

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 74

EYLÜL 2002

SAYI: 436

İÇİNDEKİLER

Ziya ÇÖKER	: Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları.....	1
Muzaffer DİLEK	: Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması ve Yaşatılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü ve Şanlıurfa Örneği	41
Recep SANAL	: Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) ve Yönetmelik İlişkisi.....	51
Muallâ ERKUL	: İçişleri Bakanlığı'nda Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri	69
Murat KOCA	: AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyrakların İstihdamı	97
Dr. Birol EKİCİ	: Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği	135
Dr. Çetin ARSLAN	: Memura Aktif Mukavemet Suçunda Haksız Tahrik.....	159
Yrd.Doç.Dr. İbrahim YALÇIN	: Özel ve Kamu Yönetiminde Değişim Mühendisliği....	191
M. Nuri ÖZULUCAN	: Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu.....	209
Yrd.Doç.Dr. Yasin SEZER	: İnsangücü Planlamasına Çağdaş Bir Yaklaşım: Kariyer Planlaması	227
Naci KARGIN	: İçişleri Bakanlığından Haberler.....	247
HABERLER		
MEVZUAT		
Ayla KADER	: 1 Temmuz 2002 - 30 Eylül 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	269

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

BÖLGE KURULUŞLARI VE BÖLGE VALİLİĞİ TARTIŞMALARI

Ziya ÇOKER
Em. Vali

GİRİŞ

Bölgesel kuruluşlar, ilk kuruluşlarından bu yana, sorunlarıyla birlikte ortaya çıkmaya başlamışlardır ve bugün de sorunları süregelmektedir. 1950 yılından sonra yaygınlaşmaya başlamış olan bölgesel kuruluşlar, başlangıçta yasal dayanakta yoksun biçimde kurulmaya başlanmıştır. 1924 Anayasasında bölgesel kuruluşlarla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 1961 Anayasası ile bu kuruluşlara anayasal bir statü verilmiştir.

Anayasamızın 126. maddesinin sözünü ve ruhunu birlikte değerlendirdiğimiz zaman, taşra yönetiminin temelde il sistemine dayandığını görüyoruz. Anayasa, merkezi idarenin taşra teşkilâtının esasının il sistemi olduğunu, dolayısıyla merkezi kuruluşların taşrada il sistemine uygun olarak teşkilâtlanmaları gerektiğini, illerin idaresinin yetki genişliğine dayandığını, kabul etmektedir. Bölgesel kuruluşların kurulmasına, belli koşullarla ve istisnai olarak izin verilmektedir. Temel koşullar şunlardır :

1. Belli kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak. (Belirlenecek hizmetin yürütülüşünde gerekli uyum ve verimin, hizmetin niteliğine göre, il çapında sağlanamamasının saptanması gerekmektedir.)

2. Birden çok ili içeren bir hizmet alanı belirlenmesi ve bunun ili aşan ölçekte yürütülmesinin zorunlu bulunması. (Bunun için de, hizmetin ayrı ayrı illerde yürütülmesinin olanaksız olması saptanmalıdır.)

Bölgesel hizmet kuruluşlarının bu koşullarla, düzenli ve kurallarına uygun bir biçimde kurulması gerekmektedir. Buna karşılık, son elli yıldır sürdürülen uygulamaya baktığımız zaman, aşağıda belirtildiği gibi, bölge kuruluşlarının kurulmasıyla ilgili bir yönetsel karmaşanın bulunduğu açıkça görülmektedir :

a. Bölge kuruluşlarının kurulmasında gerekli koşulların bulunup bulunmadığı, gerekçeli bir raporla saptanmamış bulunmaktadır.

b. Bölgesel kuruluşların varlığını belgeleyen hukukî işlemlerde bir birlik sağlanamamıştır. Yasal dayanak, kanun, tüzük, yönetmelik, hatta bakanlık onayı olabilmıştır.

c. Çeşitli bakanlık ve merkez kuruluşlarına bağlı bölgesel kuruluşların merkezleri, alanları, sınırları, sayıları ve adları arasında önemli farklılıklar vardır.

d. Yalnızca il sınırları içinde görülmekte olan hizmetler için bölge kuruluşları kurulabilmiştir.

e. Bölge kuruluşları genellikle il sınırlarını esas almakla birlikte, buna uymayan bölge kuruluşları da bulunmaktadır.

f. İl sistemi içinde ve mülkî yönetime bağlı bir bölüm il hizmetleri için ayrıca bölge kuruluşları da kurularak iki başlıklı yaratılmıştır.

Bütün bunların sonucu olarak da, düzensiz biçimde ve yasal gereklere uymadan çok sayıda bölgesel örgütlenmeye gidilmiş, bunların sayıları, 1989'da 191 iken, 2000 yılında 313'e yükselmiştir.

Bölgesel örgütlenmenin neden olduğu kamu harcamaları savurganlığı sonunda, Sekizinci Planda da saptanmış ve bunlardan çok gerekli olmayanların kaldırılması önerilmiştir. Bölgesel kuruluşların kaldırılmasına ilişkin uygulama da 2002 yılında başlamış, belli bir program içinde bunların büyük bir bölümünün kaldırılması kararlaştırılmıştır.

Bu gerçeklere karşın, bölgesel kuruluşların kaldırılmasına karşı, belli gruplarca ya da bunların kışkırtmasıyla bir bölüm sivil toplum kuruluşları tarafından bir kamuoyu oluşturma çabaları sürdürülmektedir. Bu nedenle, bölgesel kuruluşların çok sayıda ve düzensiz biçimde kurulmasının arkasındaki gerçekler üzerinde biraz durmakta yarar görülmektedir. Bu nedenler şöylece özetlenebilir:

1. Bölgesel örgütlerin büyük bir bölümü, hizmetin gerektirdiği yönetsel, teknik ve ekonomik zorunluluktan çok, örgütsel büyüme, üst yönetim makamlarına yükselme, yeni parasal olanaklar sağlama ve il sisteminin sağladığı mülkî yönetim denetiminden kaçma istek ve eğilimine dayalı olarak kurulmuşlardır.

Aşırı merkeziyetçi yapı içinde merkezde kendi kendine iş yaratarak kalabalıklaşan ve gereksizleşen uzmanlara bir görev kapısı açma ve **bakanlık kuruluşlarını valilerin otoritesinden kaçırma eğilimi**, bu tür kuruluşların başlıca kurulma nedeni olmakta ve akılcı bir nedene ve inandırıcı gerekçelere dayanmamaktadır.

2. Aşırı merkeziyetçiliğin temel taşı da yine bölgesel nitelikteki kuruluşların varlığıdır. Aşırı bir biçimde merkezden yönetmeyi elinden kaçırmak istemeyen, il yönetiminden de şikâyetçi olan bürokratik sistem (politikacılar ve

üst bürokratlar), kurtuluşu bölge kuruluşlarında bulmakta, onları istedikleri gibi yönetme olanağı bulmaktadırlar. Vali, her şeye karşın (yani bir partiye sempatisi olsa ve onun sayesinde valiliğe atansa bile), hem devletin temsilcisi, hem de halka daha yakın bir il temsilcisi olarak, yerel sorunların çözümünde haksızlığa uğrayanların, bu haksızlığın somut temsilcisi gibi gördükleri valiye karşı olan açık ve gizli yerel tepkilerini daha iyi değerlendirebilecek durumda olduğu için, eşitliğe, hukuka uygunluğa, hak ve adalet duygularına daha fazla önem vermekte, haksızlığa alet olmayı içine sindirememektedir. Tek bir bakanın ya da bakanlığın emrinde olmaması bu yaklaşımını kolaylaştırmaktadır. Merkez politikacılarının ve merkezdeki üst bürokratların il sisteminden kaçma eğilimlerinin temelinde yatan budur. Bölge kuruluşlarındaki bürokratların, tek bir bakana bağlı olarak, ne geneli düşünme yaklaşımı ne de halkın ne düşüneceğine dair bir endişesi vardır. Onlar doğrudan doğruya kendi üstlerine ve kendi bakanına bağlıdırlar. Aldıkları emirleri aynen uygulamak durumundadırlar. Bu da politikacılara ve üst bürokratlara büyük bir kolaylık sağlamaktadır.

Bu nedenlerin sonucu olarak da, yönetim sistemimiz içinde, hiçbir araştırmaya dayanmadan, gerekli, gereksiz pek çok bölge kuruluşu oluşmuştur. Bölgesel kuruluşların kaldırılmasına karşı oluşturulmaya çalışılan tepkiler de aynı nedenlere dayanmaktadır.

