlanmasını

[28] TEMUR, Ferit" Rusya İnsiyatifli Örgütler", Yeni Rusya , Haziran-2010

[29] http// ru.wikipedia.org /wiki/ (Erişim tarihi:2 mayıs 2010).

[30] B.IŞIK " Rusya- Ortadoğu İlişkileri " Yeni Rusya- Haziran -2010

gerektiren bir konjönktür doğurmuş olmasıdır. Çift kutuplu yapı dolayısıyla daha önceki dönemde birbirleriyle kopuk gibi görünen bölgeler arasındaki ilişkiler radikal bir şekilde değişmiş ve hertürlü iç etkileşime açık yeni bir dinamik boyut kazanmıştır.Bu bölgelerarası stratejik etkileşim bir taraftan bölgesel güçlere manevra alanı açarken, diğer taraftan da yeni güvenlik riskleri

ile yüzleşme zorunluluğu doğurmaktadır. Mesela Türkiye, bu gölgelerde artık sadece NATO'nun bir üyesi olarak değil, kendi ulusal stratejilerini de gözeten bir aktör olarak davranmak zorundadır. Diğer bölgesel aktörler açısından durum çok farklı değildir. Örneğin, Suriye'de artık, SSCB'nin stratejik bir müttefiki olmanın ötesinde günün koşullarına uygun olarak yeni politikalar geliştirme ihtiyacı içerisindedir. [32]

Başka bir bakış açısıyla Soğuk savaşın çift kutuplu dengelerinin çözülmesi ile birlikte karşılıklı bağımlılık ilişkisi artan Kafkasya ve Ortadoğu bölgelerinin jeoekonomik ve jeopolitik geçiş havzası Kuzey Kafkasyadan başlayan stratejik kuşağı Mezopotamya üzerinden Basra Körfezine, Toroslar ve Harran üzerinden Doğu Akdenize indirgemektedir. Birinci hat Türkiye'nin Irak politikasının, ikinci hat ise Suriye politikasının en temel unsurlarıdır. [33]

Rusya Ortadoğu ülkeleri üzerinde şu stratejik sonuçlara varmayı hedeflemiştir.

1- ABD'nin coğrafyada gücü azalırken, Rusya'nın Ortadoğudaki etkisini arttırmak, İran ve Suriye'ye silah satarak İsrail-ABD ittifakını dengeleyerek ABD planlarını iflas ettirmek.İran nükleer meselesinde ABD'nin yaptırım taleplerine olumsuz yanıt vererek, ABD'nin hareket alanını sınırlandırmak

2- Putin'in mevcut politikaları, Rusya-İsrail ilişkilerinin sarsılmasına sebep olmuştur. Rusya Ortadoğuda bir güç olmanın yolunun ABD'nin oluşturduğu kamuoyunu sarsmak olarak düşünmüş ve Haması siyasal meşrutiiyyet zemininde görerek, her ne kadar, İsrail'de büyük bir Rus nüfus yaşasada, devlet çıkarlarını öncelemiştir.

3- Rusya- ABD ve Rusya-İsrail ilişkileri yara almış olsa da, acaba Rusya'nın bölgedeki etkisi artmış mıdır?.Emin olunmalıdır ki çeçen direnişine arap desteği azalmıştır.Bununla birlikte, Rusya ile bölge ülkeleri arasında ekonomik bağlar gün geçtikçe kuvvetlenmektedir. Her ne kadar, körfez ülkeri üzerinde ABD garantör ülke konumunda olsa da, Rusya'nın bölge siyaseti ABD'nin Körfezdeki popülerliğini de sarşmış ve bununla birlikte Rusya bölgede bir alternatif ülke olarak belirlemeye başlamıştır. [34]

Bütün bunların yanında, Çin ve Rusya'nın başını çektiği ve Kazakistan, Kırgısistan, Tacikistan ve Özbekistan'dan oluşan Şangay İşbirliği Örgütü'nün (ŞİO) ABD'nin karşısında alternatif bir güç olarak Avrasya'daki etkinliğini günden güne arttırması ve diğer uluslararası örgüt GUUAM'ın ise Gürcistan, Ukrayna, Özbekistan, Azerbaycan ve Moldova tarafından Avrupa Birliği ve Rusya karşısında bir denge oluşturmak adına kurulması bu hamlelere örnek teşkil edebilir. Uluslararası sistemin teorik arka planında yaşanan söz konusu dönüşüm, sistemdeki aktörler tarafından stratejik açılımlarla pratiğe yansırken, bu durumu irdeleyen söylem ve çalışmalar ile de uluslararası ilişkiler literatüründe yerini almıştır. Hiç kuşkusuz bu söylemlerin en dikkat çekenlerinden birisi, 2007 yılının şubat ayında Münihte gerçekleştirilen 43. Güvenlik Konferansında Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin'in yaptığı konuşmadır:

"…. Son yıllarda ABD politikalarındaki tek kutuplu bir dünya yaratma çabalarını tedirginlikle izliyorum.Bir ülke kendi kurallarını dünyanın geride kalanına, sanki kendi iç düzeniymiş gibi, kabul ettirmeye çalışırsa huzur ve istikrar değil, sorun bekleyin. Çağdaş dünyada tek efendi fikri mümkün olmadığı gibi, kabul edilemez

[31] KEMALOĞLU, İlyas " Rusya'nın Orta Doğu Politikası" Orsam Rapor No: 125, Temmuz-2012 The Black Sea Internatıoanal

[32] DAVUDOĞLU, Ahmet " Stratejik Derinlik" Türkiye'nin Uluslararası Konumu" 75.baskı, Mart-2012

[33] DAVUDOĞLU, Ahmet " Stratejik Derinlik" Türkiye'nin Uluslararası Konumu" 75.baskı, Mart-2012

[34] B.IŞIK " Rusya- Ortadoğu İlişkileri " Yeni Rusya- SDE Haziran -2010

de. ABD, tehlikeli biçimde güç kullanıyor. Avrupa'ya füze kalkanı kurarsanız gereken cevabı veririz."[35] demiştir.

Ekonomik ilişkilerin siyasete etkisi üzerine genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; Rusya, 1990'lı yılların aksine 2000'li yıllarda çok boyutlu bir dış politika izlemektedir.Rusya, çok boyutlu yeni dış politika algılayışının ve ekonomik toparlanmanın bir sonucu olarak, dünyanın farklı coğrafyalarına ilgi duymaya başlamıştır. Çin ve bazı Ortaasya ülkelerinin oluşturuduğu Şangay İşbirliği örgütü daha aktif hale getirilmeye çalışılmış, bu yolla Orta Asyada yaşanabilecek istikrarsızlık ve radikal hareketleri engellemek, Orta Asyada geçimişten gelen hakimiyetini korumak ve ABD'nin soğuk savaş sonrasında tek başına kurmaya çalıştığı hegemonyaya karşı koyma amacı güdülmektedir.

Bütün bunların yanısıra, %10'luk bir müslüman nüfus barındıran ve güney sınırlarında pek çok islam ülkesi ile sınırdaş olan Rusya, islam dünyasıyla da ilişkilerini sıklaştırmak istemiş ve İslam Konferansı örgütünde gözlemci sıfatı kazanmıştır.Bunun yanısıra Arap Birliği ile de yakın ilişkiler sürdürülmektedir.Yani Rusya için dünyanın farklı bölgelerindeki ülkelerle kendi çıkarları doğrultusunda ilişkiler geliştirmek kaçınılmaz bir durum olmuştur. 2000'li yıllarda Rus politikasının dayandığı temel felsefe, pragmatizm ve ekonomik çıkarlar olmuştur. Ayrıca Rusya, dış politikasında Sovyetleri Birliği döneminden kalan avantajları da değerlendirmeye çalışmaktadır. Rusya'nın yeniden büyük bir güç olarak dünya sahnesine çıkması dünyada yeniden çok kutupluluğunun oluşmasına katkı sağlayacak ve uluslararası sistemde yeni dengelerin oluşmasının yolunu açacaktır. [36]

Rusya'nın en önemli ihraç malının doğalgaz olması ve doğalgaz petrol ürünlerinin uluslararsı piyasada belirlenmesi ve bu alanda yaşanan fiyat istikrarsızlıkları uzun vadede petrol fiyatında yaşanabilecek genel düşüş, Rusya'nın ekonomisini olumsuz yönde etkileyebilir. Bu nedenle ülkenin ekonomik kaynaklarını ve ihracat ürünlerinin çeşitlendirilmesi gerekmektedir. Rusya'nın ekonomik alanda güçlenmesi onun uluslararası arenada politik açıdan da güçlenmesini sağlayacaktır.

Türk- Rus ilişkileri günümüzde gelişen bir eğilime sahiptir. Türkiye bulunduğu coğrafyada daha aktif bir dış politika izleme amacı gütmektedir. Türkiye'nin de ilgi gösterdiği Kafkaslar, Orta Asya gibi bölgelerde bugün için Rusya elbette söz sahibidir. Bu nedenle Türkiye bu bölgedeki politikalarında Rus faktörünün etkisini göz ardı edemez.Gerektiği zaman uluslararası siyasi arenada daha güçlü olabilmesi için Rusya ile ekonomik ve siyasi işbirliği yapmalı ve atlantik bölgelerindeki çıkarlarını da gözetmesi gerekmektedir.

Türkiye açısından Rusya, enerji alanında işbirliği yapılan en önemli ülkedir.Yani doğal gazdan nükleer enerjiye pek çok enerji kaynağı konusunda işbirliği söz konusudur. Ancak Türkiye, enerji konusunda tek bir ülkeye bağlı kalmamalıdır. Uluslararası platformlarda daha güçlü olabilmesi için enerji kaynaklarını mutlaka çeşitlendirmelidir. Aksi taktirde, ABD, Orta Doğu ve Uzak doğu ülkeleri üzerindeki etkisi ekonomik ve siyasi yönden azalır.

Hazar Strateji Enstitüsü Uzmanı Gökhan BACIK'ın bu husustaki değerlendirmesi de şu şekildedir."Son beş altı yılda Türkiye-Rusya arasındaki ticari ve siyasi ilişkileri belirleyen ana unsurun karşılıklı ekonomik bağımlılık olmasıdır.İki ülke arasındaki ekonomik parametrelerin yoğunluğu ve gücü politik parametrelerden daha yüksektir. Bu denklem değişmeden iki ülke arasında kalıcı siyasi sorun ortaya çıkmayacaktır. Fakat ekonomik ve siyasi ilişkiler son onyılda daha da artarken, Suriye konusunda ve Nato ve füze kalkanı gibi hususlarda malesef iki ülke farklı düşünebiliyor. Ama bütün bu politik parametreler toplandığında 1 klogram yapıyorsa ekonomik ve siyasi ilişkiler parametresi 1,5 klogram yapıyor."

[35] ARIBOĞAN, Deniz Ülke" Uluslararası İlişkiler Düşüncesi" Bahçeşehir Üniveristesi, İstanbul- 2007

[36] TEMUR, Ferit " Rusya ve Türkiye Ekonomik İlişkileri ve Yatırım Olanakları" Yeni Rusya- SDE, Haziran 2010

Dolayısıyla sağuk savaş sonrası Türk-Rus ilişkileri apolitik, ideolojik, ekonomi merkezli ve pragmatizimdir.Yani Türkiye batının mensubu ama Türk vatandaşları ABD'ye vizeyle gidiyor.Ama Rusya'ya vizesiz gidiyor. Bu gerçeklere rağmen ekonomik pragmatizim, ekonomik piyasacılık o kadar güçlü ki bu durumu riske edecek her iki ülke tarafından olumsuz bir politika veya siyaset üretilmiyor. Bu anlayışın ileride pek değişiceği mümkün gözükmüyor.Örneğin, Türkiye- Yunanistan Kıbrıs sorunu çok özel bir meseledir. Türk-Rus ilişkilerinde bu şekilde bir spesifik sorun şu ana kadar olmamıştır.Bütün sorunların çözümü veya ülkeler arasında ortaya çıkan sorunların temeldeki nedeni üçüncü aktörlerle ilgilidir. Dolayısıyla Türk-Rus ilişkilerinin birbirlerine olan ekonomik bağımlılığını ve bu bağımlılığın uluslararası siyasi ilişkilere olumsuz yönde feda edileceğini pekala düşünmemek gerekir.

Nihai olarak; 16.yüzyıldan başlayarak 20.yıla kadar Osmanlı İmparatorluğu ile Rusya Çarlığı arasında bir dizi değişik savaşlar, iki devlet/halk arasında birbirlerine karşı derin bir güvensizlik duygusu yaratmış ve ikili ilişkiler inişli ve çıkışlı bir seyir izlemiştir. Mehmet Seyfettin EROL'un dediği gibi bu inişli çıkışlı süreçlerin altında yatan ana nedenler aşağıdaki gibidir.

-Her iki devletin imparatorluk geçmişi ve bu süreçte ulaştıkları doğal sınırlar ve bunun zaman içinde birinin lehine, diğerinin aleyhine bir seyir izlemeye başlaması,

-Ortak tarihsel miras paylaşım ve liderlik sorunu,

-Batı faktörü, ortak tehdit algılamaları ve birer cephe hükümeti olmaları, ortak bir ideolojinin geliştirilememsi,

- Güven sorunuç.

Bütün bu sorunların yanında, özellikle 2000 sonrası veya Ak Parti Hükümeti döneminde iki ülke arasında kurulan konseyler ve sıklıkla yapılan ziyaretler şunu göstermektedir ki, her iki ülke aralarındaki sorunları istişare ederek, diplomatik yollarla çözmmeye gayret göstermektedir. Buna rağmen, sivil toplum katmanında tarihsel algılayış sürecinin etkisinin bir sonucu olarak iki ülke halkının birbirlerine güvenmeme duygusunun olduğunun da ikili ilişkilerde gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1-ARI,Tayyar "Uluslararası İlişkiler Teorileri, Çatışma, Hegomanya, İş Birliği" Bursa-2012

2-ÇAKMAK, Haydar , EROL, Mehmet Seyfettin " Türkiye Cumhuriyeti Rusya Federayonu İlişkileri" Ankara-2013

3-ARBATOVA, Nadejda " Çok Kutuplu Dünyada Türkiye- Rusya İlişkileri" Ankara-2013

4-Rusya ve Türkiye ikili ticarette dolardan kurtuluyor, 2012/01/17 http:// news. Bcm.ru/ world/2012/1/17/352250/1

5-ARBATOVA, Nadejda " Çok Kutuplu Dünyada Türkiye- Rusya İlişkileri" Ankara-2013

6--İSMAYILOV" Meşdi "Avrasyacılık-Mukayeseli Bir Okuma, Türkiye ve Rusya Örneği" Kasım-2011- Ankara

7-AKGÜL, Fatih " Rusya ve Türkiye'de Avrasyacılık" IQ Kültür Sanat Yay. İstanbul 2009.