Merkezi idarenin taşra teşkilâtının oluşturulmasındaki temel amaç; merkezi hizmetlerin imkânlar ölçüsünde halka yakınlaştırılmasıdır. Ne kadar çok hizmet merkezden yönetilmeye çalışılırsa, bu hizmetlerin halka yakınlaştırılması ve halkla ilişkileri de o kadar az olur. Gerçekte merkezi yönetimin halka hizmet sunma görevi en az düzeye inmeli, bunlar yalnızca merkezden yönetilmesi zorunlu hizmetlerle sınırlanmalı ve yerel nitelikli tüm hizmetlerin yürütümü yerel yönetimlere bırakılmalıdır. Böylece, hizmet sunma halka yakınlaştırıldığı gibi, bu hizmetlerin oluşmasıyla ilgili halk katkısı, katılımı ve denetimi de etkinleştirilmiş olur.

Bölgesel örgütlerin oluşturulmasında, bu örgütlenmeyi gerektiren işlevlerin varlığı ve böyle bir örgütlenmenin gerçekten zorunlu olmasının saptanması çok önemlidir. Yerel nitelikli hizmetler için bölgesel kuruluşlara gidilmesinden kesinlikle kaçınılması gerekmektedir. Bölgede yürütülmesinde zorunluluk olan merkezi yönetim hizmetlerinin varlığı ve bunların bütünleştirilmesinde yarar olması durumlarında hem bölgesel örgütlenmeye gidilebilir, hem de bu hizmetlere dayalı bölge valiliği kurulması düşünülebilir. Bu nedenle, bölge kuruluşlarına olan gereksinimin haklı gerekçelerinin de bulunması konunun tek yönlü olarak çözümlenmesini olanaksız kılmaktadır. Bugün, yukarıda belirtilmediği gibi gelişigüzel kurulmuş olan ve pek çoğunun gereksizliğinde hiç kuşku

bulunmayan bölge kuruluşlarının büyük ölçüde kaldırılması yoluna gidilmesi, yukarıda belirtilen nedenlere dayalı olarak tepki görmekte, bu düşüncenin yanında ve karşısında olanlar arasında, işin esasına girilmeden, tartışma konusu olmaktadır.

Kurulması da, kaldırılması da büyük yandaş kitleleri arasında sürekli tartışılan bu konu, yalnız kişisel yararlar göze değil, yönetim literatürü, ülkemizin gerçekleri ve uluslararası uygulamalar da göz önünde tutularak, toplum yararı ile yönetimin etkinliği, verimliliği açısından tartışılmalı ve değerlendirilmelidir.

Türkiye de bölge kuruluşları ve bölge valiliği kurulması gereksinimi, genel olarak şu gerekçelere dayandırılmak istenmektedir:

1. Türkiye’de iller ve ilçeler çok küçültülmüştür. Optimal büyüklükte birer yönetim birimi olmaktan çıkmışlardır. Pek çok hizmetin verimli bir biçimde yürütülmesi için, ilin üzerinde, birden çok ili kapsayan biçimde bölge yönetimleri kurulmalıdır.

2. Sosyal ve ekonomik kalkınma plan ve politikaları, bunların hazırlanma ve uygulama biçimleri, bölgesel farklılıkların giderilmesi zorunlulukları; ili aşan ölçekte yürütülmesi gereken güvenlik hizmetlerinin varlığı, metropollerin aşırı göç almaktan, aşırı ve çarpık büyümeden doğan sorunları da bölge düzeyinde bir yönetsel çalışmayı gerektirmektedir.

3. Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi aşamasında bölge ölçeğinde de yerel yönetimler oluşturulması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sözleşmesinin de gereği olarak çok yararlı olacaktır.

4. İli aşan ölçekte kurulan pek çok kuruluş vardır. Bu kuruluşların, hizmetlerde coğrafi bütünlüğünü sağlamak üzere tek bir yönetim (bölge valiliği) altında toplanması zorunluluğu bulunmaktadır.

Bölge kuruluşları ve bölge valiliği ile ilgili düşünce ve değerlendirmelerimi bu dört konu ile paralel biçimde aşağıda sunmaya çalışacağım. Bu incelemede dikkate aldığım önemli bir konu da, bölgesel kuruluşların, kamu hizmetlerinin taşrada örgütlenmesine ilişkin olduğu (Anayasa, Madde 126), bu nedenle de Devletin taşrada genel yönetim yapılanması biçimi olan il sisteminden ayrı düşünülmemeyeceği gerçeğidir. Bölgesel kuruluşlar kurulurken, Anayasanın merkezden ve yerinden yönetim ilkesine uygun olması (Anayasa. Madde 123), il ve yerinden yönetim sistemine olan etkileri ve bunlarla ilişkileri düşünülmelidir. Bu nedenle, bölge tartışmaları içinde, kamu hizmetlerinin taşrada nasıl bir örgütlenme biçimi içinde yürütülmesi gereği üzerinde de durulmuştur.

A. YÖNETSEL KADEMELERİN KÜÇÜLMESİ NEDENİYLE BÖLGE YÖNETİMİNE GEÇME

Pek çok rapor ve yazılarda ve panel ve sempozyumlarda yapılan konuşmalarda, son 15-20 yıl içinde, hiçbir ölçüte dayanmadan, alan, nüfus ve içerdiği diğer yönetsel ölçütler açısından çok küçük il ve ilçelerin ve küçük belediyelerin kurulması şiddetle eleştirilmekte, küçük il ve ilçelerin ve özellikle de küçük belediyelerin birer yönetim birimi olarak yetersizliklerinden ve bundan kaynaklanan sorunlardan söz edilmektedir. Kuşkusuz bu sorunlara katılmamak mümkün değildir. Gerçekten de küçük ölçekli yerel yönetim birimleri, sorumlu oldukları çeşitli hizmetlerin üstesinden gelebilecek potansiyele sahip bulunmamaktadır. Parasal güç sağlansa bile, hizmetlerin gereği olan organizasyonu ve yönetim araçlarını sağlamak, nüfus ve alan küçüklüğü nedeniyle ekonomik olmamaktadır. Bunlar benim de katıldığım doğrulardır. Ancak, bu doğrulardan çıkarılan sonuçlar ve bunlara dayalı öneriler bence çok önemli tartışma konularıdır ve bunların bir sonuca bağlanması gerekmektedir.

Yukarıda özetlenen sorunların temel kaynağı olarak, her mekansal yerleşmeye ayrı tüzelkişilik verme uygulaması gösterilmekte, bu nedenle de birleştirme amaçlı alan reformları önerilmektedir. Ya da, küçülen il ve ilçelerin yetersizliği öne sürülerek, il sistemine ek yönetsel bir kademe olarak bölge valiliği önerisi savunulmaktadır.

Yönetsel kademelerin optimal büyüklüğü, bilimsel olarak tartışılabilir ve bir takım ölçütler kullanılarak olması gereken yönetsel kalıplar ortaya getirilebilir. Bu tür çabaları, hiç kuşkusuz saygıyla karşılıyorum ve özellikle de yeni kuruluşlarda bu ölçütlere dayanılması gereğine de inanıyorum. Ancak bir ülkede yönetsel alanların katı bir biçimde yönetsel kalıplara göre biçimlendirilmesinin olanaksızlığı da göz önünde tutulmalıdır.

Bugünkü yönetsel alanlar ve yerleşme yerleri, en küçüğünden en büyüğüne kadar, bilimsel bir çalışma ürünü değildir. Sosyal, kültürel ve ekonomik ortam içinde kendiliğinden oluşmuşlardır. Bunları, ne olduğu tam da bilinmeyen ve matematiksel olarak ortaya konulamayan, çeşitli bilim adamlarına göre değişen kriterlere göre ölçüp biçip yeniden, bambaşka bir biçimde kuramayız. Onu gerçek bir olgu haline getiren sosyal, ekonomik ve kültürel yapıdır ve bunlar da cетvelle biçimlendirilemez. Buna karşın bu yönetim alanları donmuş birer yönetim alanı olarak da bırakılamaz. Gerekli düzenlemeler, çağdaş yaşamın gerektirdiği koşullar içinde her zaman yapılabilir ve yapılmaktadır. Yönetim alanlarındaki ayrılmalar, birleştirmeler için, hem Türkiye'den hem yabancı ülkelerden pek çok örnek gösterilebilir. Ancak bunların çok radikal neticeler vermesi de beklenmemelidir.