8-DUGİN, Aleksandır " Rus Jeopolitiği-Avrasyacı Yaklaşım", İstanbul 2010

9-BEHAR, Bürsa Erşanlı" Türkçülük, Türkiye'de ve Azerbaycan'da (1990'lı yıllar)" Avrasya Etüdleri, Cilt3, Sayı 3, Sonbahar 1996,

10-İSMAYILOV" Meşdi " Avrasyacılık-Mukayeseli Bir Okuma, Türkiye ve Rusya Örneği" Kasım-2011- Ankara

11-S.Demirel "BTC Siyasi Kararlılığın Ürünüdür", Stratejik Analiz no:62, June 2005, S.20. www.foreignpoliciy.org.tr/documents/ shostom. 22.01/08 html.

12-Şangay İşbirliği Örgütü "Türkiye'nin Yol Haritası" www.turbocagi.org.tr/ modules, yorumlar.

13-DAVUDOĞLU, Ahmet "Stratejik Derinlik" Türkiye'nin Uluslararası Konumu" 75.baskı, Mart-2012

14-LOUGH, John, " Russia's Energy

Diplomacy" briefing paper, Chatham House, May 2011, http// www.chathamhose.org/ sites/default/files/19352051bp lough.pdf

15-KANBAL, Burcu" Türkiye ve Rusya Federasyonu İlişkilerinde Boru Hatları Diplomasisi" www.orsam.org– 13 şubat 2012.

16-OGAN, Sİnan " Hazar'da Tehlikeli Oyunlar: Statü Sorunu, Paylaşılamayan Kaynaklar ve silahlanma yarışı, http// www. strategturkey.org., 2004

17-YÜCE, Çağrı Kürşat" Kafkasya ve Orta Asya, Enerji Kaynakları üzerinde Mücadele", Ötüken Yayınları, Istanbul,2006

18-YÜCE, Çağrı Kürşat"Kafkasya ve Orta Asya, Enerji Kaynaklarıüzerinde Mücadele", Ötüken Yayınları, Istanbul,2006

19-ÖZDAL, Habibe " Rusya'nın Yumuşak Karnı: Enerjiye BağımlıEkonomi", Analist Dergisi, Sayı:13, Mart 2012

20-YÜCE, Çağrı Kürşat" Kafkasya ve Orta Asya, Enerji Kaynakları üzerinde Mücadele", Ötüken Yayınları, Istanbul,2006

21-KANBAL, Burcu" Türkiye ve Rusya Federasyonu İlişkilerinde Boru Hatları Diplomasisi" www.orsam.org– 22- KANBAL, Burcu" Türkiye ve Rusya Federasyonu İlişkilerinde Boru Hatları Diplomasisi" www. orsam.org– 13 şubat 2012

23-ÇAKMAK, Haydar , EROL, Mehmet Seyfettin " Türkiye Cumhuriyeti Rusya Federayonu İlişkileri" Ankara-2013

24-Turkey, Russia eye strategic partnership in Medvedev visit. Todays Zaman,11 May, 2010 ile İnaç H. İdenty Problems of Turkey during the European Union Integration Process Journal of Ekonomic and Social Research 6 (2), p.33-62

25-İVANOV, İgor Sergeviç " Rusya'nın Dış Politikası ve Dünya (Makaleler ve Toplantılardan Derleme", Uluslararası İlişkiler Moskova Devlet Üniveristesi, Rusya Siyaset Ansiklopedisi- Rospen yayınları, Moskova, 2001.

26-ELNUR, Hasan Mikail" KGB Albaylığından Devlet başkanlığına Putin Dönemi Rusya", 2008, İstanbul

27-CABBARLI, Hatem " Bağımsızlık Sonrası Ermenistan- Rusya İlişkileri"Ankara çalışmaları,Mayıs 2004, Sayı: 15,

28-TEMUR, Ferit" Rusya İnsiyatifli Örgütler", Yeni Rusya , Haziran-2010

29-http// ru.wikipedia.org /wiki/ (Erişim tarihi:2 mayıs 2010).

30-B.IŞIK " Rusya- Ortadoğu İlişkileri " Yeni Rusya- Haziran -2010

31-KEMALOĞLU, İlyas " Rusya'nın Orta Doğu Politikası" Orsam Rapor No: 125, Temmuz-2012 The Black Sea Internatıoanal

32-DAVUDOĞLU, Ahmet " Stratejik Derinlik" Türkiye'nin Uluslararası Konumu" 75.baskı, Mart-2012

33-DAVUDOĞLU, Ahmet " Stratejik Derinlik" Türkiye'nin Uluslararası Konumu" 75.baskı, Mart-2012

34-B.IŞIK " Rusya- Ortadoğu İlişkileri " Yeni Rusya- SDE Haziran -2010

35-ARIBOĞAN, Deniz Ülke" Uluslararası İlişkiler Düşüncesi" Bahçeşehir Üniveristesi, İstanbul- 2007

36-TEMUR, Ferit " Rusya ve Türkiye Ekonomik İlişkileri ve Yatırım Olanakları" Yeni Rusya- SDE, Haziran 2010

TARİHİN İÇİNDEN

MÜFETTİŞLERLE İLGİLİ MECLİS ZABITLARINA YANSIYAN GÖRÜŞ VE DÜŞÜNCELER (1)

Hazırlayan: Dr. Şafak Başa*

Meclisin Hakkâri Mebusu Mazhar Müfid Bey'in 22 Şubat (1337) 1921 tarihli bütçe görüşmelerinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde yaptığı konuşmadan bir kesit:

"… Şimdi gelelim efendiler müfettişlik meselesine. Bendeniz zannediyorum ki şahıslardan sarfınazar müfettişliğin lüzumu vardır (…) Suat Beyefendi buyurdular ki, müfettişlerin vazifesi iki kısımdır. Doğrudur. Memleketin coğrafi, etnoğrafi, bilmem bazı ahvaline dair rapor vermek vazifeleri vardır. Fakat Suat Beyefendi biraderimizin dediği gibi, bu müfettişlerin içerisinde bu vazifeyi ifa edecek hiçbir müfettiş yok değildi, vardı. Ben gördüm vardı (…) Bendeniz bahtiyarım ki öyle bir mülkiye müfettişi gördüm. Efendim, demek oluyor ki, bu kıymeti haiz değildir diye müfettişliği lağvetmek doğru değildir (…) Gelelim ikinci meseleye; teftiş evet bu şekilde hakikaten hiç faidesi yoktur. Eğer Dâhiliye Vekâleti Heyeti Teftişiyesinden hizmet bekliyorsa, bir mütallaai kasırane olmak üzere arz edeyim: Maliyenin istihdam ettiği müfettişler hakkındaki ahvali tatbik etmek lazım gelir ki, bir zaman İstanbul Dâhiliyesi de bunu tatbik etmişti. Fakat tadbik edemediler, malum olan ahvalden dolayı. Malumualiniz onlar maliye müfettişlerine birer mıntıka ayırır, onlar giderler. Her sene üçü veyahut ikisi oraya giderler, teftişat icra ederler. Aynı surette bu usulü bizim mülkiye müfettişlerine de tatbik edersek; böyle bir mutasarrıf, bir valinin şikâyeti üzerine değil; bir mıntıka tayin edip de oraya mülkiye müfettişleri gönderilirse zannederim faydası görülür. Bunu nereden biliyorsun diyeceksiniz bittecrübe arz edeceğim (…) Bir kazaya bir müfettiş giderse elbette kaymakam biraz düşünür. Sık sık bir sancağa bir müfettiş giderse mutasarrıf da düşünür. Fakat eskisine dönmesin ha! Vali düşünmez, müfettiş sual soramaz. Çünkü herifler böyleydi. Eski mülkiye müfettişleri, mülkiye nizamnamesini, talimatını okursanız valilere sual sorması uzun iştir. Zaten valilere sormak haddimi! (bir mebusun "maiyetidir" şeklinde araya girmesi üzerine devamla) Hayır efendim, maiyeti olmasa bile ben orada vali iken mülkiye müfettişi geldi mi (Het, kovun şu herifi) derim. Derdini anlatamaz. İş vali olmada, doğrusu bu böyle olmuştur. Mesela ben biliyorum bir vali mülkiye müfettişini tahtelhıfız İstanbul'a atıverdi. Ses çıkmadı (…) Bitlis de vali idim.

* Mülkiye Başmüfettişi

Altmış günde telgrafla cevap alırdım. Nereye gelecek müfettiş oraya? (...) Bizde yalnız küçük memurlarımız mesul olduğu için bu tarzda tabii mülkiye müfettişliği yapılırsa tabii valiler teftişten dur olursa, onlara teftiş şamil olmazsa bittabi olamaz. Fakat biz biliyoruz. Müfettiş şunu yapamamış şöyle (…) Bunu lağvedelim mi? Hayır lazımdır. Fakat bu kelimenin delalet ettiği ruh mana ne ise onu yapacak bir talimat ve nizamname olmalı ve bihakkın teftiş edilmeli. Binaenaleyh netice, müfettişlik lağvedilemez. Hayır, mutlaka lağvedeceğiz derseniz onun için de arz edeyim ki; bizim müzakere ettiğimiz 1336 bütçesidir. Tabii şimdiye kadar istihdam edilen müfettişler maaşlarını, harcırahlarını almışlardır. Arkadaşlar; 1337 senesi için diyorum ki, bir Teşkilatı Esasiye Kanunumuz vardır, bittabi o tatbik edilecek. O Teşkilatı Esasiye Kanunu acaba bu gibi müfettişlere lüzum göstermeyecek mi? Bu da 1337 bütçemizde mevzuu münakaşa olabilir. Binaenaleyh şimdiden 1337 senesinin müfettişlerini lağvedelim demeyi (…) doğru bulmuyorum ve diyorum ki, 1337 senesi bütçesi geldiği zaman lağ mı edeceğiz, etmeyecek miyiz? Teşkilatı Esasiye Kanunu görelim, ondan sonra karar verelim. Yoksa Teşkilatı Esasiye Kanunu daha tatbik edilmeden ve 1337 bütçesi gelmeden bunun ilgasını doğru bulmuyorum" **(TBMM Zabıt Ceridesi: Devre: 1, İçtima Senesi: 1, Cilt: 8, Sayfa: 366-368, İ: 155, C: 2).**

DENETİM ANILARI

Derleyen: Ömer Yürekli *

İzinde Ameliyat Yapmak

1991 yılında genel denetim yaptığımız bir dönemde İç Anadolu illerinde birinde, ilçede bulunan bir Devlet Hastanesinde genel denetime başladım. Teftiş amacıyla hastanenin servis, ameliyathane ve laboratuarlarını gezerken bir göz doktorunun ameliyathanede operasyon yaptığını gördüm. Kimin ameliyatını yaptığını sorup, doktora selam verip geçtim.

Daha sonra teftiş çalışmalarına devam ederken göz doktoru ile görüşme ihtiyacı duydum. Başhemşireye, söz konusu doktorun çalışma odama gelmesini söyledim. Başhemşire doktorun yıllık izinde olduğunu, ancak ilçede özel muayenehanesinde olacağını, çağırırsak gelebileceğini ifade etti. Doktor gelmeden önce servise çıktım ve göz ameliyatı olan hastayla görüşerek geçmiş olsun dileklerimi ilettikten sonra, ameliyat eden doktorun para alıp almadığını sordum. Hasta ameliyat için o zamanın parası ile 3000.- TL bıçak parası verdiğini söyledi.

Çalışma odama döndükten bir müddet sonra doktor geldi. Doktora önce izindeyken neden ameliyatı yaptığını sordum. Doktor bana ameliyatın acil olarak yapılması gerektiğini, o nedenle yaptığını söyledi. Oysa, katarakt ameliyatının hiçbir aciliyatı yoktu. Doktora katarakt ameliyatının izinde yapılmasının gerektirecek ne gibi aciliyatı olacağını sordum. Yüzsüzlük yaparak para kazanmayalım mı dedi. Ben de usulsüzlüğü ve yolsuzluğu usul haline getirmişsiniz, gözünüzü toprak doyursun, üstelik hastadan 3.000.- lira para almışsın, dedim.

Doktor hemen atıldı:

- Hayır, yalan söylüyor 3.000.- lira almadım, 2.000.- lira aldım, dedi.

(Gönderen: M. Ali Yasemin/SB Başdenetçisi)

Hastanede Refakatçiler Günü

İç Anadolu' da bulunan illerden birinde merkez ilçede bulunan bir devlet hastanesinde teftişte idim. Genel denetim döneminde sorumluluğum altında bulunan hastanelerden biri idi. Hastanenin yanında bulunan misafirhanede kalıyordum. Bir gün akşam üzeri hastanenin başhekimi bana gelerek:

- Müfettiş Bey, isterseniz size hastaneyi gezdireyim, şeklinde öneride bulundu.

- Şu anda gerek yok, dedim.

Başhekim teklifinde ısrar edince, ben de hastaneyi gezmeye karar verdim. Beraber servisleri gezmeye başladık. Birinci katta bulunan servisleri gezdikten sonra, ikinci kattaki servisleri gezmeye başladık. Buradaki servislerin birindeki odaların birine girdiğimizde; hasta refakatçilerinin toplanarak gün yaptıklarını gördük. Masaların

* S.B., Başdenetçi

üzerleri pastalar, börekler, tatlılar, meşrubat vs. dolu idi. Başhekimle içeri girdiğimizde bu şekilde ne yaptıklarını sorduk. Onlar da, toplandık bir şeyler yiyoruz dediler. Birkaç soru daha sorduktan sonra biz başka servislere gitmek üzere dışarı çıktık.

Başhekim kıp kırmızı olmuştu ve daha fazla gezmek istemiyordu. Bunun üzerine başhekimin odasına gittik. Keyifsizdi. Önceki günlerde benimle saat 23.00-24.00' e kadar çalışan başhekim o gün erken ayrılmak istedi ve evine gitti. Ertesi gün odama gelerek:

- Müfettiş Bey kusura bakma, öyle bir manzara tahayyül edemedim. Ben görmesem, siz bana anlatsanız, Müfettiş Bey de amma abartıyor der, içimden inanmazdım. Sizden özür diliyorum, dedi.

(Gönderen: Arif Paksoy/SB Başdenetçisi)

Beş Sene Sonra Anlarsın…

Müfettiş Yardımcısı olarak göreve başladıktan sonra, 6 ay süren teorik eğitimi tamamlayıp, ilk üstadımın yanında çalışmaya başlamıştım. Yani Teftiş Kurullarında uygulanan işbaşında eğitim sürecinin en başında idim.