Nitekim Avrupa'nın birçok ülkesinde son elli yıl içinde pek çok alan reformları yapılmış ve yönetsel alanlar, bazı ülkelerde % 70-80 oranında değişikliğe uğramıştır. Bu gerçeğe karşın, bu reformların sonunda kentsel ve alan yönetimleri için optimal bir büyüklük ve standartlaşma sağlanabilmiş midir? Ya da ne derece sağlanabilmiştir?

Bunu görebilmek için; Avrupa ülkelerini temsil edeceğine inandığım ve saptadığım 12 ülkenin yönetim sistemine, alan ve nüfus bilgilerine ilişkin karşılaştırmalı rakamlarını aşağıda sunuyorum.

1. Bazı Avrupa Ülkelerinde Yönetim Kademeleri

Önce, seçilen 12 Avrupa ülkesinde yönetsel kademeleri topluca görelim:

Çizelge 1 - Ülkelere Göre Yönetim Kademeleri ve Birim Sayıları

Ülke	Bölge	İl	Belediye	Yönetim Kademesi
Belçika	4	10	589 (tüm)	3
Bulgaristan	9		255 (tüm)	2
Danimarka		14	275 (tüm)	2
Finlandiya			455 (tüm)	1
Fransa	22	96	33560 (tüm)	3
Hollanda		12	647 (tüm)	2
İngiltere		46 County	36 Metropol 333 District	2
İspanya	17 özerk yön.	50	8097 (tüm)	3
İsveç		23 il meclisi 24 il	288 (tüm)	2
İtalya	20	103	8100 (tüm)	3
Norveç		19	435 (tüm)	2
Yunanistan	13		361 Kent Bel. 5561 Kır. Bel.	2

* Bölge Valisi Hükümetçe atanmaktadır.

Çizelge 1'de görülebileceği gibi, örnek olarak alınan 12 ülke arasında, tek yönetim kademeli bir ülke (Finlandiya) bulunmaktadır. Ülke, yönetim alanı olarak, sadece belediyelere bölünmüştür. İki kademeli ülkelerin sayısı 7'dir. Bunlarda belediyeler ve iller bulunmaktadır. 4 ülkede de üç yönetim kademesi vardır. Bu ülkelerde, belediye ve illere ek olarak, bir de bölge yönetimi bulunmaktadır.

Türkiye'de de üç tür yönetim kademesi vardır. Yerleşim yerleri (belediyeler ve köyler) birinci, ilçeler ikinci ve iller üçüncü kademeyi oluşturmaktadır. Herhangi bir biçimde bölge kurulursa, Türkiye 4 kademeli bir yönetim yapısına sahip olacaktır.

Bu 12 ülkeden 10 tanesinde, Türkiye'dekinden farklı olarak, ülke tümüyle belediyelere bölünmüştür. İller, belediyelerin toplamından oluşmaktadır. Bele-

diye dışında bir kırsal alan yoktur. Bu özelliği dolayısıyla bu ülkelerdeki belediyeleri Türkiye'deki ilçelerle, ilçelerde kurulması öngörülen yerel yönetimlerle karşılaştırmak gerekmektedir. Bu konu üzerinde, aşağıda belediyelerin alan ve nüfusları incelenirken de durulacaktır.

Bu ülkelerle Türkiye arasındaki diğer bir fark da, yönetim yapılarının hemen tümüyle yerleşmiş olmasıdır. Belediyeler, iller ve bölgeler yerel meclisler kanalıyla yönetilmektedir. Diğerlerinden farklı olarak Belçika, Danimarka ve Hollanda'da il valileri merkezi hükümetçe atanmakta ve seçilmiş il meclisinin başkanı ve yürütme organı olma yanında merkezi yönetimi temsil etmektedir. Türkiye'de ise, gerçek anlamda yerel yönetim sadece köylerde ve belediyelerde bulunmaktadır. Seçilmiş bir organ olmasına karşın il meclisinin özerkliğinden ve kamu hizmetleri üzerindeki etkinliğinden söz etmek olanaksızdır. İlçelerde ise henüz bir yerel yönetim kademesi oluşmamıştır. Yapılan araştırmalar ve yeni çalışmalarla oluşması önerilmektedir. Aşağıdaki karşılaştırmalar, bu farklılıklar dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

2. Bazı Avrupa Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Alan ve Nüfusları

a. Belediyelerin Alan ve Nüfusları

Şimdi de, bazı Avrupa ülkelerinde belediyelerin, alan ve nüfuslarını görelim :

Çizelge 2 - Belediyelerin Ülkelere Göre Nüfus ve Alan (Km²) Karşılaştırması

Ülke/Nüfus ve Alan.	Sayı	Alan En Çok	Alan En Az	Alan Ortalama	Nüfus En Çok	Nüfus En Az	Nüfus Ortalama
Belçika	589	213	1.14	51	459.000	92	17.100
Bulgaristan	255	1.241	72	435	1.220.196	1.493	35.200
Danimarka	275	564	9	157	476.751	2.381	19.000
Finlandiya	455	15.170	5.90	660	515.000	129	11.200
Fransa ¹	36.551			14.9			1.578
Hollanda	647	465	1.71	52	702.444	933	23.200
İspanya	8.097	1.750	0.03	62	3.029.734	4	4.997
İsveç	288	19.447	9	1.437	711.119	2.854	30.685
İtalya	8.100	1.507	0.10	37	2.791.354	30	7.129
Norveç	435	9.704	57	890	483.401	212	10.000

¹ Fransa belediyelerinin en çok ve en az alan ve nüfuslu olanlarını saptayamadım. Z.Ç.

Çizelge 2, 10 ülkedeki belediyelerin son durumlarını yansıtmaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, bunların bir bölümünde çeşitli alan reformlarıyla belediyelerin sayılarında büyük azaltmalar yapılmış ve sayıları, %70-80 oranda azaltılmıştır. Buna karşın, çizelgenin incelenmesinde, optimal büyüklük tartışmalarına ışık tutacak gerçekler de açıkça görülmektedir:

Belediye Alanları - Belediyelerin alan ortalaması, 14.9 km²'den (Fransa), 1437 km²'ye (İsveç) kadar çok geniş bir yelpaze içinde görünmektedir. Arada 96 katlık bir fark vardır. Bu iki uç arasında bulunan diğer ortalama alanlar şöyle sıralanmaktadır: 37, 51, 52, 62, 157, 435, 660, 890.

Görüldüğü gibi, aynı uygarlık düzeyinde olan çeşitli ülkelerdeki belediyelerin ortalama alanları arasındaki farklılıklar, optimal büyüklük teorilerinin etkinliğini kuşkuyla düşürecek derecede büyüktür. Herhangi bir kurum yönetimi için daha büyük gerçekçilik içinde öngörülebilecek olan optimal büyüklük, ülke yönetimi söz konusu olduğunda aynı derecede gerçekçi olmamaktadır.

Her bir ülkenin alan olarak en büyük ve en küçük belediyeleri arasında da çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Alanları en büyük belediyeler arasında 91 kat, alanları en küçük olanlar arasında da 63 katlık fark vardır.

Türkiye'deki belediyelerin alan bilgileri üzülererek söylemek gerekir ki, tam olarak elimizde bulunmamaktadır. Bu nedenle aynı ölçekler içinde karşılaştırma olanağımız bulunmamaktadır. Ancak İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanı Sayın Hasan Canpolat'ın yapmakta olduğu doktora çalışmasıyla ilgili olarak elimizde bulunan raporunda bu konuda çok değerli bilgiler bulunmaktadır. Karşılaştırmayı, o rakamlardan yararlanarak şöylece yapabiliriz:

Sayın Canpolat'ın saptadığı rakamlara göre, beldelerin %43.8'inin alanı 5 km²'den küçüktür. Büyükşehir ilçe belediyeleri çoğunlukla 5-15 km²'lik alana sahiptirler. İlçe merkezi belediyelerinin çoğunluğunda alan 15-25 km²'dir. İl belediyelerinin ortalama alanı ise 25-50 km² arasındadır.