Görev yaptığım kurum o dönemde devasa teşkilatı olan, yurdun, kimi beldeler dahil her tarafında örgütlenmiş, devletin bütçe gelirlerinin %5' ini tek başına karşılayan, ihracat gelirlerinde önemli bir ağırlığı olan TEKEL Genel Müdürlüğü idi.

O zamanlarda TEKEL' in ilçelerin tamamında teşkilatı vardı ve bu ilçelerde de teftiş yapılıyordu.

Üstadımla birlikte Antalya' da turnede idik. Yaz dönemi olduğu için kurumdan başka müfettişler de vardı. İlçelerin teftişi mahallinde yapılmakla birlikte, Antalya merkezde kalıyorduk.

Bazı akşamlar diğer müfettişlerle de bir araya gelip sohbet ediyor, zaman zaman da durum değerlendirmesi yapıyorduk.

Üstadın biri bir ilçede bulunan TEKEL ünitesinin teftişini bitirmiş, başka bir ilçeye gidecekti. Bize yazdığı rapordan, tespitlerinden, işleyişteki aksaklıklardan ve geliştirdiği önerilerden bahsediyordu. Üstadın anlattığına göre, şişeli satılan mamulat için TEKEL bayilerinden alınması gereken taahhütnameler alınmamış, dolayısıyla gereken yapılmamıştı. Bunun sonucu olarak o dönemde belli bir bedelle takip edilen boş şişeler ve bunların kasaları noksan gözüküyordu. Üstat bu esikliği raporda yazdıktan sonra, "taahhütname eksikliğinin bir an önce tamamlanması/giderilmesi gerektiğini" önerdiğini ifade etti. Bunun üzerine ben:

- Üstadım, bizim altı ay süren teorik eğitimimizde "Satış Talimatı" ve bununla ilgili genelgeler ve genel yazılar ayrıntılı olarak anlatıldı. Kurumun belirlediği kuralların uygulanmaması halinde veya sizin anlattığınız olayda ilgililer hakkında inceleme veya soruşturma yapmak gerekmez mi? diye sordum.

Üstat:

- Gerekebilir, ancak personel mevcuduna göre iş yükü çok fazla. Ortada kasıt yok, kötü niyet olmadığı kanısındayım. Telafi edilebilecek bir hata, telafi edilebilecek bir eksiklik. Ayrıca bu eksiklik göreceli olarak çok önemli bir eksiklik değil. Bu nedenle inceleme veya soruşturma yapılmasına gerek görmüyorum, dedi.

Ben, teorik ve pratik açıdan öğrenme sürecinde olduğum için konunun daha ayrıntılı değerlendirilmesi için ilgili mevzuattan bahsetmeye başlayınca, üstat bana:

- Neden böyle yazdığımı beş sene sonra çok iyi anlarsın, dedi.

(Gönderen: Ömer Yürekli/TEKEL Eski Başmüfettişi, SB Başdenetçisi)

ANLAMIN MİZAHTAN KOVALANMASI YA DA ABSÜRD MİZAH

Durdu Güneş*

Geleneksel Türk mizahının tipik özelliği kıssadan hisse çıkarmaktır. Nasrettin Hoca Fıkraları, İncili Çavuş fıkraları bir meseleyi anlatırken konunun açıklığa kavuşması amaçlı ve hayata dair bir ders vermeye yöneliktir. Bizim mizahımız geçmişten gelen haliyle güldürerek eğitmeye ağırlık verir.

Zaman değiştikçe hayat anlayışı, düşünceler ve algılar değişmekte, bunun sonucu olarak mizah alanında da değişimler yaşanmaktadır.

Mizah, yanlış davranışları alaya alarak ahlaki bir davranışın önemini vurgularken daha sonraları bu yapı değişmiştir. Toplumda genel olanın dışında olmak mizaha daha rahat konu olabilir. Toplum genel olarak ahlaklı ise, çıkarcılık, iki yüzlülük, dedikoduculuk ayrıksı ve gülünç düşmeye elverişlidir. Ama toplumda ahlaksızlık egemen ise ahlaklı olan insanları mizahın malzemesi yapmak kolaydır.

Mizah bir düşünme, eleştiri ve savunma sanatıdır. Merkezinde zekâ vardır. Eğer mizah işlevlerinden uzaklaşırsa zekâya da ihtiyaç duymayabilir. Çünkü artık anlamlı bir sonuç yerine var olan şeyleri yıkarak ya da tahrif ederek saçma üzerine bir yapı oluşturabilir.

Absürd mizah, anlamın mizahtan kovalandığı mizahtır. Absürd mizah sadece güldürmek üzerine kurulmuştur. Absürd mizah anlayışı, saçmalığı yeni moda bir form olarak kabul etmek tabiri caizse yeni neslin diliyle "geyik yapmak" tır.

Peki, absürd mizahın altında yatan sosyal siyasal nedenler nedir? Absürd mizah yeni hayat biçiminin siyasal ve sosyal yapının ortaya çıkardığı bir sonuçtur. Onun için absürd mizahı anlamak için temellerini irdelemek gerekir.

Ülkemizde 1980 askeri darbe sonrasında gençliğin apolitize edilmesi ve ideolojilerin yerine televole kültürünün yerleştirilmesi yönünde bir süreç başladı. Magazinleştirilmiş bir futbol taraftarlığı, cinsellik merkezli düşünme ve güdülmeye açık, edilgin gençlik oluşturulmaya başlandı.

Absürd mizahın muhalefet görevi yoktu. Bu nedenle egemenlerin amacına uygun bir yapı oluşturuyordu. Mizah; saman alevi, sabun köpüğü gibi anlık güldürecek ve geride hiç bir iz bırakmayacaktı. Ve böylelikle suya sabuna dokunmayan, kirli bir mizah piyasaya egemen olacaktı. Felsefeden yoksun bir maganda mizahına yer açılmıştı.

Eğitim de absürd mizaha uyumlu hale getirilmişti. Eğitimden zekâ, muhakeme, hayal gücü çıkarılmış yerine sadece hafıza konmuştu. Hafıza ise yeni bir şey üretmi-

* Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Hukuk Müşaviri

yor, sadece topluyor ve geri yansıtıyordu. Değerlendirme sistemi ise içgüdüsel hafızaya dayalı test sistemi olmuştu. Okunanı hatırlayıp işaret koymakla başarı elde ediliyordu. Zekâ ve muhakeme hafızaya yardımcı olmayınca hafızada bir ayıklama işlemi yapılamıyor, hafıza gereksiz, hayatta kullanılmayan bilgi hurdalıklarına dönüyordu.

Absürd mizah beyinsel tembelliğimize çok elverişli bir mizah türü idi. Anlam merkezli bir düşünme zihinsel bir çaba gerektiriyordu. Oysa absürd mizah deli saçması gibi olsa da 'absürd mizah' etiketi altında bir meşruluk oluşturuyordu.

Absürd mizahta doğru düşünme yanlış düşünme diye bir risk yoktur. Onun için rahatlatıcıdır. Zaten saçma olduğu baştan kabullenilmiştir. Kimse bu yanlıştır diyemez.

Absürd mizah sosyal hayatta da karşılığını rahat bulmuştu. Anlam merkezli ve yanlışa itiraz edecek mizah yerine, kimseye laf etmeyen, akmadan kokmadan, düşündürmeden güldüren mizahın tehlikesi yoktur. Egemenlerin gazabını çekmez. Sosyal kabul gördüğü için stand-upçılar için yağlı bir ekmek kapısı da olmuştur. Bu durum; içinde cinsellik ile gündelik hayatın sıradanlığı üzerine absürd espriler barındıran, akılda kalmayan, düşündürmeyen, güldüren ve bol para kazandıran stand-up sektörünü besledi.

Günümüzde siyasal mizah veya toplumcu mizah yerini absürd mizaha bırakmış durumdadır. Bu satırların yazarı da bu ülkede, felsefi mizahın, hayata dair evrensel gerçekliğin insanlara mizah yoluyla aktarılmasına gayret etmektedir.

Absürd mizah kültürel değerleri anlamsız şekilde tahrif ederek gülmeyi sağlayabilir. Örneğin atasözlerimiz. Hayata dair bir gerçekliği anlatan atasözleri beynimizde bir şablon oluşturmaktadır. Bu şablonlar hiçbir anlam kaygısı gütmeksizin bozulduğunda bizde gülme duygusu uyandırır.

2010 yılı özel bir televizyon kanalında "Türk malı" adlı televizyon dizisinde sanatçı Binnur Kaya, Abiye karakteriyle atasözlerini, deyimleri tahrif ederek güldürüyordu.

Bunlar: Kitap en iti tosttur./ Ağaç yaşken emilir./Söz sükûtsa gümüş altındır./ Yalancının mumu yansıyana kadan yanar./ Uzun sözün sopası/Temizlik İran'dan gelir./Her koyun kendi bacanağıyla asılır./ Bekâra karı okşamak kolaydır./Can malın yorganıdır/Tilkinin dönüp geleceği yer tüpçü dükkânıdır./Akıl yaşta değil kaştadır.

Dikkat edildiğinde atasözü ve deyimin içinde bir kelime değiştirilmekte ona kafiyeli farklı bir kelime konmaktadır. Sonuçta anlamlı bir söz anlamsız bir söze dönmekte beynimizde alıştığımız şablon bozularak zihin boşluğa düşerek gülme meydana gelmektedir. Amaç sadece güldürmektir.

Yine Atasözlerinin bağlamı değiştirilerek absürd mizah oluşur. Atasözünün oluşturduğu kalıplaşmış söz ve anlam bozulmaktadır. Atasözündeki anlam derinliğinden anlam sathiliğine geçilmekte ya da tamamen bir saçmaya dönüşmektedir.

Buna örnek olarak şunları sayabiliriz:

Her yiğidin bir rüşvet yiyişi vardır./ Parayı veren bir daha nah geri alır /Horozu çok olan köyde, tavuklar haşat olur./ Garip kuşun yuvasını, belediye yıkar./ Denize düşen, yüzme bilmiyorsa ayvayı yer./ Borç yiğidin karın ağrısıdır./ Tatlı söz yılana vız gelir./ Zorla güzellik, güzellik salonunda olur./ Kurt kocayınca, hayvanat bahçesinden emekli olur./ Bülbülü altın kafese koymuslar "Oh ne rahat" demiş./Kopya gelecek yerden kola esirgenmez.

Anlamı olmayan saçma espriler, hayatın olağan mantığına aykırı soru ve cevapları absürd mizaha örnek olarak gösterilebilir.

Buna şu örnekleri verebiliriz:

"Ne yapıyorsun?" "Telefonla konuşuyorum." "Aaa sizin telefon konuşuyor mu?"/ Basamakta durmayın çarpar, böler, karekökünü alır./Geçenlerde fırında patates yiyorduk, fırın sıcak geldi, bahçeye çıktık./

"Abi araban ne malı" "Alman malı" "Bizimki klimalı"/ "Abi duydun mu 50 kişiyi taramışlar." "Nerede?" "Marketin karşısındaki berberde"/ "Cerenin sana selamı var." "Hangi cerenin" "Tencerenin"/"Tem otoyoluna muz düşerse ne olur? "Temmuz"/ "Bana yamuk yapma, ama çember, kare, daire yapabilirsin."/ "Abi sana büdünün selamı var." "Hangi büdü?" "İyyake nabüdü"/"Köfte ile möfte arasında ne fark var?" "Biri kıymadan biri mıymadan yapılır."/ "Renkli televizyonunuz var mı?" "var" "Peki ne renk?"

Günlük hayata dair sözlerde absürd espriler yapılmaktadır. Bunlara örnek olarak şunları sayabiliriz:

"Sıkıcı dersleri değerlendirin. Kitabın kenarını süsleyin. /Dünya delikanlı olsa böyle yuvarlak olmazdı./ Sözlüden zayıf aldım ama önemli olan katılmaktı./ Asansör bozuktur, en yakın asansör karşı apartmandadır./ Paraya para demezdi çünkü 'r'leri söyleyemezdi./ Kaynanam kayboldu, görenlerin görmezlikten gelmeleri rica olunur./ Ozon delik, dünya yuvarlak. Abi sapık bir gezegende yaşıyoruz / Güzellik Allah vergisi, sivilceler KDV si/ İlahi Azrail! Sen adamı öldürürsün. / Adamın biri Hindistan'da dolaşıyormuş başına Buda heykeli düşmüş. Adam 'başıma buda mı gelecekti?' demiş.

Hafızamıza kazınmış iyi bildiğimiz Nasrettin Hoca fıkraları değiştirilerek absürd mizah yapılır.

Bunlara örnek olarak şunları sayabiliriz:

"Hoca senin karın internette dolaşıyor" demişler. "Olur mu canım dolaşsaydı bizim siteye de uğrardı" demiş./ "Hocam bilgisayarına virüs girdi, ne yapalım?" demişler. "Domuz gribi virüsüne yakalanan birini getirin en iyi o anlar" demiş./ Nasrettin Hocanın birisi göle yoğurt mayası katıyormuş. Oradan geçen biri 'Hoca hoca bindiğin dalı kesiyorsun' demiş. Hoca da adama dönüp 'buyurun cenaze namazına' demiş.

İyi bildiğimiz fıkra şablonları değiştirilerek absürd mizah oluşturulabilir.

Buna örnek olarak şunu verebiliriz.

Bir İngiliz bir Fransız Temel ve bir Endonezyalı bir tren kompartımanında gidiyormuş

İngiliz, Fransız ve Temel Endonezyalıya dönüp "sen bu âlemde yenisin galiba" demiş.

Bazen çok iyi bildiğimiz bir şarkının sözleri değiştirilerek absürd mizah yapılabilir.

Yeşil gözlerinden rutubet kaptım/Diz çöküp önünde amuda kalktım

Absürd mizah, alışageldiğimiz kalıpları yıkar, yerine daha üst bir değer koymaz. Sadece bizi güldürür. Ama mizahı daha faydalı kullanabiliriz. Bizim zekâmızı harekete geçirerek, düşünce dünyamızı zenginleştirebilir. Felsefe ve zekâ temelli mizahla hayat ve düşünce kalitemizi yükseltebiliriz. Felsefe ve zeka temelli mizahı bir sonraki yazıda ele alacağım.

KATRE-İ HİKMET

Selim Gökçe*

- Büyüklük odur ki, hiç kimseye iltifat etmeyeceksin, hiç kimseyi aldatmayacaksın,

memleket için hakiki mefkure ne ise onu görecek, o hedefe yürüyeceksin.

Herkes senin aleyhinde bulunacaktır. Herkes seni yolundan çevirmeye çalışacaktır, fakat sen buna da tahammül edeceksin. Önüne nihayetsiz manialar yığacaklardır. Kendini büyük değil küçük, zayıf, hiç telakki ederek kimseden yardım gelmeyeceğine inanarak bu maniaları aşacaksın.

Bundan sonra da sana büyüksün derlerse bunu söyleyenlere güleceksin.

- Yaptıkları işin doğruluğuna inanan insanlar, çalışmalarının denetlenmesinden, karşı

fikirler ortaya atılmasından ve tercihleri üzerinde münakaşa yapmaktan zevk alırlar.

- Muhterem milletime tavsiyem odur ki, sinesinde yetiştirerek başının üstüne kadar

çıkaracağı adamların kanındaki ve vicdanındaki cevher-i asliyi çok iyi tahlil etmek dikkatinden bir an vazgeçmesin.

- Görevi ihmale sürükleyen merhamet, memlekete ihanettir.

- Kültür zemin ile bağlantılıdır. O zemin vatandır.

- Hiçbir mazeret, başarının yerini tutamaz.

- Para yoksa bulunur, ordu yoksa kurulur, düşman çoksa yenilir.

ATATÜRK

- Mecelleye göre Hakim; hakim (filozof), fehim (akıllı), metin (sabırlı) ve müstakim

(dürüst) olmalıdır.

- İyi Hakim varsa, kötü Yasa yoktur.

- Bir işi yapmanın üç yolu vardır.

Birincisi, akıl yürüterek (en saygı değeridir),

İkincisi, benzeterek (en kolayıdır),

Üçüncüsü, tecrübe (en acısıdır).

Konfüçyüs

- Kaleminizi bir saban gibi yaşadığınız toprağa sokun ve derince sürün.

Tolstoy

- Reform; %70 alışkanlıkların değiştirilmesi, %20 sistem değişikliği ve %10 yasal

değişiklik gerektirir.

- Konfüçyüs'e sormuşlar, Çin'i düzeltmek için nereden başlanmalıdır?

"Önce dilden başlarım ki kelimelerin anlamında millet anlaşabilsin."

- Zengin ülke zengini bol değil fakiri az devlettir.

F. Neumark

* DMO Gn.Md.Başmüfettişi

- Bir kitap okuyan her şeyi biliyorum der,

İki kitap okuyan bazı şeyleri biliyorum der,

Üç kitap okuyan hiçbir şey bilmiyorum der.

- Bir topluluk ya bilimle yönetilir ya da zulümle.

Bende ilim olmadığı için ben zulümle yönettim.

Demirci EFE

- Tartışmayı kazanabilirsiniz ama dostlarınızı da kaybedebilirsiniz.

- Bir yerde küçük insanların gölgesi uzuyorsa,

Orada güneş batıyor demektir.

- Karamsar; deneyimli iyimsere verilen addır.

- Bazıları bir şey olmak ister, bazıları bir şey yapmak ister.

- Böcek olmayı kabul edenler ayaklar altında kalmaktan ve ezilmekten yakınmamalıdır.

Kant

- Devleti, kamunun denetçileri denetlemezse, başka bir devletin denetçileri denetler.

- Japonlar 19.yy'da değişmeyen iki yasa çıkardılar:

Birisi sınavla memur alımı, diğeri politikacıların bürokrasiyi etkilememesi idi.

Japon ekonomisi bu bürokratlar sayesinde gelişti ve orada soyut devlet ve bürokratik oligarşi tartışmaları olmadı. Dolayısıyla hiçbir reform memur kalitesinin yükselmesinin yerine geçemez.

Gündüz Aktan

- Devlet adamı, erdemin ışığıyla ortalığın aydınlanması için önce devlet işlerini yoluna koyar,

Devlet işlerini yoluna koymak için önce ev işlerini yoluna koyar,

Ev işlerini yoluna koymak için önce kendilerine çeki düzen verir,

Kendilerine çeki düzen verebilmek için içlerindeki düzeni yoluna koyar,

Kendi içlerindeki düzeni yoluna koyabilmek için önce düşüncelerini yola koyar,

Düşüncelerini yoluna koymak için ise önce bilgi eksikliklerini giderirler.

- İLAÇLARIMIZ

Doyum sağlayacak kadar bir amaç,

Geçinebilecek kadar bir iş,

Temel ihtiyaçlara yetecek kadar zenginlik,

İş ve eğlenceyi dengeleyecek kadar sağlıklı olmak,

Birçok insanı beğenecek, bunlardan birazını da sevecek kadar şefkat,

Kendini sevecek kadar özsaygı,

Muhtaç olanlara verecek kadar iyilik duygusu,

Zorluklarla yüz yüze gelecek kadar cesaret,

Sorunları çözecek kadar yaratıcılık,

Her an gülecek kadar mizah duygusu,

İyi bir yarını bekleyecek kadar umut,

Hayata bütün değerleriyle yaşayacak kadar sağlık,

Sahip oldukları için şükran duygusu.

- Bir ülke iyi idare ediliyorsa fakirlik ayıptır,

Kötü idare ediliyorsa zenginlik ayıptır.

Konfüçyüs

- Romalılar o kadar koyunlaşmasaydı,

Sezar'da bu kadar kurtlaşamazdı.

Shakespeare

- Aceminin aynada göremediğini, tecrübeli tuğlada görür.

Mevlana

- Bu tartışma konuları bugün bilenlerle, yarın bilecekler arasında geçiyor.

- Teftiş sünelerine karşı da mücadele lazım!

- Tanrı iradesini hakim kılmak için yeryüzündeki iyi insanları kullanır,

Yeryüzündeki kötü insanlar ise kendi iradelerini hakim kılmak için Tanrı'yı kullanır.

GiordanoBruno

- Asiller idare eder,

Acizler şikayet eder,

Basitler iftira eder.

- Dost matematiksel olarak; sevinci çarpmalı, üzüntüyü bölmeli, geçmişi çıkarmalı,

yarını toplamalı.

- İnsanın kazandığı paradan değil, paranın kazandığı insandan korkulur.

- İnsanların beyinlerini satın alırsanız, elleri ve ayakları arkadan gelir.

Gramschi

- Söylesem tesiri yok,

Susmama ise gönlüm razı değil.

Fuzuli

- Küçük işleri bile görmek kabiliyetinde olmayan kişiler, devlet hizmetinde büyük işler

görmek hevesine kapılırlar ise bedelini millete ödetirler.

Kazım Taşkent

- Hiç yapılmaması gereken bir şeyi, büyük bir verimlilikle yapmaktan daha yararsız bir

şey olamaz.

- Sormaz ki bilsin, sorsa bilirdi.

Bilmez ki sorsun, bilse sorardı.

Sadi

- Bütün dünler yarının fenerleridir.

Shakespeare

- Bilmek yetmez uygulamamız gerekir,

İstemek yetmez yapmamız gerekir.

Goethe

- Barika'yı hakikat, müsademe- i efkardan çıkar.

(gerçeğin ışığı fikirlerin çatışmasından doğar.)

- Bir düşmandan kurtulmanın en iyi yolu onu kendinize dost yapmaktır.

- Yatan yürüyene borçludur.

- Yüksek makamlar yüksek tepeler gibidir,

Koşarak çıkanlar nefes darlığı hissederler.

Cenap Şahabettin

- Ümidimiz kadar genç, yeislerimiz kadar ihtiyarız,

Sevgimiz kadar genç, nefretimiz kadar ihtiyarız.

- Bir insanın emeğini, zamanını, eşyasını satın alabilirsiniz.

Ancak, o insanın gönlünü, düşüncelerini, duygularını sadece kazanabilirsiniz.

- Dünya da 4 tür canlı vardır.

Bitkiler, hayvanlar, müfettişler ve diğer insanlar.

- Müfettiş işine bağlıdır, masaya değil.

- İdealler ve menfaatler daimi bir savaş halindedir.

Menfaatler çoğu zaman üstün gelir fakat son zafer ideallerindir.

J. Fichte

- Bir çivi bir nal kaybettirir,

Bir nal bir at kaybettirir,

Bir at bir komutan kaybettirir,

Bir komutanda bir savaşı kaybettirir.

- İnsanları bir hafta mutlu etmeyi

düşünürsen sende mutlu olursun,

İki hafta düşünürsen tamamen tedavi olursun.

- Bazıları büyük doğar,

Bazıları sonradan büyük olur,

Bazıları da sonradan büyük yapılır.

Shakespeare

- Çocuklarınızı sizin zamanınıza göre değil, onların yaşayacakları zamana göre

yetiştirin.

Hz. Ali

- Bir uygarlığın uğrunda öleceği idealleri yoksa, o uygarlık ölmeye mahkumdur.

- Başkasının kuyusunu kazan, kendisi de o kuyunun dibine inmek zorunda kalır.

- İlim hakimdir, mal ise mahkumdur,

İlim seni korur, halbuki malı sen korursun,

İlim çalınmaz, mal ise çalınır,

İlim sarf ettikçe artar, mal ise sarf ettikçe azalır.

- Küçük insanlar insanlarla, orta insanlar olaylarla, büyük insanlar fikirlerle uğraşırlar.

- Hata etmek, hakaret etmek, sövmek, kötülük yapmak BİZE,

Affetmek, hoş görmek SANA,

Kuyu kazmak, iki yüzlülük BİZE,

Hatayı yumuşaklıkla hatırlatmak ve doğru yolu göstermek SANA,

Şunu da unutma! İnsanı yaşat ki devlet yaşasın.

Şeyh Edebali'nin Sultan Osman'a nasihatı

- Uslub-u beyan, ayniyle insan.

- Öyle insanlar gördüm üzerlerinde elbise yoktu,

Öyle elbiseler gördüm içinde insan yoktu.

Mevlana

- Eşek ölür kalır semeri, insan ölür kalır eseri.

- Müfettiş; yolsuzluk ve usulsüzlükleri saptamada usta, bunları cezalandırmada cesur,

emek ve başarıları ödüllendirme de ise cömert olan kişidir.

- Elindeki şeylerin kıymetini biliyorsan zenginsin,

Onlarsız olabiliyorsan daha da zenginsin.

- Ben parmağımla ufku işaret ediyorum,

Bazıları parmağıma bakıyor.

Konfüçyüs

- Zeka + tecrübe = akıl.

- Volkanda olsan sonun bir avuç kül olmaktır.

- Eğer ruhta ışık varsa, insanda güzellik olur,

Eğer insanda güzellik varsa evde uyum olur,

Eğer evde uyum varsa ulus da düzen olur,

Eğer ulus da düzen olursa dünyada barış olur.

Çin Atasözü

- Bir şey yapmak isteyen hedefini bulur,

İstemeyen de nedenini bulur.

- Bir ülke de yalakalığın getirisi, dürüstlüğün getirisinden fazla ise o ülke batar.

Montesquieu

- İyi bir politikacı cevap vermeden önce düşünür,

Daha iyi olan politikacı ise düşünür ama

cevap vermez.

- Düşüncelerinize dikkat edin onlar sözleriniz olur,

Sözlerinize dikkat edin onlar hareketleriniz olur,

Hareketlerinize dikkat edin onlar alışkanlıklarınız olur,

Alışkanlıklarınıza dikkat edin onlar karakteriniz olur,

Karakterinize dikkat edin o kaderiniz olur.

Frank Outlaw

- Elimizde kudret olmadığı sürece özgürlük isteriz,

Fakat elimizde kudret olunca üstünlük isteriz,

Başarı kazanamazsak "adalet" yani eşit bir kudret isteriz.

Nietzsche

- O kimin işi;

Bu; Herkes, Birisi, Herhangi Biri, Hiçkimse olarak adlandırılan dört kişinin

hikayesidir.

Yapılacak önemli bir iş vardı ve Herkes'ten bu işin yapılması istendi.

Bu işi Birisi'nin yapacağından Herkes emindi.

Herhangi Birisi bu işi yapabilirdi ama Hiçbirisi yapmadı.

Bunun üzerine Birisi çok kızdı çünkü bu iş Herkes'in işi idi.

Oysa Herkes bu işi Herhangi birisinin yapabileceğini düşündü ama Hiçbiri Herkesin

bu işi yapmayacağını anlamadı.

Böylece sonuçta Herhangi birisinin yapabileceği işi Hiç kimse yapmayınca Herkes

Birisini suçladı…

- Azad edilen köleye, sahibi bundan sonra hayatta ne istediğini sormuş,

Köle "çok kölem olmasını istiyorum" demiş.

- Başarı için ömürlerinin bir kısmını feda etmeyenler, başarısızlıklarının bedelini bir

ömür boyunca öderler.

- Dünya mel'unlar yüzünden değil, onlara seyirci kalanlar yüzünden yıkılacaktır.

Einstein

- Bir şey arızalı değilse tamir etme.

Amerikan atasözü

- En kötü yalan içine bazı gerçekler konulan yalandır.

- Zehirli ağacın meyvesi de zehirlidir.

- İki tür insan vardır.

İşi yapanlar ve yapılan işten kendilerine pay çıkaranlar.

Gandi

- Dede ekşi yerse, torunun damağı kamaşır.

- Demokrasi insanları tartacağı yerde sayar.

İkbal

- Zehirli yağmur sularından içerek deliren kimseler, bilerek ya da tesadüfen bu sulardan

içmeyip akıllı kalan birkaç kişiyi alaya alırlar.

Sonuçta, bu birkaç kişi de yalnızlık pahasına akıllı kalmaktansa delirip topluma

katılmayı yeğlerler.

Ionescu-Gergedan

TEFTİŞ KURULLARIMIZI TANIYALIM
''VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ REHBERLİK VE TEFTİŞ BAŞKANLIĞI''

Hazırlayan:Necip F. Uygun*

Merhabalar saygıdeğer meslektaşlarım. Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım serimizde Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na yer veriyoruz.Bu vesileyle ziyaretinde bulunduğumuz ***Rehberlik ve Teftiş Başkanı Sayın Mehmet Haltaş'*** *a sözü bırakıyor, başarılar diliyoruz. Sağlıcakla kalın.*

Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın Tarihçesi ve Bugünü

Tarihçesi:

Vakıflarda denetim, müessesenin varlığıyla eş zamanlı olup, tarihçesini 1400 yıl öncesine kadar götürmek mümkündür. Hz. Peygamber ve sahabeler döneminde; kontrol ve teftişle görevli ilk nazır, Hz. Peygamber'in vakfettiği Fedek Bahçesi'ne nezaret eden Hz. Ebubekir'dir. Hz. Ömer de aynı görevi devam ettirmiştir.