Bu rakamlara bakarak Türkiye'de ortalama belediye alanını, biraz da fazla olarak, 20 km² kabul edebiliriz. Bu rakamı, Avrupa'dan örnek olarak aldığımız 10 ülkedeki belediye alanlarıyla karşılaştırdığımız zaman, Fransa örneği (14.9 Km².) dışında, tüm ülke ortalamalarından çok büyük ölçüde küçük kaldığını görüyoruz. 10 ülkenin ortalama belediye yüz ölçümü 380 km²'dir. Avrupa'daki belediyelerin, alan olarak, Türkiye'dekilerden 19 kat büyük olduğu anlaşılmaktadır.

Bu büyük alan farkının nedeni şudur: Türkiye'de belediyeler yalnızca yerleşim yerlerini sınırları içine almaktadırlar. Bu nedenle de ülke düzeyinin

çok az bir bölümü belediye yönetimi altında ve belediye sınırları içindedir. Türkiye'deki toplam belediye alanını, kaba bir hesapla 70.000 km² olarak kabul edebiliriz. Bu da tüm ülke alanının onda biri kadardır.

Buna karşılık örnek olarak aldığımız Avrupa ülkelerinde, ülke alanının tümü belediye alanlarına bölünmüştür. Belediye yönetiminin girmediği ve kontrolü altında olmadığı bir metre karelik bir alan bile yoktur. Belediyeler kamu yönetiminde temel hizmet birimi olmaktadır.

Ülkemizde ilçe yerel yönetiminin (başka bir deyimle ilçe belediyesinin) kurulması gerekliliğini, bu örnekler de açıkça göstermektedir. Akılcı ve yönetme açısından optimal büyüklükte bir yönetim biriminin girmediği ve kontrol etmediği bir karış toprak bile bırakılmamalıdır.

Belediye Nüfusları - Alanlar arasında yukarıda belirtilen büyük farklılıkları, ülkelerin belediye nüfuslarının karşılaştırmasında da aynen görüyoruz. Her bir ülke içinde belediyelerin nüfusu da, tıpkı alanda olduğu gibi çok geniş bir yelpaze içinde bulunmaktadır.

Nüfusu en çok ve en az olan ülke rakamlarındaki şaşırtıcı farklılıkları bir kenara bırakarak sadece ülke ortalamalarını dikkate alırsak, belediye nüfus ortalamalarının bile, ülkeden ülkeye çok büyük değişiklikler gösterdiğini görüyoruz. Ortalama belediye nüfusu 1.578 (Fransa) ile 35.200 (Bulgaristan) arasında değişmektedir. Belirtilen iki uç dışında sıralama şöyledir: 4.997, 7.129, 10.000, 11.200, 17.100, 19.000, 23.200, 30.685. Fransa'da, en küçük yerleşim yerlerinin bile belediye olarak adlandırıldığını ve alan reformundan kaçınıldığını göz önünde tutarak bu ülkeyi bir kenara bıraksak bile yine nüfus yelpazesi 5000 ile 35000 arasında sıralanmakta ve aralarında 7 katlık bir fark bulunmaktadır. Her bir ülkenin, nüfusu sadece yüzler içinde kalan belediye yönetimleri bile bulunmaktadır. Görüldüğü gibi bütün alan reformu girişimleri yönetim alanlarında daha standart bir ölçü gerçekleştirememiştir. Ülke koşulları, bazen, alan ve nüfus açısından, bilimsel ölçütleri dikkate almayı zorlaştırmakta ve bazı yerler ayrı tutulabilmektedir.

Yukarıda belirtilen belediye nüfusları rakamlarına göre, 10 Avrupa ülkesinde ortalama belediye nüfusu 16.000 olmaktadır. Bu rakam, hemen tamamına Türkiye'deki belediyelerin nüfus ortalamasına eşit bulunmaktadır. Bu ortalama benzerliğinden de anlaşılmaktadır ki, Türkiye belediyeleri, alan açısından Avrupa'dakilere göre çok küçük olmasına karşın, nüfusları bakımından yeterli büyüklüktedir.

Yukarıda belirtilen verilere göre sonuçları şöylece özetleyebiliriz:

1. Türkiye'deki belediyeler, ortalama nüfusları açısından, dört ülkenin ortalama belediye nüfuslarından daha büyüktür. Ortalama nüfusları Belçika ve

Danimarka belediyelerine yakın durumdadır. Bulgaristan, Hollanda ve İsveç belediyelerinin ortalama nüfusları bizimkilerden biraz daha fazladır.

2. Belediyeler arasında, tüm ülkelerde, alan ve nüfus açısından, herhangi bir ölçüte sığacak bir standart yaklaşımı yoktur. Aralarında her iki yönden de uçurum denebilecek büyük farklılıklar bulunmaktadır.

3. Avrupa'daki belediyeler, ortalama nüfus açısından Türkiye'deki belediyelere hemen hemen eşit durumdadır, alanları ise 19 kat daha büyüktür ve bu açıdan ilçelerimize benzemektedir. Ancak ilçe büyüklüklerinin üçte biri kadardır.

Türkiye'de, diğer ülkelerde görünenin aksine, çoğalarak gelen bir belediyeleşme söz konusudur ve bu gün belediye sayısı 3220 civarındadır. Ancak, sadece belediye sayısının azalma ya da çoğalma eğilimine bakarak bir sonuca ulaşmanın mümkün olup olmadığını yukarıdaki rakamlar açıkça göstermektedir. Demek ki 10 Avrupa ülkesinde ve Türkiye'de, belediyelerin hizmet götürdüğü ortalama nüfus sayısı aynı bulunmaktadır. Onların azalarak ve alanı genişleterek, Türkiye'nin de dar alan içinde sayılarını artırarak geldiği nokta aynıdır.

Belçika, Danimarka ve Hollanda gibi yüz ölçümü küçük ülkelerde, birbirine uzaklığı en fazla 3-5 Km. olan yerleşme yerlerini, tek bir belediye yönetimi altında birleştirmek kolaydır ve yapılan da budur. Türkiye gibi geniş coğrafi alana sahip bir ülkede, birbirine uzaklığı en az 15-20 kilometre olan köyleri ya da belediyeleri birleştirerek tek bir yönetim altına sokmak, kanımca Türkiye'nin gerçeklerini bilmemekle eş anlamlıdır. Bu birbirinden ayrı semtlerdeki 3-5 apartmanda tek bir kat malikleri yönetimi kurulmasına benzer. Kanımca her ikisi de imkânsızdır ve toplumsal ve bireysel yarar ve çıkarlara aykırıdır. Bugün, birbirine çok yakın köyler arasında yaşanan ve cinayetlere kadar giden sınır anlaşmazlıklarını bilenler, böyle bir birleşmenin imkânsızlığını çok daha iyi anlarlar. Birbirine yakın köyler arasında bile bu birleşme ancak uzun vadede ve gerekli sosyal, ekonomik ve kültürel önlemleri olarak başarılabılır. Kırsal toplum yapısında bu tür önlemlerin alınması da olağanüstü güçtür ve yararını çok aşacak bir maliyet gerektirir.

Birleşme konusu ile ilgili gerçekler bu olmakla birlikte, ne derece küçük olursa olsun, bütünlüğü olan her yerleşim yerinde, uygar gereksinimlerin kesinlikle karşılanması zorunluluğu vardır. Bu gereksinimlerin karşılandığı yönetim birimi konusunda temel ilkeyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı şu biçimde koymuştur:

“Kamu sorumluluğu, öncelikle, vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine, görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir.”

Bizim coğrafya koşullarımız, genelde, köylerimizin ve küçük belediyelerimizin tüzel kişiliklerini kaldırarak tek bir yönetim altında birleştirmeye olanak vermemektedir. Hiç kuşkusuz, birbirlerine yakın olan yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi olanakları araştırılmalı ve gerçekleştirilmelidir. Ancak bunların sanıldığı kadar çok olmadığı da bilinmelidir.

Köy ve az nüfuslu belediyelerin nüfus ve alan boyutundan kaynaklanan sorunlarının en güzel çözüm yolu ilçede kurulacak bir yerel yönetim birimidir.

Bu konuda Türkiye'yi diğer ülkelerden ayıran önemli özellik, az nüfuslu belediyelerin çokluğudur. Belediyelerin %68'i 5000, %82'si 10000 nüfusun altındadır. Küçük belediyelerin bazı teknik hizmetlerin yürütülmesinde yetersiz kalmaları ve bu eksikliği giderecek başka bir yönetim biçiminin olmaması, ülkemizin çok önemli bir sorunudur. İlçe yerel yönetimi kurulması önerisinin en önemli gerekçelerinden birisi de budur. İlçe yerel yönetimi kurulduktan sonra, belediyelerin kuruluş ölçütü çok rahatlıkla 10.000 nüfusa çekilebilir. Ayrıca, Sayın Canpolat'ın önerdiği biçimde, il ve ilçe merkezi belediyelerine ya da birbirlerine 10 kilometre uzaklıktaki belediyelerin birleştirilmesi yoluna gidilebilir. Özellikle ilçe yerel yönetiminin kurulması bu tür belediyelerin birleştirilmesini kolaylaştıracaktır.

b. İllerin Alan ve Nüfusları

Çizelge 3'te, bazı Avrupa ülkelerinde il yönetimlerinin alan ve nüfusları hakkında topluca bilgi bulunmaktadır:

İllerin Alanları - Avrupa'nın sekiz ülkesinde, ortalama il alanları, nüfusuna göre arazisi çok geniş olan Norveç (20.366 km² ve ortalama nüfus 229.000) ve İsveç (17.122 km² ve ortalama nüfus 370.000) bir yana bırakılırsa, diğer altı ülke ortalaması olarak, 4.722 km²'dir. İsveç ve Norveç illerinin yukarıda belirtilen nüfusları da aradaki oransızlığı göstermektedir. Ortalama il alanları, km² olarak, 2.827, 3.071, 3.262, 3.391, 5.666, 10.119, 17.122, 20.366 biçiminde sıralanmaktadır.

İl alanının en az ve en çok olduğu ülkeler arasında, Fransa (174-10.000), İtalya (212-7520), Danimarka (526-6173), Norveç (454-48.637), İsveç (2.941-98.981) özellikle dikkat çekici bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi aynı standart yönetim yapısı içinde, birbirlerinden çok farklı büyüklükte iller, Avrupa ülkelerinde de bulunabilmektedir. Sayın Recep Sanal'ın, "Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi"² adlı çalışmasından aldı-

² Recep Sanal, **Türkiye'de İllerin Yeniden Düzenlenmesi**, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 2000.

ğım rakamlara göre, en son yapılaşmalar sonunda, en küçük il olan Yalova 840 km² büyüklüğündedir.

Çizelge 3 - İllerin Ülkelere Göre Nüfus ve Alan (Km²) Karşılaştırması

Ülke/Nüfus ve Alan.	Sayı	Alan En Çok	Alan En Az	Alan Ortala.	Nüfus En Çok	Nüfus En Az	Nüfus Ortalama
Belçika ³	10	4.439	2.422	3.391	1.628.000	240.000	917.000
Danimarka ⁴	14	6.173	526	3.071	625.000	45.000	334.670
Fransa	96	10.000	174	5666	2.531.855	72.825	589.734
Hollanda ⁵	12	5.015	1.358	2.827	3.245.447	221.500	240.000
İspanya	50	21.766	1.980	10.119	5.181.659	94.396	606.068
İsveç ⁶	24	98.981	2.941	17.122	1.725.756	58.120	370.156
İtalya	103	7.520	212	3.262	3.986.838	94.146	606.068
Norveç ⁷	9	48.637	454	20.366	483.601	76.629	229.000

Buna göre Yalova ilimiz, Danimarka (526), Fransa (174), İtalya (212) ve Norveç (454) illerinin en küçüklerinden daha büyüktür. En büyük ilimiz olan Konya ise 38.257 km²'dir. Bu durumda Konya ilimiz, yukarıda görülen sekiz ülke içinde, İsveç ve Norveç dışında hepsinden daha büyüktür. Alanı 10.000 km²'den büyük 27 ilimiz bulunmaktadır. Bu 27 il de, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda ve İtalya'daki en büyük illerden daha büyüktür. İllerimizin ortalama alanı 10.049 km²'dir. Bu ortalama alan, Belçika, Danimarka, Hollanda ve İtalya il alanı ortalamalarının yaklaşık üç katı; Fransa il alanı ortalamasının yaklaşık iki katı büyüklüğündedir.

Bu karşılaştırmalı rakamlar da, illerimizin, Türkiye'de son yıllardaki yeni il kuruluşlarının artmış olmasına ve dolayısıyla alanda küçülme olmasına karşın,

³ İl valisi Krallık tarafından atanmakta, seçimle gelen il meclisinde hükümeti temsil etmektedir. İlin yöneticisi ve il encümeninin başkanıdır.

⁴ İl valisi hükümetçe atanır. Seçimle gelen il meclisinin de başkanıdır.

⁵ Vali Kraliyet karamamesiyle atanmaktadır. Seçilmiş meclise başkanlık yapar.

⁶ 23 il yerel yönetimi yanında, 24 ilde, merkezi yönetimin taşra birimi il idare heyetlerinin yönetimindedir. Bu heyetler hem yönetimden hem de planlamadan sorumludur. Bu heyetlerin başı hükümetçe atanan il valileridir. İl idare heyetleri kendi bölgelerindeki belediyeler üzerin-de gözetim ve denetim uygularlar. Yerel yönetim kararlarına karşı başvuru makamıdırlar.

⁷ İl yerel yönetimi dışında her ilde hükümetin en üst temsilcisi olan bir vali vardır. Vali, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin kanun, düzenlemeler ve merkezi hükümet bütçe hükümlerine göre gerçekleştirilmesini sağlar. Ayrıca vali, il yerel yönetimine yönelik rehberlik ve koordinasyon görevlerini yürütür.

Avrupa'daki benzerlerinden hâlâ önemli ölçüde daha büyük olduğunu göstermektedir.

İllerin Nüfusları - Nüfus açısından da durum daha farklı değildir. Türkiye'de illerin ortalama nüfusu son sayıma göre, (Türkiye nüfusu 67.000.000) 827.000'dir. Bir önceki sayıma göre, en küçük ilin (Tunceli) nüfusu 82.215, en büyük ilin (İstanbul) nüfusu 9.000.000'dur.

Tabloda görülebileceği gibi, Belçika (240.000), Hollanda (221.000), İspanya (94.396) ve İtalya (94.146) dışında, Danimarka (45.000), Fransa (72.825), İsveç (58.120) ve Norveç'te (76.629), en küçük illerin nüfusu Tunceli nüfusundan (82.215) daha az bulunmaktadır.

İllerin nüfus ortalamalarının karşılaştırılmasında da, Türkiye illerinin, 8 Avrupa ülkesinin yedisindeki illerin ortalama nüfusundan daha büyük olduğu tabloda görülmektedir. Yalnızca Belçika'da ortalama il nüfusu (917.000), Türkiye'dekinden (827.000) biraz daha yüksektir. Türkiye il nüfusu ortalaması Norveç ve Hollanda illerinin yaklaşık 4 katı, İsveç ve Danimarka'nın iki katından fazla ve Fransa ve İtalya'nın bir katından fazladır.

Yukarıda verilen rakamlardan şu sonuçlar çıkarılabilir.

1. Türkiye'deki iller, ortalama nüfusları açısından, Belçika dışındaki yedi ülkeden 1-4 kat daha büyüktür. Ortalama alanlar açısından da bu büyüklük, özelliği olan İsveç ve Norveç dışında, 1-3 katı bulmaktadır. İspanya, ortalama nüfusu daha az olmakla birlikte, ortalama il alanı olarak Türkiye'ye eşit durumdadır.

2. İller arasında, tüm ülkelerde, alan ve nüfus açısından, herhangi bir ölçüte sığacak bir standart yaklaşımı yoktur, aralarında her iki yönden de uçurum denebilecek büyük farklılıklar bulunmaktadır.

3. Avrupa'daki iller, hem alan, hem nüfus açısından Türkiye'deki illerden daha küçük, ilçelerden biraz daha büyüktür.

Bütün bu veriler, Türkiye'deki illerin çok küçülmüş olması nedeniyle, pek çok kamu hizmeti için yeterli bir yönetim birimi olmaktan çıktığı, hizmetlerin bölge düzeyinde yönetilmesi gerektiği biçimindeki tezleri kanımca çürütmektedir. İllerimiz, alan ve nüfus olarak, Avrupa'nın birçok ülkesinde benzerleri görüldüğü gibi, kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğunu verimli ve etkin biçimde yönetme yeterliğine sahip büyüklükte bulunmaktadır. Hatta bizim illerimiz, Avrupa'nın birçok illerine göre bölge büyüklüğündedir. Aşağıda bölgeleri incelerken bunu da göreceğiz.