Vakıfların kontrolü için kadılık bünyesinde kurulan birimler Emevilerde ve Endülüs Emevilerinde "divanül evkaf" Abbasilerde "sadrül evkaf", Eyyubi ve Memlüklülerde "nazırü'l ahkam" Selçuklularda "üsdadü'd dar" terimleriyle ifade edilmiştir.

Osmanlı'da, Evkaf Nezâreti Osmanlı Ülkesindeki bütün mazbut vakıfların idaresine memurdur ve bunlar dışındaki bütün vakıflar üzerinde ise nezâret ve murakabe hakkına sahiptir. Merkezî teşkilatı, Nazır (Bakan), Müsteşar, Şurayı Evkaf (Vakıflar Meclisi), iki Genel Müdür, Hukuk Müşavirliği ve dokuz Daire Müdürü ile iki encümenden meydana gelmekte idi. Taşra teşkilâtı Bölge Müdürlüğü esasına göre düzenlenmişti. 19 Safer 1247/1831 tarihli irade ile Darüssaade Ağalarına ait vakıfların kontrol ve şer'î işlemlerini yapmakla görevli Haremeyn Müfettişliği ve birçok vakıfları murakabe eden Evkaf Müfettişliği lağvedilmiş, hepsinin

* SB S. Başdenetçisi

görevini ifa etmek üzere Evkaf-ı Hümâyûn Müfettişliği tesis edilmiştir. Evkafı Hümayun Nezareti'nden önce, Osmanlı hakimiyeti altındaki bütün beldelerde bulunan vakıfların teftiş ve kontrolü, vâkıfların tayin ettikleri nazırlar, devletçe vakıfların kontrolü için tayin olunan müfettişler ve yargı teşkilatı mensubu hakimler eliyle yürütülmüştür.

Zamanla evkaf teşkilatının karmaşık hale gelmesi, Evkaf Nezareti'nin genişleyerek mütevellisi bulunmayan veya suiistimal edilen vakıfların amaçlarına uygun olarak işletilmek üzere idarelerinin üstlenilmesi gibi nedenlerle 1242/1826'da sadır olan bir irade ile Evkafı Hümayun Nezareti kurulmuş, 19 Safer 1247/1831 tarihinde de Nezaret içinde Evkaf-ı Hümayun Müfettişliği ihdas edilmiştir. Daha sonra Türkiye Büyük Millet Meclisince 2 Mayıs 1920 yılında "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun" çıkartılarak 11 kişilik İcra Vekilleri Heyetine Şer'iyye ve Evkaf Vekaleti de alınmış, vakıf işleri bu Vekâlet tarafından yürütülmüştür. Şer'iyye ve Evkaf Vekaleti 3 Mart 1924 gün ve 429 sayılı Yasa ile kaldırılmış ve görevleri Başbakanlığa bağlı Vakıflar Umum Müdürlüğüne devredilmiştir.

Cumhuriyet döneminde denetim birimi ilk defa 29.04.1923 tarihinde çıkarılan Evkaf Müfettişleri Talimatnamesi ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme de 06.08.1924 tarihinde değiştirilmiş, 31.05.1961 tarihli Vakıflar Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Tüzüğü nün kabulü ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Mevcut Durum:

Vakıflar hakkındaki son düzenlemeler 22.11.2001 tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu ile 27.02 2008 tarihli 5737 sayılı Vakıflar Kanunu çerçevesinde yapılmıştır.

Vakıflar Kanunundaki denetim ile ilgili düzenlemeye geçmeden önce, Vakıflar Genel Müdürlüğünün kuruluş ve görevleri

hakkında kısaca bilgi vermek gerekirse;

Kanunun 35. maddesi, kendisine verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz Başbakanlığa bağlı Vakıflar Genel Müdürlüğü kurulduğuna ilişkindir.

Genel Müdürlüğün görevleri 36. maddede;

a) Mazbut vakıfların vakfiyelerinde veya vakfiye yerine geçen hüccet, berat, ferman gibi belgelerinde yazılı hayrî, sosyal, kültürel ve ekonomik şart ve hizmetleri yerine getirmek.

b) Vakfiyelerde öngörülen hizmetlerin en iyi şekilde yerine getirilebilmesini sağlamak amacıyla Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait paralar ile malları değerlendirmek, daha fazla gelir getirici yatırımlara tahsis etmek.

c) Genel Müdürlüğe ve mazbut vakıflara ait paralar ile işletmeler kurma, kurulmuş şirketlere iştirak etme, bunların sermaye artışları hususlarında karar vermek.

d) Yurt içi ve yurt dışındaki vakıflara ait vakıf kültür varlıklarını ihya etmek.

e) Mülhak, cemaat ve yeni vakıflar ile esnaf vakıflarının denetimini yapmak.

f) Vakıflarla ilgili konularda; araştırma, geliştirme, eğitim, kültür ve yayın faaliyetlerinde bulunmak, ulusal ve uluslararası koordinasyonu sağlamak.

g) Vakıf kültür varlıklarından oluşan koleksiyonlar meydana getirmek; müze, kütüphane ve kültür merkezleri kurmak.

h) Bu Kanun ve diğer kanunlar ile Genel Müdürlüğe verilen görevleri yapmak.” olarak sıralanmıştır.

Genel Müdürlük merkez ve taşra teşkilatından oluşmakta olup, merkez teşkilatında, yedi ana hizmet birimi, iki yardımcı hizmet birimi, danışma ve denetim ile ilgili dört birim bulunmaktadır.

Vakıflar Meclisi, Genel Müdürlüğün en üst seviyedeki karar organıdır. Meclis; Genel Müdür, üç Genel Müdür Yardımcısı ve I. Hukuk Müşaviri olmak üzere beş, vakıf konusunda bilgi ve deneyim sahibi yükseköğrenim mezunları arasından Başbakanın teklifi üzerine ortak kararname ile atanacak beş, yeni vakıflarca seçilecek üç, mülhak ve cemaat vakıflarınca seçilecek birer üye olmak üzere toplam onbeş üyeden oluşur. Ayrıca yeni vakıflar üç, mülhak ve cemaat vakıfları ise birer yedek üye seçer. Seçimler; yeni vakıflarda yönetim organının, mülhak vakıflarda vakıf yöneticilerinin, cemaat vakıflarında yönetim kurullarının seçeceği birer temsilcinin iştiraki ile Genel Müdürlüğün daveti üzerine ayrı ayrı yapılır. Genel Müdür aynı zamanda Meclisin de başkanıdır. Genel Müdür alınan kararları yürütmeye yetkili ve görevlidir.

Vakıflar Meclisi, VakıflarKanunun diğer maddeleri ile belirlenen görevlerinin yanı sıra, aşağıdaki görevleri de yerine getirir:

a) Genel Müdürlüğe, mazbut ve mülhak vakıflara ait akar ve hayrat taşınmazların tahsis, satış ve trampasına yönelik tasarruflarla, kamulaştırmalarda kamu yararı kararını vermek.

b) Genel Müdürlük ve işletme müdürlüklerinin bütçelerini onaylamak.

c) Genel Müdürlük ve vakıflarla ilgili tüzük ve yönetmelik taslaklarını karara bağlamak.

d) Genel Müdürlükçe gerek görülen hususları karara bağlamaktır.

Genel Müdürlüğün kuruluş ve görevleri hakkında kısaca bilgi verdikten sonra, Kanunda geçen, zaman zaman da medya organları vasıtasıyla kamuoyunun gündemine gelen bazı kavramları okuyucunun bilgisine sunalım.

Mazbut vakıf: Bu Kanun uyarınca Genel Müdürlükçe yönetilecek ve temsil edilecek vakıflar ile mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisinin yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve 2762 sayılı Vakıflar Kanunu

gereğince Vakıflar Genel Müdürlüğünce yönetilen vakıflardır.

Mülhak vakıf: Mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisinin yürürlük tarihinden önce kurulmuş ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflardır.

Cemaat vakfı: Vakfiyeleri olup olmadığına bakılmaksızın 2762 sayılı Vakıflar Kanunu gereğince tüzel kişilik kazanmış, mensupları Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan Türkiye'deki gayrimüslim cemaatlere ait vakıflardır.

Esnaf vakfı: 2762 sayılı Vakıflar Kanununun yürürlüğünden önce kurulmuş ve esnafın seçtiği yönetim kurulu tarafından yönetilen vakıflardır.

Yeni vakıf: Mülga 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi ile 4721 sayılı Türk Medenî Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflardır.

Mazbut vakıflar, Genel Müdürlük tarafından yönetilir ve temsil edilir. Mülhak vakıflar, Anayasaya aykırılık teşkil etmeyen vakfiye şartlarına göre Meclis tarafından atanacak yöneticiler eliyle yönetilir ve temsil edilir. Vakıf yöneticileri kendilerine yardımcı tayin edebilirler. Mülhak vakıf yöneticilerinde aranacak şartlar ile yardımcılarının nitelikleri yönetmelikle düzenlenir. Vakfiyedeki şartları taşımamaları nedeniyle kendilerine yöneticilik verilemeyenler bu şartları elde edinceye, küçükler ile kısıtlılar fiil ehliyetlerini kazanıncaya ve boş kalan yöneticilik yenisine verilinceye kadar vakıf işleri Genel Müdürlükçe temsilen yürütülür. Cemaat vakıflarının yöneticileri mensuplarınca kendi aralarından seçilir. Vakıf yöneticilerinin seçim usûl ve esasları yönetmelikle düzenlenir. Esnaf vakıfları, mülhak vakıfların tabi olduğu hükümlere tabidir. Bu vakıflar, esnafın seçtiği yönetim kurulu tarafından yönetilir. Yeni vakıfların yönetim organı vakıf senedine göre oluşturulur ve bu vakıfların yönetim organlarında görev alanların çoğunluğunun, Türkiye'de yerleşik bulunması gerekir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerinin vakıflar üzerindeki denetim yetkisinin dayanağı 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 111. maddesi ile 5737 sayılı Vakıflar Kanununun 33. maddesidir.

4721 sayılı Kanunun 111. maddesi, "Vakıfların, vakıf senedindeki hükümleri yerine getirip getirmedikleri, vakıf mallarını amaca uygun biçimde yönetip yönetmedikleri ve vakıf gelirlerini amaca uygun olarak harcayıp harcamadıkları Vakıflar Genel Müdürlüğünce ve üst kuruluşlarınca denetlenir. Vakıfların üst kuruluşlarınca denetimi özel kanun hükümlerine tabidir."

5737 sayılı Vakıflar Kanununun 33. maddesi, "Mülhak, cemaat, esnaf vakıfları ile yeni vakıflarda iç denetim esastır. Vakıf; organları tarafından denetlenebileceği gibi, bağımsız denetim kuruluşlarına da denetim yaptırabilir. Vakıf yöneticileri, en az yılda bir defa yapılacak iç denetim raporları ile sonuçlarını, rapor tarihini takip eden iki ay içerisinde Genel Müdürlüğe bildirir. Vakıfların amaca ve yasalara uygunluk denetimi ile iktisadî işletmelerinin faaliyet ve mevzuata uygunluk denetimi Genel Müdürlükçe yapılır."

Aynı Kanunun Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görevlerini düzenleyen 60. maddesi de, "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Genel Müdürün emri veya onayı üzerine, Genel Müdürlüğün merkez ve taşra kuruluşları ile ilgili olarak Genel Müdür adına teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütür, ayrıca aşağıdaki görevleri yapar:

a) Mülhak, cemaat, esnaf vakıfları ile yeni vakıfların, vakfiye ve vakıf senedinde yazılı şartlara, yürürlükteki mevzuata uygun yönetilip yönetilmediği, amacı doğrultusunda faaliyette bulunup bulunmadığı, mallarının ve gelirlerinin vakfiye, 1936 Beyannamesi ve vakıf senedindeki şartlara uygun kullanılıp kullanılmadığı hususlarını incelemek, denetlemek ve rehberlik yapmak.

b) Vakıf ve iktisadî işletmelerinin ve iştiraklerinin denetleme ve inceleme işlerini yürütmek.

c) Müfettişlerin araştırma, inceleme ve denetim sonucu düzenleyecekleri raporları Başkanlık görüşü ile birlikte Genel Müdürlük makamına sunmak.

d) Mülhak, cemaat, esnaf vakıfları ile yeni vakıfların iç denetim raporları ile sonuçlarını değerlendirmek ve gerekli işlemleri yürütmek.

e) Genel Müdür tarafından verilen diğer benzer görevleri yapmak.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı hizmetlerinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulması durumunda Genel Müdürün onayı ile taşrada çalışma grupları oluşturulabilir. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı ile çalışma gruplarının çalışma usûl ve esasları yönetmelikle düzenlenir." Şeklindedir.

Yukarıda belirtilen Kanun maddelerinden anlaşılacağı üzere Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerinin denetiminin iki temel boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Vakıflar Genel Müdürlüğü merkez ve taşra birimlerinin denetimidir ki, buna iç bünyeye yönelik denetim de denilebilir. Genel Müdürlük personeli ile ilgili inceleme ve soruşturmalar da bu kapsamdadır. İkincisi ise, Türk Medeni Kanununa göre kurulu vakıflar, mütevellileri tarafından yönetilen mülhak vakıflar, esnaf ve cemaate mahsus vakıflar ile sosyal yardımlaşma vakıflarının denetimidir ki buna da dış denetim demek mümkündür.

Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı bir yandan, iç bünyeye yönelik denetim kapsamında, sayıları 41.000 in üzerinde olan ve Genel Müdürlüğün icracı birimleri olan Bölge Müdürlükleri tarafından emaneten yönetilen ecdat yadigarı vakıfların (mazbut vakıf) denetimini yapmakta, diğer yandan sosyal yardımlaşma vakıfları ile birlikte sayıları 5.000'e yaklaşan yeni, mülhak ve cemaat vakfının denetimini gerçekleştirmektedir.

Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının merkezi Ankara'da olup, İstanbul'da da Çalışma Merkezi (grup) bulunmaktadır. Merkezde 1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı, 31 Başmüfettiş, 18 müfettiş, İstanbul Çalışma Merkezinde 1 Grup Başkanı, 14 Başmüfettiş, 1 müfettiş görev yapmaktadır.

ÖRNEK YARGI KARARLARI

Hazırlayan: Dr. Şafak Başa *

YARGITAY KARARI:

Yargıtay Ceza Genel Kurulu: 2005/9986 E., 2006/16519 K.