Optimal yönetim büyüklüğü incelenirken, nüfus ve alan ölçütlerinin tek başına değerlendirilmesinin yeterli olmadığını biliyorum. Ancak bu iki ölçütün, nesnel ve ölçülmesinde büyük zorluklar olan diğer ölçütlere göre, çok daha önemli ve öznel olduğunda da hiç kuşku yoktur. Kaldı ki itirazlar da, çok büyük ölçüde, il ve ilçelerin nüfus ve alanlarına dönük olmaktadır.

Burada, illerimizin çok büyük olduğunu, daha da küçülebileceğini savunuyor değilim. Ancak, bölgesel yönetime gerekçe oluşturabilecek bir küçük-lükte de olmadığını vurgulamak istiyorum. Bu bağlamda, yeni kurulacak il, ilçe ve belediyeler için belli ölçütler bulunması düşüncesine ve Sayın Recep Sanal'ın ve Sayın Hasan Canpolat'ın bu ölçütler dışında yeni yönetim kuruluşlarına gidilmemesi gerektiği yönündeki önerilerine de kuşkusuz katılıyorum.

c. İlçelerin Durumu

Türkiye'de belediye sınırlarının yalnızca yerleşim yerlerini kapsadığını, bunun da Türkiye yüzölçümünün ancak yaklaşık onda birini kapsadığını yu- karıda, Avrupa belediyeleriyle ilgili bölümde belirtmiştik. Demek ki, ülkemizin tüm alanının onda dokuzu, bunun bir kısmı açısından güçsüz köy yönetimleri dışında, yönetsel düzenleme, denetim ve kamu hizmetlerinden yoksun bulun- maktadır. Bu yoksunluk, çok az bir bölümü ile il özel idareleri ve merkezi yönetim kuruluşları tarafından giderilmeye çalışılmaktadır. Kamu hizmeti sorumluluğu, mali kaynak ve örgüt açısından çok zayıf ve yetersiz durumda olan özel idarelerin çok sınırlı çalışmalarını bir yana bırakır ve köylerin kaçınılmaz ve zorunlu güçsüzlüğünü düşünürsek, ülkenin onda dokuzunun yerinden yönetimin dışında olduğu gerçeği ortaya çıkar. Buna, belediye alanları da dahil, kamu hizmeti harcamalarının %85'inin merkezi yönetimce yapıldığını eklersek, yerel yönetim etkinliğinin ne derece zayıf olduğu daha iyi anlaşılmış olur.

Bu giriş yapımamızın nedeni, ilçelerimizin yerinden yönetim ve yerelleşme açısından ne derece önemli olduğunu, bir kısım Avrupa ülkelerinde, bizdeki ilçe büyüklüğünde olan belediyelerden de örnekler vererek, önemini vurgulamaktır.

Avrupa'da, Çizelge 2'de belirttiğimiz on ülkede kentsel yerel yönetimler yanında alan yerel yönetimi olarak, ilçe yerel yönetimi yoktur. Bu örnek yalnızca Almanya'da görülmektedir. Belirttiğimiz ülkelerde, ilçe yerel yönetimi olmamasına karşılık, çeşitli alan reformlarıyla kentsel yerel yönetimlerin sınırları genişletilerek alan yönetimi durumuna getirilmişlerdir. Bu durum Türkiye belediyeleriyle o ülkelerin alanlarının karşılaştırılmasında da açıkça

görülmektedir. Türkiye’de belediyelerin ortalama alanı yaklaşık 20 km² iken on Avrupa ülkesi ortalaması 380 km²’dir. Arada 19 katlık bir fark bulunmaktadır. Alan farkının bu kadar büyük olmasına karşın, Avrupa belediyeleriyle Türkiye belediyelerinin nüfus ortalamaları hemen hemen aynıdır (16.000). Bu nedenle 10 Avrupa ülkesindeki belediyelerle, Türkiye’deki ilçeleri, alan ve nüfus açısından karşılaştırmak yararlı olacaktır.

Türkiye’de, 1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre, merkez ilçeler dahil, 894 ilçe bulunmaktadır. Bu ilçelerin her birisine ortalama 40 köy ve 3 belediye düşmektedir. İlçelerin ortalama nüfusu 72.000 ve yüzölçümü 900 km²’dir.

Çizelge 2’de belirtilen Avrupa ülkelerinde temel hizmet birimi olan belediyeler, Türkiye’deki ilçelerden alan (380 km²) olarak yarısından ve nüfus (16.000) olarak dörtte birinden daha küçüktür. Belediyelerin üstünde, daha büyük bir alan yönetimi olarak çoğunda sadece il yerel yönetimleri bulunmaktadır. Bize göre, bu kadar küçük ölçekte bir birim, temel hizmetlerden sorumlu yerel yönetim birimi olarak görev yapabilecek ölçekte görülüyorsa Türkiye’deki ilçelerin alan ve nüfus açısından küçük olduğunu söylemek bize göre olanaksız olmaktadır.

Çok küçük ilçelerin varlığı, bir özür olarak ileri sürülemez. İlçelerimizin sadece %7’si (63 tanesi) 10.000’den az nüfusludur. Bu kadar küçük ölçekte belediyeler bütün Avrupa ülkelerinde de vardır. Ayrıca Avrupa’daki belediyelerin küçük bir alan yönetimi olduğunu da bir kere daha hatırlayalım. Onların ortalama alanları, nüfusları aynı olmasına karşın, Türkiye belediyelerinden 19 kat daha büyüktür.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz. İlçelerimiz, aralarında, coğrafi ve ekonomik koşulların gereği olarak, çok küçük ilçeler olsa bile, ortalama değerlerle, çok etkin ve verimli bir yerel yönetim birimi olarak görev yapabilecek bir güçte bulunmaktadır.

Ülkemizde, belediye ve köylerden sonra, araya, güçlü bir alan yerel yönetimi kademesi olarak ilçelerin girmesi, Türkiye’deki illeri bölge durumuna getirmekte ve Avrupa’da pek çok örnekleri görüldüğü gibi, illerin alan ve nüfus açılarından hiç de küçük olmadığı anlaşılmaktadır.

d. Bölgelerin Alan ve Nüfusları

Almanya ve Belçika’yı, federal yapıları nedeniyle bir kenara bırakırsak, Avrupa’da, başlıca beş ülkede bölge yönetimi bulunmaktadır. Bunlar arasında, Bulgaristan ve Yunanistan’daki bölgeler, bölge adıyla anılmakta ise de, alt kademede il yönetiminin bulunmaması ve nüfus ve alanlarının küçüklüğü

açısından, diğer ülkelerdeki iller ile eşdeğerde bulunmaktadır. Bu bakımdan Avrupa'da, yalnızca Fransa, İspanya ve İtalya'da bölge yönetimi olduğunu kabul etmek gerekiyor.

Çizelge 4'te, yukarıda belirtilen koşullarla, beş ülkedeki bölge yönetimlerinin alan ve nüfusları görülmektedir.

Çizelge 4 - Bölgelerin Ülkelere Göre Nüfus ve Alan (Km²) Karşılaştırması

Ülke/Nüfus ve Alan.	Sayı	Alan En Çok	Alan En Az	Alan Ortala.	Nüfus En Çok	Nüfus En Az	Nüfus Ortala.
Bulgaristan	9	18.995	1.315	12.334	1.219.700	621.400	936.400
Fransa	22	45.384	8.280	24.726	10.660.554	249.737	2.573.386
İspanya	17	94.224	4.932	29.764	7.314.644	536.192	2.380.000
İtalya	20	25.708	3.205	15.063	5.835.902	115.996	2.887.381
Yunanistan	13	18.811	2.307	10.025	3.522.769	191.000	789.431

Bölge Alanları - Türkiye'deki illerin yüzölçümleri, 840 km² ile 38.257 km² arasında değişmektedir. Bir ilin ortalama alan büyüklüğü yaklaşık 10.000 km²'dir. Alanı 15.000 km²'den büyük 10 il bulunmaktadır.

Bu verilerin ışığında, Bulgaristan ve Yunanistan'ı bir kenara bırakarak, Avrupa'daki üç ülkenin bölge alanlarıyla Türkiye'deki illerin karşılaştırmasında şunları görmekteyiz:

a. Bu üç ülkede de, Türkiye'deki ortalama il alanından daha küçük bölgeler vardır. Fransa'da 2 ve İspanya'da 9 bölge 10.000 km²'den küçük alana sahiptir. İtalya'da bölgelerin alanlarına ilişkin rakam bulamadım. Ancak orada da, en küçük bölge alanı 3.205 ve ortalama bölge alanı 15.063 km² olduğuna göre, 10.000 km²'den küçük onlarca bölge olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

b. Türkiye'de alanı 15.000 km²'den büyük 10 il bulunmaktadır. Bu 10 il, İtalya'daki bölge alanı ortalamasının üstündedir; Fransa'daki beş bölgeden, İspanya'daki 11 bölgeden daha büyüktür.

c. Bölge alanı farklılıkları üç ülkede de çok büyüktür. Bölge alanları Fransa'da 8.200 km² ile 45.384 km², İspanya'da 4.932 ile 94.224 km² ve İtalya'da 3.205 ile 25.708 km² arasında değişmektedir. Özellikle İtalya'daki bölgelerin Türkiye'deki illerin alanlarından önemli bir farkları yoktur.

Bölge Nüfusları - Benzer karşılaştırmalar nüfus açısından da yapılabilir. Türkiye'de en küçük il nüfusu 82.215, ortalama il nüfusu 827.000'dir. Orta-

lama il nüfusu üstünde 25 il bulunmaktadır. Bu verilerin ışığında karşılaştırmaları şöylece yapabiliriz:

a. Her üç ülkede de, en az nüfuslu bölgeler, Türkiye il ortalaması olan 825.000'den düşüktür. Bu rakam Fransa'da 249 bin, İspanya'da 536 bin ve İtalya'da 115.000'dir. Özellikle İtalya'da en az nüfuslu bölge, Türkiye'deki en az nüfuslu ile (82 bin) çok yakın bulunmaktadır. Türkiye'deki illerin 70'i Fransa ve İtalya'daki en az nüfuslu bölgeden daha çok nüfusludur. Türkiye'de, İspanyadaki en az nüfuslu bölgeden daha çok nüfuslu 36 il bulunmaktadır.

b. Türkiye'deki illerin ortalama nüfusundan küçük, İspanya'da altı, Fransa'da iki ve İtalya'da beş bölge vardır.

c. Bölgeler arasında nüfus açısından çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bölge nüfusları, Fransa'da 249 binden 10.6 milyona, İspanya'da 536 binden 7.3 milyona ve İtalya'da 115 binden 5.8 milyona kadar değişmektedir.

Bütün bu karşılaştırmalardan çıkan sonucu şöylece özetleyebiliriz:

1. Avrupa'da, federal ülkeler dışında, sadece üç ülkede, o ülkelerin koşullarına göre bölge yönetimi bulunmaktadır. Diğerlerinde yoktur. Bulgaristan ve Yunanistan'daki bölgeler bizdeki illerden farksızdır ve bizdeki illerin işlevlerini üstlenmişlerdir.

2. Standart bir bölge alan ve nüfusu yoktur. Nüfus ve alan açısından Türkiye'deki illerin benzeri bölgeler yoktur ve aralarında nüfus ve alan büyüklüğü açısından uçurum denebilecek farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye'de Avrupa'daki bölgelerden büyük iller bulunmaktadır.

3. Genel olarak illerimiz, nüfus ve alan olarak, rakamları verilen üç ülkenin bölgelerinden biraz daha küçük, buna karşılık Avrupa ülkelerindeki illerden oldukça büyük bulunmaktadır. Avrupa'daki iller, Türkiye'deki ilçelere daha yakın bulunmaktadır.

4. Bütün bu sonuçlardan sonra, Türkiye'deki küçük illerin varlığını abartmamak, Avrupa'da, bazı ilçelerimizin alan ve nüfuslarından daha küçük bölgeler bulunduğunu düşünmek gerekmektedir.

5. İllerimiz arasındaki büyüklük ve küçüklük farklılıkları da, Avrupa'dakilerden çok değildir.

6. Bütün bu nedenlerle, Türkiye'de il ve ilçelerin son uygulamalarla küçülmesi nedeniyle bölge yönetimine geçmesi gerektiği yönündeki savların sağlam bir gerekçesi kalmadığı düşünülmektedir.

3. Büyük İl ve Büyük İlçe Uygulaması

Son zamanlardaki uygulama içinde il ve ilçelerin belirli ölçütlere uymadan, gelişmiş güzel ve popülist amaçlarla kurularak sayılarının gereksiz yere çoğaltılması, yeniden yapılanma içinde il ve ilçelerin büyük ve küçük olarak ikiye ayrılması ve görev ve yetkilerinin buna göre düzenlenmesi düşüncesini ortaya çıkarmıştır.

Belirli ölçütlere uymadan il ve ilçe yapılması çok kötü yönetsel sonuçları olan bir uygulamadır ve ülkeye maliyeti de ağır olmaktadır. Burada kuruluş maliyeti yanında yönetsel verim ve etkinlik yoksunluğu gerçekte çok daha ağırdır. Bunların bir çözüm yolunun bulunması gerekir.

Ancak bir yanlış diğer bir yanlışla ortadan kaldıramayız. İlleri ve ilçeleri ikiye ayırarak ona göre bir yönetim biçimi vermek, hem bizim yönetim sistemimizi çok büyük ölçüde karmaşaya uğratacak, hem de kamuoyunda çok büyük tepkiyle karşılanacaktır. Bence bu köktenci değişikliğe hem gerek yoktur, hem de uygulama olanağı bulunmamaktadır. Yönetimde yeniden yapılanma, bugünkü il ve ilçeler esas alınarak yapılmalıdır. Bu yapılanmada, büyük-küçük il-ilçe ayrımı ve farklılıkları, örgütlenme ve kadrolaşma aşamasında dikkate alınarak bunların sakıncaları giderilmeye çalışılabilir. Ama yanlış kurulmuş 50-60 ilçe ve 5-10 il için sistemi tümüyle değiştirme gereği yoktur. İl sisteminin iyi işlemlerini engelleyen ve bozan ve bizim yaptığımız bu çalışmada dile getirilen bugünkü etkenler ortadan kaldırılırsa, sistemin iyi işlememesi için bir neden kalmaz. Küçük il ve ilçelere ilişkin sorunların çözümü zamana ve yeni sistemin iyice oturmasına bırakılmalıdır. Sistem, kendi içinde bu düzeltmeyi yapabilir.

Mülki idare kademesi olarak bölge kurulmasına anayasal engel olması nedeniyle büyük il kurulması önerisi ise çok daha büyük yanlış içermektedir. Bu, gerekli olmayan bir işlev için bölgeleşmeye ve gereksiz biçimde merkezileşmeye yol açmak demek olur.

B. ÖZEL GÖREVLERDEN SORUMLU BÖLGE KURULUŞLARI

1. Plan Bölgeleri Kurulması

Kanımcı Türkiye çapında, standart bir bölge örgütü, yalnızca, plan ve kalkınma konularıyla sınırlı bir biçimde kurulmalıdır. Bir merkezî yönetim birimi olarak kurulacak plan bölgelerinin görevleri şunlar olabilir:

1. Bugün merkezden yönetilen yerel nitelikli kamu hizmetlerinin devredildiği ve gerçek birer yerel yönetim birimi olarak örgütlenecek il ve ilçe yerel

yönetimlerince yapılacak il ve ilçe planları için teknik yardım, plan konularında yerel yönetimlere danışmanlık, yerel yönetim planlaması ile merkez planlaması arasındaki ilişkileri kurma,

2. Plan ve kalkınma hizmetleri açısından birimler arası eşgüdüm, yatırımları izleme, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, bölgesel farklılıkların giderilmesini, merkezi araç ve kaynakları kullanarak yönlendirme.

Bu amaçlarla kurulacak bir bölge kuruluşu, kanımca, gerçek bir gereksinimi karşılar. Bu, yeni bir mülki idare basamağı değil, yerinden yönetilen il ve ilçe ile merkezden yönetim arasında, planlı kalkınmayı, demokratik karar mekanizmalarını zorlamadan yönlendirecek, iki taraflı işleyen bir köprü olacaktır. Valilerin, kaymakamların ve ilgili diğer uzmanların katılacağı il ve bölge toplantıları mekanizmasıyla, il, ilçe ve yerel yönetimler arasında uyum ve ilişki düzeni geliştirilebilir. Planların bir yandan yerelden başlayarak yukarı doğru gitmesi, diğer yandan da il ve ilçe planlarının yapımında yukarıdan gelen makro hedeflerin ve plan standartlarının dikkate alınması gerekmektedir. Aralarındaki ilişki düzeni bunu sağlamaya dönük olmalıdır.