- **GÖREVİ KÖTÜYE KULLANMAK**
- **GÜVENİ KÖTÜYE KULLANMAK**
- **5237 S. TÜRK CEZA KANUNU**

[Madde 257,155]

- **765 S. TÜRK CEZA KANUNU (MÜLGA)**

[Madde 230,510]

ÖZET: ZİRAAT BANKASI ŞUBE MÜDÜRÜ VE KREDİLERDEN SORUMLU MEMUR OLAN SANIKLARIN, MEVZUATA AYKIRI KREDİ KULLANDIRMA EYLEMLERİ NEDENİYLE; ZİRAAT BANKASINI GENEL HÜKÜMLERE TABİ ANONİM ŞİRKET STATÜSÜNE DÖNÜŞTÜREN VE ÇALIŞANLARINI MEMUR GİBİ CEZALANDIRMA OLANAĞINI ORTADAN KALDIRAN 4603 SAYILI YASA'NIN YÜRÜRLÜĞE GİRMESİYLE, GÖREVDE YETKİYİ KÖTÜYE KULLANMA SUÇUNUN OLUŞMAMASI KARŞISINDA SANIKLARIN EYLEMLERİNİN GÜVENİ KÖTÜYE KULLANMA SUÇUNU DÜZENLEYEN TCK'NIN 510 YA DA 5237 SAYILI YASA 'NIN 155/2. MADDESİNE UYUP UYMADIĞI TARTIŞILMALIDIR.

İçtihat Metni: Yerel Mahkemece verilen hüküm temyiz edilmekle, başvurunun nitelik, ceza türü, süresi ve suç tarihine göre dosya görüşüldü: Temyiz isteğinin reddi nedenleri bulunmadığından işin esasına geçildi. Vicdani kanının oluştuğu duruşma sürecini yansıtan tutanaklar, belgeler ve gerekçe içeriğine göre yapılan incelemede başkaca nedenler yerinde görülmemiştir. Ancak;

T.C. Ziraat Bankası Şube Müdürü ve kredilerden sorumlu memur olan sanıkların, bir firmaya, özvarlığının çok üzerinde ipotek teminatı alınmadan mevzuata aykırı olarak kredi kullandırma eylemleri nedeniyle, Ziraat Bankasını genel hükümlere tabi anonim şirket statüsüne dönüştüren ve banka çalışanlarını 233 ve 399 sayılı KHK'larda öngörülen "memur gibi cezalandırma" olanağını ortadan kaldıran, 25.11.2000 tarihli 4603 sayılı Yasa'nın yürürlüğe

girmesiyle görevde yetkiyi kötüye kullanma suçunun oluşmaması karşısında sanıkların eylemlerinin güveni kötüye kullanma suçunu düzenleyen TCY'nin 510. ya da 5237 sayılı TCY'nin 155/2. maddesine uyup uymadığı tartışılmadan, beraata hükmolunması,

* Mülkiye Başmüfettişi

Yasaya aykırı ve katılan Ziraat Bankası vekilinin temyiz nedenleri ile tebliğnamedeki düşünce yerinde görüldüğünden (HÜKÜMLERİN BOZULMASINA), yargılamanın bozma öncesi aşamadan başlayarak sürdürülüp sonuçlandırılmak üzere dosyanın esas/hüküm mahkemesine gönderilmesine, 21.11.2006 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

DANIŞTAY KARARI:

T.C. D A N I Ş T A Y
Onüçüncü Daire
Esas No : 2005/1819
Karar No : 2005/4728

Özeti: Davacı şirketin 1 (bir) yıl süreyle bütün kamu kurum ve kuruluşların ihâlelerine katılmaktan yasaklanmasına neden olan eyleminin 4734 sayılı Yasa'nın 17/a maddesi kapsamında "Yasak fiil ve davranış" niteliğinde olmadığı, bu gerekçeyle verilen yasaklama kararı davacı şirketin ticari itibarını zedeleyeceğinden ve güvenilirliğini azaltacağından, davacı şirketin söz konusu işlem nedeniyle uğradığı manevi zarara karşılık makul bir tazminata hükmedilmesi gerektiği hakkında.

Temyiz İsteminde Bulunanlar: 1- Milli Eğitim Bakanlığı - ANKARA

2- … Yemek ve İkram Org. San. Tic. Ltd. Şti. Yetkilisi …

Vekili : Av. …

Karşı Taraf: 1- … Yemek ve İkram Org. San. Tic. Ltd. Şti. Yetkilisi …

2- Milli Eğitim Bakanlığı - ANKARA

İstemin Özeti : Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin 10.03.2004 tarihli ve E:2003/1457, K:2004/295 sayılı kararının; iptale ilişkin kısmı davalı idare tarafından,komisyon tutanağında belirtilen hususun Yasa'nın 17/a maddesi kapsamında öngörülen yasaklama kararını gerektirdiği, redde ilişkin kısmı ise davacı tarafından; yasaklı kaldığı 1,5 yıllık süre içinde maddi ve manevi zarara uğradığı, zararın miktarının bilirkişi incelemesi yaptırılarak tespit edilebileceği ileri sürülerek bozulması istenilmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın Savunmasının Özeti: Yasal dayanağının bulunmadığı öne sürelen davacı temyiz isteminin reddi gerektiği savunulmaktadır.

Davacının Savunmasının Özeti: Savunma verilmemiştir.

Danıştay Tetkik Hâkimi Erkan DEMİRTAŞ'ın Düşüncesi: İdare Mahkemesi kararının davacı şirketin bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine 1 yıl süreyle katılmaktan yasaklanmasına ilişkin işlemin iptaline ilişkin kısmı ile maddi tazminat isteminin reddine ilişkin kısmı yönünden temyiz istemlerinin reddi ile bu kısımların onanması, manevi tazminata ilişkin kısmının ise bozulması gerektiği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı Nevzat ÖZGÜR'ün Düşüncesi: İdare ve vergi mahkemelerince verilen kararların temyizen incelenerek bozulabilmesi için, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 49. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen nedenlerin bulunması gerekmektedir.

Temyiz dilekçelerinde öne sürülen hususlar, söz konusu maddede yazılı nedenlerden hiçbirisine uymadığından, istemlerin reddi ile temyiz edilen Mahkeme kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi'nce Tetkik Hâkiminin açıklamaları dinlendikten ve dosyadaki belgeler incelendikten sonra işin gereği görüşüldü:

Dava, davacı şirketin bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine 1 (bir) yıl süreyle katılmaktan yasaklanmasına ilişkin davalı idarenin 03.06.2003 tarih ve … sayılı işleminin iptali ile 150.000.000.000.-TL maddi

ve 200.000.000.000.-TL manevi tazminatın yasal faiziyle birlikte tazmini istemiyle açılmış, İdare Mahkemesi'nce; teklif mektubunun usulüne uygun olmaması nedeniyle ihale dışı bırakılan davacının eyleminin 4734 sayılı Yasa'nın 17. maddesinde yer alan "yasak fiil ve davranış" niteliğinde olmadığından, tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı, davacının 150.000.000.000.-TL maddi, 200.000.000.000.-TL manevi tazminatın yasal faziyle birlikte tazmini istemine gelince; Anayasa'nın 125. maddesinin son fıkrasında, "İdarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğunun" hükme bağlandığı, İdarenin hukuki sorumluluğundan söz edebilmek için, ortada somut bir zararın bulunması ve bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle, zararla idari faaliyet arasında illiyet bağı bulunması gerektiği, bakılan davada, dava konusu edilen 1 (bir) yıl süreyle kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanma işleminin, Mahkemelerince hukuka aykırı bulunmuş olmasına karşın, anılan işlem nedeniyle davacının uğradığı maddi zarara ilişkin somut hiçbir verinin sunulamaması karşısında, maddi tazminat isteminin kabulüne olanak bulunmadığı, manevi tazminat istemi yönünden ise; dava konusu işlemin niteliği itibariyle, davalı idareyi manevi tazminatla yükümlü tutabilecek nitelikte ağır hizmet kusuru bulunmadığı gibi, olayda manevi zararın oluştuğundan da söz edilemeyeceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline, maddi ve manevi tazminat isteminin reddine karar verilmiş, taraflar kararın aleyhlerine olan kısımlarını temyiz etmişlerdir.

İdare ve vergi mahkemelerinin nihaî kararlarının temyizen bozulması 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinde yer alan sebeplerden birinin varlığı halinde mümkündür.

Temyizen incelenen kararın dava konusu işlemin iptali ve maddi tazminat isteminin reddine ilişkin kısmı usul ve hukuka uygun olup, dilekçelerde ileri sürülen temyiz nedenleri kararın belirtilen kısımlarının bozulmasını gerektirir nitelikte görülmemiştir.

Temyize konu kararın manevi tazminat istemine ilişkin kısmına gelince;

Manevi tazminat, patrimuanda meydana gelen bir eksilmeyi karşılamaya yönelik bir tazmin aracı olmayıp, manevi tatmin aracıdır.

Manevi tazminata hükmedilmesi için kişinin fizik yapısını zedeleyen, yaşama ve kazanma gücünün azalması sonucu doğuran olayların meydana gelmesi ve idarenin hukuka aykırı bir işlem veya eylemi sonucunda ağır bir elem ve üzüntünün duyulmuş olması veya şeref ve haysiyetinin rencide edilmiş bulunması gerekir.

Manevi tazminata hükmedilirken ilgililerin sosyal ve ekonomik durumu dikkate alınarak olay nedeniyle duyduğu elem ve ızdırabın kısmen giderilmesini ifade edecek, idarenin hukuka aykırılığını ortaya koyacak ve hukuka aykırılığı özendirmeyecek bir miktarın belirlenmesi gerekmektedir.

Olayda; 13.03.2003 tarihinde … Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Hastanesi 4 kalem yemek alım ihalesine katılan davacı firmanın teklif mektubunun içinde bir adet şikâyet dilekçesi ve 56 adet boş A4 kağıdı bulunması üzerine ihale dışı bırakıldığı, ayrıca davacının bu eyleminin 4734 sayılı Yasa'nın 17/a kapsamında "yasak fiil ve davranış" niteliğinde olduğu gerekçesiyle 1 (bir) yıl süreyle bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklanmasına ilişkin dava konusu işlemin oluşturulduğu anlaşılmakta olup, davacının eylemi "hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya teşebbüs etmek" niteliğinde olmadığından, bu gerekçeyle verilen yasaklama kararının davacı şirketin ticari itibarını zedeleyeceği, güvenirliğini azaltacağı açıktır. Bu nedenle davacı şirketin söz konusu işlem nedeniyle uğradığı manevi zarara karşılık makul

bir manevi tazminata hükmedilmesi gerekirken istemin reddinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. madde uyarınca, davalı idarenin temyiz istemi ile davacının temyiz isteminin maddi tazminata ilişkin kısmının reddiyle Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin 10.03.2004 tarih ve E:2003/1457, K:2004/295 sayılı kararının, dava konusu işlemin iptali ve maddi tazminat isteminin reddine ilişkin kısmının onanmasına, davacının temyiz isteminin kısmen kabulüyle mahkeme kararının manevi tazminat isteminin reddine ilişkin bölümünün bozulmasına, dosyanın bozulan kısım hakkında yeniden bir karar verilmek üzere anılan Mahkemeye gönderilmesine, 26.09.2005 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

SAYIŞTAY KARARI:

Dördüncü Daire, Karar Tarihi: 1.6.2006, Tutanak No: 30214

Kararın Konusu: Belediye personeli olmayan muhtarlara, belediye bütçesinden geçici görev yolluğu ödenemeyeceği.

Dinar Belediyesi Saymanlığı 2004:"6245 sayılı Harcırah Kanununun 4'üncü maddesinde harcırah verilecek kimseler arasında sayılmayan ve belediye personeli olmayan muhtarlara, belediye bütçesinden geçici görev yolluğu ödenmesinin mümkün olmadığına…"

DENETDE'DEN HABERLER

KAYAD TARAFINDAN "YEREL SEÇİMLER ÖNCESİ TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİMİ" KONULU PANEL DÜZENLENDİ*

Kamu Yönetimi Araştırma Derneği (KAYAD) tarafından "Yerel Seçimler Öncesi Türkiye'de Kent Yönetimi" konulu panel düzenlendi. Panel 6 Ekim 2013 günü TSE konferans salonunda gerçekleşti.

Panele kamu görevlileri, akademisyenler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri katıldı.

KAYAD Genel Başkanı Sayın Selami Duman' ın açılış konuşmasının ardından panel yapıldı. Oturum başkanlığını Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi A.B.D. Öğretim Üyesi Doç. Dr. Murat Akçakaya' nın yaptığı panelde, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi A.B.D. Öğretim Üyesi Prof. Dr. Kemal Görmez, Mamak Belediye Başkanı Mesut Akgül, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdür Yardımcısı Yusuf Koç ve Memur-Sen Genel Başkan Yardımcısı Mehmet Emin Esen sunum yaptılar. Konuşmalarda ağırlıklı olarak kentsel dönüşümün kapsamı, gerekliliği, dönüşümün yol açabileceği sorunlar ve çözüm önerileri, güçlü yerel yönetimlerin ileri demokrasi için vazgeçilmezliği, kentsel dönüşümle birlikte sosyal dönüşümün de gerekliliği üzerinde duruldu.

Panele Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) adına Genel Başkan Yardımcısı Kadir Kemaloğlu, Sosyal İşler Sekreteri Ertan Örs, Yönetim Kurulu Üyesi ve DENETİM Dergisi Genel Yayın Yönetmeni Ömer Yürekli, Yönetim Kurulu Üyesi Necip F. Uygun ve Yönetim Kurulu Üyesi İ. Tolga Kara iştirak ettiler.

* Haber: Ömer Yürekli

DENETDE ÜYE KİMLİK KARTLARI SAHİPLERİNİ BEKLİYOR* !...

Derneğimizin 4000 üyesi için DENETDE tarafından bastırılan " Üye Kimlik Kartları" ücretsiz olarak DENETDE üyelerine dağıtılmak üzere Dernek Merkezinde (İzmir cad. Necip Bey Apt. No: 22 Kızılay/ANKARA) bulunmaktadır. Üye kimlik kartlarının dağıtılmasıyla birlikte, DENETDE üyelerinin günlük hayatlarını kolaylaştıran yeni fırsatlar GELİYOR. İndirimli liste güncelleme işlemi devam etmektedir. Kurumlardan alınan indirimlerle ilgili detaylı bilgiler ve fiyat tarifeleri internet sitesinden üyelere duyurulmaktadır.

Derneğimizce çeşitli alanlarda yürütülen çalışmalar sonucunda, bazı kamu ve özel kurum ve kuruluşuyla anlaşma sağlanmış olup, önümüzdeki günlerde anlaşma sağlanan kurumların artması yönünde gayret sarf edilmektedir.

Derneğimiz üyelerine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere, üye kimlik kartları ibrazı karşılığında, indirim sağlayacak bazı kurumların listesi aşağıda bulunmaktadır.

1- TOBB-ETÜ Sağlık Hizmetleri A.Ş - TOBB ETÜ Hastanesi

2- BAYEK Tedavi Sağlık Hizmetleri ve İşletmeciliği A.Ş

-Bayındır Hastanesi Söğütözü

-Bayındır Hastanesi Kavaklıdere

-Bayındır Hastanesi İçerenköy

-PENTA Tıp Sağlık Hizmetleri A.Ş

-Bayındır Tıp Merkezi Levent

-BAYEK Ağız ve Diş Sağlığı Hizmetleri A.Ş

-BAYEK Ağız ve Diş Sağlığı, Kliniği Şirinevler

* Haber: Selim Gökçe

-BAYEK Ağız ve Diş Sağlığı, Kliniği Beşiktaş
-BAYEK Ağız ve Diş Sağlığı, Kliniği Kadıköy
-BAYEK Ağız ve Diş Sağlığı, Kliniği İşkule / İSTANBUL
3- Düzen/ Laboratuarlar Grubu
4- Yetkin Basım ve Yayıncılık A.Ş
5- Ankara Vilayetler Evi Gölbaşı/ANKARA
6- Tempo Turizm ve Seyahat Acentesi Ltd. Şti./ANKARA
7- Sarar Giyim Tekstil Enerji San. ve Tic. A.Ş
8- Dünya Göz Hastanesi n. ve Tic. A.Ş (DÜNYAGÖZ)
9- İpek Sigorta
10- Ankara Şehir Kulübü

DSİ TEFTİŞ KURULU YÖNETMELİK DEĞİŞİKLİĞİNE DANIŞTAY 2. DAİRESİNDEN SONRA DANIŞTAY İDARİ DAVA DAİRELERİ KURULU DA "DUR" DEDİ*

DENETDE tarafından, 29.05.2012 tarihli ve 28307 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren DSİ Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin "Teftiş Kurulu Başkanının Atanması"na ilişkin 8. maddesi ile "Müfettişliğe Geçiş" ve "Müfettiş Yardımcılığına Geçiş" başlıklarını taşıyan Geçici 1 ve Geçici 2. maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan dava sonucunda Danıştay 2. Dairesinin 2012/8653 Esas sayılı kararı üzerine, davalı idare tarafından karara itiraz edilerek kararın kaldırılmasını talep edilmiştir.

Bu talebi değerlendiren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu YD İtiraz: 2013/293 sayılı kararında özetle; Anayasa'nın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği" başlıklı 123. ve "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" başlıklı 128. maddelerinin yanı sıra 657 sayılı Kanunun 3. maddesinde tarif edilen "kariyer" ve "liyakat" ilkelerine atıf yapılmaktadır. Anılan kararda, kamu kurum ve kuruluşlarınca çıkarılan teftiş kurullarına dair düzenlemelerde yasallık ilkesinin yanı sıra denetim hizmetlerinin diğer idari hizmetlerden farklı olduğunun göz önünde bulundurulduğu, kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olarak müfettiş yardımcılarının gerekli nitelikleri taşıyan adaylar arasından yarışma sınavıyla ve başarı derecelerine göre atanmaları, hizmet içinde yetiştirilmeleri, yeterlilik sınavından sonra yine başarı derecelerine göre müfettişliğe atanmalarının öngörüldüğü, böylelikle denetim hizmetlerinin diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer düzenine sahip olduğuna vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte, kariyer mesleklere atanmayla ilgili düzenlemelerin geçici nitelikte de olsa yönetmelikle yapılmasına imkân bulunmadığı, bu konudaki düzenlemenin denetim hizmetlerinin özelliğine uygun şekilde yasayla düzenlenmesi gerektiğine hükmedilmiştir.

Bu durumda, kariyer meslek olarak teftiş hizmetlerini yürüten müfettiş yardımcıları, müfettişler ve teftiş kurulu başkanının; denetim hizmetleri kapsamında üstlenmiş oldukları görev, yetki ve sorumluluklarının özelliği ve niteliği dikkate alındığında, söz konusu görevlere ancak kanunla yapılacak bir düzenleme ile diğer görevlerden atanma imkanı sağlanması gerekirken, dava konusu Yönetmelikle getirilen düzenlemelerde hukuka ve denetim hizmetlerinin gereklerine uyarlık bulunmadığı, ayrıca davalı idarece öne sürülen hususların kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte görülmediğinden bahisle itirazın reddine karar verilmiştir.

* Haber: Kadir Kemaloğlu/Spor Genel Müdürlüğü Başmüfettişi

DENETDE "İÇ DENETIM VE RISK YÖNETİMİNİN SİNERJİSİ İLE KURUMSAL YÖNETİMDE DEĞER YARATMAK'' ADI ILE DÜZENLENEN SEMPOZYUMA KATILDI*

Devlet Denetim Elemanları Derneği 'ni temsilen 11-12 Kasım 2013 tarihinde İstanbul Bosphorus Swiss Otelde gerçekleştirilen XVII. TÜRKİYE İÇ DENETİM KONGRESİ çatısı altında düzenlenen "İç Denetim ve Risk Yönetiminin Sinerjisi ile Kurumsal Yönetimde Değer Yaratmak " adı ile düzenlenen sempozyuma , Hazine Müsteşarlığı Sigorta Denetleme Uzmanı Hakan ALKAN katılmıştır. Adı geçen sempozyumda " Risk Esaslı Denetim Planlaması ve raporlaması", "Reel Sektörde Alacak Riskinin Yönetimi"," Suistimal Riski ve Analitik Yaklaşımlar", "Risk Yönetiminin Denetimi ", "Sosyal Medya Riski ve Denetimi", İç Denetimin Yarattığı Katma Değerin Ölçümü" konularında yapılan oturumlara iştirak edilmiştir. Bu oturumlardan "Reel Sektörde Alacak Riskinin Yönetimi" konulu oturumda Kredi Kayıt Bürosu kuruluşunun kişilerin kredi riskine ait bilgileri sağlaması ve ilgililere aktarması hususu oldukça dikkat çekici ve etkileyici bulunmuştur. Kredi Kayıt Bürosunun kişilere ilişkin risk değerlendirmelerini belirli şartlarda talep edilen kişilere aktarması hususunun sigorta sektörüne aktarılması ve sigorta sektöründe çok büyük önem arz eden risk değerlendirmesi konusunda kullanılmasının değerlendirmesi oturumun Q&A bölümünde sorulan soru üzerine yapılmıştır.

* Haber: Hakan Alkan

KİT'LERE "İÇ DENETİM"SİZLİK GELİYOR!..

8.11.2013 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı gereğince, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının 2014 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Programının 24. Maddesi ile 2014 yılı sonuna kadar doğrudan Genel Müdür'e bağlı iç denetim birimi kuracakları ve yeterli sayıda iç denetçi istihdam edecekleri açıklanmış bulunmaktadır.

Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararında;

"KİT'lerde istihdam edilecek İç **denetçilerin 399 sayılı KHK'nın 3/b bendikapsamında istihdam edileceği** yani iç denetçilerin KİT'lerin yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerini yerine getiren ve I sayılı cetvelde kadro unvanları gösterilen Müfettiş ve Müfettiş Yardımcıları ile aynı pozisyonda bulunacağı,

KİT'lerin belirlenecek "İç Denetçi (KİT)" unvanlı kadro ihtiyacının ilgili 2013/3 sayılı Tebliğ gereğince Devlet Personel Başkanlığına bildirileceği ve sözkonusu Tebliğin 4. Maddesinin 2. Fıkrasına göre kadro ve pozisyon iptal ve ihdas işlemlerinin bu maddedeki sınırlamalara tabi olmayacağı,

İç Denetim Birimi Başkanının en az beş hizmet yılını doldurması, **tercihan** Kamu İç Denetim Sertifikası ve / veya CIA, CISA vb. sertifikalardan birine sahip iç denetçiler arasından KİT Genel Müdürünün teklifi üzerine Yönetim Kurulu tarafından atanacağı, **içdenetçi olarak atanacaklarda ise iki yılı ilgili KİT'de geçirilmiş olmak üzere en az beş hizmetyılını doldurmuş olma şartı aranacağı,** KİT'lerin bu kapsamda, görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmeliklerinde gerekli düzenlemeleri yapacağı,

Atanan iç denetçilerin, iç denetim alanında asgari sekiz haftalık mesleki eğitime tabi tutulacağı,

KİT'lerin, organizasyonlarını ve gerekmesi halinde mevcut kadrolarını yeniden yapılandırılacağı ve birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen iç mevzuatı yeniden düzenleyecekleri,

KİT'lerin 2014 yılı Haziran ayı sonuna kadar bu maddede belirtilen şekilde bir iç kontrol sisteminin iki yıl içinde kurulmasını taahhüt eden ayrıntılı bir eylem planı hazırlayacağı ve Hazine Müsteşarlığına gönderileceği" belirtilmektedir.

Bu kapsamda, 233sayılı KHK'nın 29. Maddesine göre, teşekküllere ait yıllık Genel Yatırım ve Finansman Programının Bakanlar Kurulunca karara bağlanacağının belirtilmesinedeniyle, **iç denetim konusunun yatırım ve finansman konularıyla yakından bir ilgisi bulunmadığı** ve KİT'lerin organizasyon, statü ve özlük haklarının 233 ve 399 Sayılı KHK'lar ile 657 sayılı DMK ve genel personel mevzuatı kapsamında yürütüldüğünün göz ardı edildiği ve bu

hususta birincil mevzuat düzenlemesi ve YPK kararının bulunması gerektiği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, iç denetim hususunda emsal alınan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun iç denetimle ilgili maddelerinde özetle;

Üst yöneticilerin mali yönetim ve kontrolle ilgili sorumluluklarının gereğini iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri,

Görev ve yetkileri çerçevesinde standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığı ile İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği,

İç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı ve İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıklarının kurulabileceği,

İç denetçinin nitelikleri ve atanmasının kurallara bağlandığı" görülmektedir.

Ayrıca,5018 sayılı Kanunun geçici 21. Maddesinin uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesine dair kararda ise 31.12.2014 tarihine kadar iç denetçi kadrolarına atanabilmek için;

Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerde ve sosyal güvenlik kurumlarında mesleğe özel yarışma sınavı ile girip yeterlik sınavında başarılı olan Denetçi, Müfettiş, Kontrolör, Sigorta Denetleme Uzmanı, düzenleyici ve denetleyici kurumlarda Murakıp ve Uzman olarak en az beş yıl çalışmış olanlar ile 657 sayılı kanunun 152. Maddesinin II- Tazminatlar kısmının A-Özel Hizmet Tazminatı bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan Uzman unvanlı kadrolarda en az beş yıl çalışmış olanların,

Ayrıca, 5018 sayılı kanun kapsamındaki idarelerde mesleğe özel yarışma sınavıyla girip yeterlik sınavında başarılı olan mali hizmetler uzmanı olarak en az beş yıl çalışmış olanların kendi idarelerinde,

Mesleğe özel yarışma sınavı ile girip yeterlik sınavında başarılı olan İl Eğitim Denetmeni, Muhasebe Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni, Sosyal Güvenlik Denetmeni veya Mahalli İdarelerde Müfettiş olarak en az beş yıl çalışmış olanların YÖK ve mahalli idarelerin iç denetçi kadrolarına atanabileceği belirtilmektedir.

Yine, 5018 sayılı kanun kapsamındaki idarelerde başvuru tarihi itibariyle Öğretim Üyesi, Tabip, Hukuk Müşaviri, Avukat, Mimar, Mühendis unvanlı kadrolarda en az beş yıl çalışmış olanların, kurul tarafından düzenlenecek sertifika eğitimlerine katılabilecekleri belirtilmektedir.

Bu durumda, KİT'lerde istihdam edilecek iç denetçilerin 399 sayılı KHK'nın 3/bbendi kapsamında istihdam edilmesinin anlamının, KİT'lerde 399 sayılı KHK gereğince

I sayılı cetvelde istihdam edilen Müfettişlerle aynı statü ve özlük haklarına sahip olmalarını temin etmek olduğu görülmekle birlikte, KİT'lerdeki iç denetçilerin 657 sayılı kanunda müfettişler ve iç denetçiler için öngörülen statüden farklı bir durumlarının mevcut olduğu vesözkonusu uygulama ile kariyer niteliğine,kamu iç denetim sertifikası veya benzeri sertifikalara sahip olmayan her statüdeki kamu personelinin iç denetçi olmalarının mümkün kılınacağı ancak yasal ve yargısal eksikliklerle malul olacağı görülmektedir.

Konunun hukuki boyutuna bakıldığında ise, KİT'lerdeki Teftiş Kurullarında istihdam edilen Müfettiş yardımcılarının işe başlatılmalarındaki yarışma sınavı ve daha sonra yeterlik sınavı ile Müfettişlik mesleğine kabul edilmelerindeki prosedürün kariyer meslek olmalarının olmazsa olmaz şartlarından bulunması ile GİH sınıfındaki diğer personel ve KİT'lerdeki sözleşmeli personel pozisyonundan farklı bir statüde bulunduklarının muhtelif Danıştay ve Bölge İdare Mahkemeleri kararları ile yargı güvencesine kavuşturulduğu bilinmektedir.

Şöyleki;

Ankara 10. İdare Mahkemesinin Karar no:2013/1006 sayılı kararında özetle;

"Eti Maden İşletmeleri Genel

Müdürlüğünde İç Denetim Daire Başkanlığının kurulması dayanak gösterilerek "Teftiş Kurulu Başkanlığı"nın kapatılması ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin iptaline karar verilmesine yönelik sözkonusu KİT Yönetim Kurulu Kararının hukuki olmadığından hareketle iptaline karar verilmiştir."

Danıştay 5. Dairesinin Esas No: 2012/3996 sayılı Kararında ise özetle;

"DMO Genel Müdürlüğü Müfettişlik kadrolarına Daire Başkanı vb. kadrolarında bulunanların atanmasının, denetimin kariyer yapısının bozulmasına sebebiyet vereceği ve sözkonusu görevlere ancak kanunla yapılacak bir düzenleme ile diğer kadro ve görevlerden atanma imkanı sağlanabileceği hususunda yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir."

KİT'lerde Genel Yatırım ve Finansman Programı ile istihdamı öngörülen iç denetçilerin isim benzerliği bulunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile istihdam edilen iç denetçiler ile hiçbir organik bağının veya statü benzerliğinin bulunmadığının tespit edildiği, zaten KİT'lerin 233 Sayılı KHK uyarınca 5018 sayılı Yasa'yada tabi bulunmadığı,

Yine, 5018 sayılı Yasaya göre istihdam edilen iç denetçilerin Müfettiş, Denetçi, Murakıp, Uzman, Denetmen vb. kadrolarda en az beş yıl çalışmış olanlar arasından, yabancı dil bilgisi seviye tespit sınavında en az 50 puan almış ve maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibariyle 40 yaşını doldurmamış olmak gibi şartları taşımaları gerektiği görülmektedir.

Ayrıca, Tabip, Diş Tabibi, Eczacı, Avukat, Mühendis ve Mimar unvanlı kadrolarda en az beş yıl çalışmış olanlardan, iç denetçi aday belirleme sınavına katılabilmek için yabancı dil bilgisi seviye tespit sınavından en az 50 puan alan ve 40 yaşını doldurmamış olanların belirli dönemlerde yapılacak sertifika eğitimlerine katılabileceği ve bu eğitimler sonucunda başarılı olanların kamu idarelerinin iç denetçi kadrolarının atanabileceği ve bunlara atandıkları idarede geçerli kamu iç denetçi sertifikasının verileceği açıklanmıştır.

DPT tarafından 2009 yılında hazırlanan bir raporda ise özetle;

"İç Kontrol sisteminin 5018 sayılı kanun kapsamından çıkarılarak yeni bir "Kamu İç Kontrol Kanunu" düzenlenmesi halinde KİT'lerin bu yeni kanun kapsamına dahil edilmesi ile bu yönde bir mevzuat çalışması yapılmaması durumunda yeni oluşturulacak KİT Kanununda veya 233 sayılı KHK'da iç kontrola ilişkin düzenlemelerin yer alması,

KİT'lerde görev yapmakta olan KİT Teftiş Kurullarının çalışma yöntemlerinin, iç kontrol sisteminin kuruluşlarda yerleştirmeye çalıştığı risk, süreç ve gelecek odaklı denetim anlayışıyla örtüşmediği ve Teftiş Kurulları denetim birimlerinin danışmanlık fonksiyonuna sahip olmadığından Teftiş Kurullarının kaldırılmasının uygun görüldüğü ve KİT'lerde sertifikalı iç denetçilerin istihdam edilmesi ve iç denetim birimi kurulması gerektiği" ifade edilmektedir.1

Bu itibarla, KİT'lerde 2014 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Programının 24. Maddesi ile ihdası öngörülen iç denetim birimi ve iç denetçilik statüsünün, genel personel mevzuatı içinde 5018 sayılı yasa ile ihdas edilen iç denetçilik statüsü ile ismi dışında hiçbir organik bağlantısının bulunmadığı, 5018 sayılı yasaya göre istihdam edilen iç denetçilerin yasa ile kazanılan statüleri ve özlük hakları karşısında, KİT'lerde uygulanan 233 ve 399 sayılı KHK'lardan kaynaklanmayan bir ikincil düzenleme vasıtasıyla KİT'lerde istihdam edilecek iç denetçilere kazandırılmak istenen statü ile özlük haklarının hukuki dayanaklarının bulunmadığı ve KİT'lerde yapılacak iç mevzuat çalışmaları ile hukuki alt yapı oluşturulmasının bu kapsamda mümkün görülmemesininyanısıra,

KİT'lerde Genel Müdüre bağlı olarak faaliyet gösteren Teftiş Kurullarına paralel bir

yapılanma ile iç denetçi istihdamı suretiyle, Teftiş Kurulları ve Müfettişlik unvanını kaldırma yönündeki önceki benzeri olumsuz örneklerin hukuki bulunmayarak yargıdan döndüğü hatırlandığında, birincil mevzuat düzenlemesinden mahrum bir şekilde ikincil ve üçüncül mevzuat düzenlemeleri kanalıyla denetimin kariyer yapısını ortadan kaldırmaya yönelik bu tür düzenleme girişimleri Türkiye'deki denetim kavramını güçlendirmekten ziyade denetimsizlik kavramını ön plana çıkaracağından olumlu ve kalıcı bir uygulama olarak görülmemektedir.

1*DPT-2009-Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Gn. Md. – İç Kontrol Sistemi: KİT'ler için iç kontrol modeli önerisi

Sonuç olarak: 5018 sayılı Kanuna göre oluşturulan iç denetim birimi ve iç denetçilik unvanının KİT'lerin hukuki statüsü ile personel rejimini düzenleyen 233 ve 399 sayılı KHK'ler ile KİT'lerin Ana Statüsünde yer almayan bir düzenleme yapılarak KİT Yönetim Kurullarının kararı ile iç denetim birimi ve iç denetçilik kadrosu ihdas edilmesinin hukuki alt yapısının bulunmadığı,

KİT'lerde yeni bir Daire Başkanlığı veya kurul düzeyinde birim kurulabilmesi için Yönetim Kurulu Kararından sonra Yüksek Planlama Kurulu Kararının istihsal edilmesinin gerektiği,

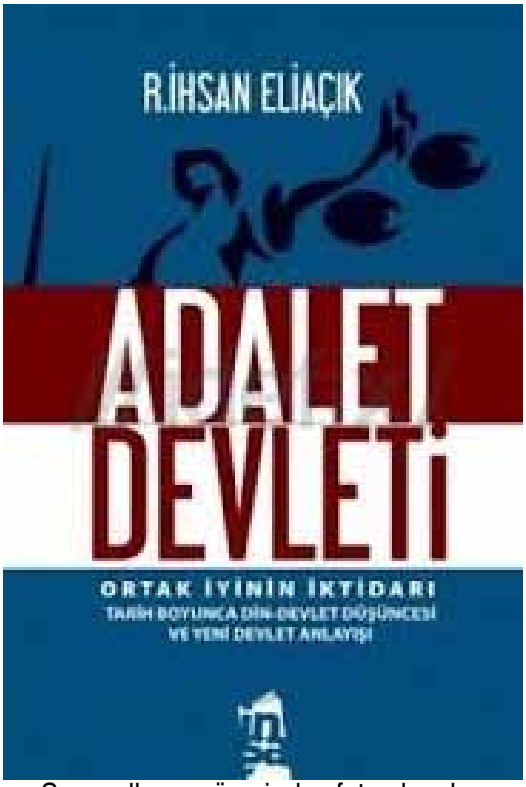
399 Sayılı KHK'nın 3/b bendi kapsamında istihdam edilecek iç denetçilerin bu kapsamdaki Müfettişlerle aynı statüde değerlendirilmeye çalışılmasının ve iç denetçiliğe atanmasının, Müfettişlik kariyerine ve kamu iç denetçilik sertifikasına sahip bulunmayan ve sadece beş hizmet yılını doldurmuş olmak şartına bağlanmasının yine hem mevcut yasal düzenlemelere ve hem de emsal yargı kararlarına uygun olmadığı,

DPT Raporunda danışmanlık fonksiyonuna sahip olmaması ve risk odaklı çalışmadığı gerekçesiyle KİT'lerdeki Teftiş Kurullarının kaldırılması ile sertifikalı iç denetçilerin istihdam edilmesi ve iç denetim birimi kurulması gerektiğinin ifade edilmesinden hareketle, gerek gerekçelerin yetersiz ve bilimsellikten uzak ve gerekse geleceğe yönelik olarak **teftiş kurullarının varlığından duyulan rahatsızlığın paralel bir uygulama ile denetim görünümlü fakat işlevsiz bir yapılanmaya dönüştürülmesi gayretinin** yanısıra, söz konusu BKK'da KİT'lerin organizasyonlarını ve mevcut kadrolarını yeniden yapılandırması ve birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen iç mevzuatı yeniden düzenlemelerine imkan tanınmasının da bu olumsuz amaca hizmet edeceği ve denetimin köklü yapısının tahrip edilerek **"denetimin adı var"** temelindeki girişimlerin Derneğimizce fark edildiği kamuoyuna saygıyla duyurulur.

DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ

KİTAP TANITIMI

Hazırlayan: İsamettin Tolga Kara*



ADALET DEVLETİ

ORTAK İYİNİN İKTİDARI

Yazan: R.İhsan Eliaçık
Yayınevi: İnşa Yayınları
Sayfa sayısı:592

Son yılların; üzerinde fırtınalar kopan yazarı R.İhsan Eliaçık, tarih boyunca akıp gelen siyaset/iktidar/devlet felsefesi yaklaşımlarını, analitik olarak değerlendirdiği ve günümüze dair yeni ve farklı yaklaşımlar üretmeye çalıştığı "Adalet devleti -Ortak iyinin iktidarı-" adlı kitabıyla halen gündemi belirlemeye devam ediyor.

İhsan Eliaçık kitabının 1.bölümünde; antropoloji ilminin verilerinden yararlanarak, yeryüzünde uygarlıklar yaratan insanoğlunun, ilk kökenine ait izleri sürüyor."Sular Kuzeye Çekilince" başlıklı bu bölümde; insanlığı büyük bir tespih gibi düşündüğümüzde; bu tespihin ilk tanesi kim ve kimlerdir? sorularının cevaplarını arıyor.

"Eski Dünyanın Siyasi Birikimi" başlıklı bölümde ise din, tarih, siyaset, felsefe ve sosyoloji yardımıyla yeryüzünde kurulan devlet imparatorluk ve uygarlık sıçramalarının seyri, varlık gerekçeleri, eski dünyanın büyük düşünürleri, filozofları ve Peygamberlerinin yönetim kavramına bakışları irdeleniyor.

"Yeni Dünyanın Siyasi Birikimi" başlıklı bölümü ise yazar, Hz. Muhammed (S.A.S) ile başlatarak Peygamberimiz ile başlayan, yeni dünyanın siyasi düşünüş ve temel metinlerini, okuyucuya anlatıyor.

* PTT Müfettişi

"Çağdaş İslam Siyaset Düşüncesi" başlıklı bölümde, yazar çağdaş İslamcıların günümüzden geriye doğru son 200 yıllık devlet ve siyasal tecrübesini analiz ederek, bu nitelikte birçok düşünürün yaklaşımını masaya yatırıyor ve siyasal ufuklarını sorguluyor.

Kitabın son bölümünde ise , "Devlete neden gerek vardır? - gerek varsa anlamı nedir? - kim yönetmelidir? - nasıl yönetmelidir? - ne yapmalıdır? ne yapmamalıdır? Sorularını insanlığın yol göstericisi Kur'an'a yönelten yazar, insanlığın dimağında yaşayan kadim değerlere vurgu yapıp, küllenmiş değerleri yeniden alevlendirerek, Hz. Nuh' un yedi kanununundan, Hz. Musa' nın on emrine, Hz. Muhammed' in Medine sözleşmesindeki kurucu değerlere kadar tekrarlanan ana esaslar olan ''Devlet Adalet İçin Vardır -Devlet Bir Emanettir - Emanetler Ehliyet Sahiplerine Verilmelidir - Devlet Meşruiyet İle Çalıştırılmalıdır - Ortak İyinin Yanında, Ortak Kötününde Karşısında Kamu Yararı (Maslahat) İçin Çalışmalıdır.''sonuçlarını okuyucu ile paylaşıyor.

Yazarın kendi cümleleriyle; ''Ortak iyi insanın vicdanıdır. Zamanda ve mekanda durmaksızın dile gelir, konuşur. Sarı ırmak boylarında Konfüçyüs, Himalayalar'daki incir ağaçlarının altında Budha, İran yaylalarında Zerdüşt, Olympos dağının eteklerinde Sokrat, Ortadoğu'nun çöllerinde İbrahim, dağlarında Musa, zeytinliklerinde İsa, hurmalıklarında Muhammed olarak görünür. Kimi unutulup gider, kimi katı geleneklerin sarp kayalarında çarparak tahrif olur, bozulur. Kimi de insanlığı aydınlatmaya devam eder.''

Akıp giden irfan ve idrak ırmağından, okuyucunun da bir bardak içebilmesine vesile olması temennisiyle, meslektaşlarımızın ve okuyucularımızın bilgisine sunuyoruz.

DENETİM DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Denetim Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan bir dergidir.
2. Yayımlanmak üzere gönderilen yazıların yayımlanıp yayımlanmayacağına Dergi Yayın Kurulu karar verir. Yayın Kurulu yazardan yazının kısaltılmasını ve düzeltme yapılmasını isteyebilir.
3. Gönderilen yazılar yayımlansın veya yayımlanmasın iade edilmez.
4. Dergiye gönderilecek yazılarda Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzuna uyulması esastır.
5. Yazıların Dergide yayımlanmış olması, yazarlara ait görüşlerin paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
6. Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, iletişim adresleri ile telefonlarını ve varsa e-posta adreslerini bildirmelidir.
7. Yayımlanmak üzere gönderilen yazılardan inceleme, araştırma ve makale türü yazıların 10 sayfayı; derleme, çeviri ve tanıtım türü vb. yazıların 6 sayfayı geçmemesi tercih edilir.
8. Yazılar "Microsoft Word" veya "Open Office" programlarının formatlarında kaydedilmiş bir cd'de (yazı tipi Times New Roman, 12) teslim edilebilir veya Derginin e-posta adresine gönderilebilir.
9. Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
10. Dergide yayımlanan reklamların sorumluluğu, reklam verenlere aittir.

DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ
"DENETİM" DERGİSİ ABONELİK FORMU

Adı Soyadı :.....

Görev Yeri :.....

Adresi :.....

.....

.....

.....

Telefon : ..... Dahili :..... GSM: .....

E – Mail : .....

ABONELİK DÖNEMİ VE ÜCRETİ

1 Yıllık (4 Sayı) 40 TL (.....)

"DENETİM" DERGİSİ İLETİŞİM

Adres : İzmir Caddesi Necipbey Apt. No:22/6 Kızılay / ANKARA
Tel : (0312) 419 7150 Fax : (0312) 418 9739 Web : www.denetde.org.tr

BANKA HESAP NUMARALARIMIZ

1 - Ziraat Bankası Ankara Bulvar Şubesi:
Hesap No: 34554752-5001 IBAN : TR250001001235345547525001
2 - Vakıfbank Ankara Başkent Şubesi:
Hesap No: 00158007293623634 IBAN : TR710001500158007293623634
3 - Halk Bankası Ankara Demirtepe Şubesi:
Hesap No: 16000076 IBAN : TR960001200938900016000076
4- Posta Çeki :
Hesap No: 206253

GÖRÜŞLERİNİZ: .....

.....

.....

.....

(*) Abonelik dönemi ücretinin yatırıldığına dair banka dekontunu bu form ile birlikte iletişim adresine gönderiniz.