Plan bölgelerinin içermesi gereken özellikler şöylece özetlenebilir:

a. Plan Bölgeleri Mülki İdare Kademesi Olmamalıdır. - Zira nitelikleri çok farklıdır. İl sistemindeki mülki idare kademeleri olan il ve ilçeler, il ve ilçede yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin hemen tümünü, bir yönetim bütünlüğü içinde kapsamakta ve genel yönetimini, hükümet adına mülki idare amirlerine bırakmaktadır. İl ve ilçe arasında da, tüm hizmetleri kapsar biçimde ve hiyerarşi düzeni içinde bir yönetim bütünlüğü bulunmaktadır. Buna karşılık plan bölgeleri çok farklı olmak durumundadır. Plan bölgeleri, planlama ve plan amaçları doğrultusunda, hem il sistemiyle ilgili, hem de merkezi planlama hizmetine yardımcı olacak, merkezi yönetimce kurulmuş bir bölge kuruluşu niteliğindedir. İl ve yerel yönetim sisteminde yürütülen tüm hizmetlerden sorumlu olmayan, onlara plan ve kalkınma konularında yardımcı olan bir kuruluşun, bu niteliğiyle, il sisteminin bir kademesi olması kanımca doğru görülmez. Bir mülki idare kademesi kabul edilirse, bu takdirde, il sisteminde yürütülen tüm hizmetler üzerinde sorumluluk alması kabul edilmiş olacaktır. Bu da yerel nitelikli hizmetlerin tekrar merkezileştirilmesinin ilk adımını oluşturacaktır.

Plan Bölgeleri, sınırlı hizmetlerden sorumlu olması gereken bölgesel kuruluşlarla ancak planla ilgili konularda ilişki içinde bulunacak, o hizmetlerle ilgili planlama çalışmalarında, hem onların hem de il sistemi kuruluşlarının ve yerel

yönetimlerin deneyim, düşünce ve önerilerinden yararlanacaktır. Plan açısından çalışmalarının izlenmesi dışında onlarla yönetsel bir ilişkide bulunmayacaktır.

b. Anayasada Değişiklik Yapma Gereği Yok - Belirttiğimiz biçimde kurulacak plan bölgeleri için, Anayasada değişiklik yapmaya da gereksinim bulunmamaktadır. Anayasanın 126. maddesinin bölge kuruluşlarıyla ilgili 3. fıkrası, söylediğimiz amaçla bir bölge kuruluşu kurmaya olanak tanımaktadır. Zira plan bölgelerinde, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan” bir örgüt kurulmak istenmektedir.

c. İl Valileri İle Plan Bölgesi Başkanlığı Arasındaki İlişkiler - Plan bölgesinin başında, bölge merkezinin bulunduğu il valisinin bulunması önerisi bence gerçekçi görülmektedir. Plan bölgesi başkanlığının yalnızca bu görev için atanması çok daha yararlıdır. Özellikle il ve ilçe yerel yönetimlerinin güçlendirilmesinden sonra il valisinin sorumluluk alanı, il planının yapımını ve geniş il bütçesinin uygulamasını da kapsayacağı için çok büyük ölçüde artacaktır. Diğer yandan 7-8 ili kapsayacak bir bölgenin planlama sorunları ve ekonomik kalkınması da tam gün çalışmayı gerektirecek, hafife alınmaması gereken bir sorumluluktur.

Bölge başkanı ile il valisi arasında hiyerarşi düzeni içinde bir bağlılık olmamalıdır. Hiç kuşkusuz, kendilerinin de katıldığı, bölgesel düzeyde alınan kararlara il valileri de uymak zorundadırlar. Ancak bu hiyerarşik bir bağlantıyı gerektirmemektedir. İl valileri diğer tüm çalışmalarında, hukuka bağlılık dışında özgür ve bağımsızdır. Özellikle yerel yönetim hizmetleri açısından tümüyle kendi organlarına bağlıdır. Bu açıdan bölge başkanlığı ile il valileri arasında bir görev ve yetki çatışması düşünülemez. Burada önemli olan şudur: Mülki idare sistemini tamamlayıcı bir özelliği olan ve 7-8 ille birden ilgilense bile görevinin temel özelliği il sistemiyle ilgili bulunan bölge başkanının deneyimi ve atama koşulları mülki idare amirleriyle eşdeğerde olmalıdır. Daha açık bir deyimle plan bölgelerinin başına bir mülki idare amiri getirilmelidir.

d. Standart Örgütlenme - Plan bölgesi başkanlıkları, tüm ülke çapında standart bir biçimde kurulmalıdır. Buna olan gereksinim, ülkenin tümü için aynıdır. Plan bölge başkanlıklarının standart bir biçimde kurulması demek, bölgelerin gereksinim, koşul ve niteliklerine göre farklı çalışmalarda bulunması gerekliliğini elbette ki ortadan kaldırmak anlamına gelmez. Çalışma konularının yönünü zaten gerçeklere dayalı olarak yerinde hazırlanan plan açıkça gösterecektir. Bölgeler, planlarda da görülebileceği gibi, gereksinimlere göre farklı alanlarda özendirme ve destek çalışmalarını sürdürmek durumundadırlar. Bir

bölgede altyapı eksikliği vardır, diğerinde sanayie ya da turizme ağırlık verilmesi gerekmektedir, bir başkası için tarım ya da hayvancılık önemlidir. Bölge başkanlığı, merkezi yönetimden alacağı güç ve kaynakları kullanarak, yerel yönetimlerle ya da özel sektör bireyleriyle ortak projeler yaparak onların gerçekleştirilmesi için çaba harcayacaktır. Merkezi yönetimin yardım fonları da, yine plan yönünde gerçekleştirilmesi gereken çalışmalar için, bölge başkanlıkları ve valilerin kontrolü altında yerel yönetimlerce kullanılabilir.

2. Anakent Bölge Yönetimi

Ankara, İstanbul ve İzmir gibi anakentlerde, varoşların içinde bulunduğu durum, alt yapı eksiklikleri, çarpık kentleşme, ulaşım ve trafik, büyük kentlerin büyük köye dönüşmesi ve bunlara benzer diğer sorunlardan kaynaklanan sosyal ve etnik patlamalar nedenleriyle, bu sorunların etkilediği çevre ile birlikte sorunların çözülmesini sağlamak üzere anakentlerde bölge yönetimi (valilikleri) kurulması savunulmaktadır.

Plan bölgeleri, sahip oldukları, her bölgenin gereksinmesine göre farklı çalışmalar içinde bulunabilme yetki ve olanağı ile, anakentlerdeki sorunların çözümünde de başarı sağlayabilecek bir örgütlenme modeli olma özelliği taşımaktadır.

Anakentlerde yapılacak bir planlama çalışması içinde, elbette ki kontrolsüz iç göç hareketlerinin anakentlerde yarattığı sorunlar, nedenleriyle birlikte ele alınacak ve çözüm önerileri geliştirmeye çalışılacaktır. Büyük kentler için ağırlıklı olan bu sorunlar, diğer sorunlarla birlikte ve bir bütünlük içinde ele alınmalıdır. Yine sorunların ağırlığına göre, merkezi yönetimden sağlanacak ek kaynaklarla yerel kaynakların birarada ve bölge başkanının planlarda yerini bulan eşgüdümü ve il valileri ile birlikte yönlendirmesi altında kullanılmasıyla sorunların çözümüne çalışılacaktır.

Böylece; yeniden kurulmaya çalışılan yerinden yönetilen il sistemiyle belediye ve büyük şehir sistemlerinde ve bunların hizmetleriyle yetkili organları üzerinde önemli değişiklikler yapmadan, bu sisteme uyarlanacak bir plan bölgesi başkanlığı ile, hem uyumlu bir yönetim yapısı ortaya getirilecek, hem de, alışılmış ve basit bir sistem içinde hizmetler daha etkin ve verimli biçimde yürütülecektir. Bölge planı, yerel ortamda, yerel kamu kuruluşu organlarının ve halk temsilcilerinin tümünün katılımı ile hazırlanacak ve makro ülke hedef ve kaynaklarının dengesi içinde merkezi yönetimin onayı ile yürürlüğe girecektir. Plan kamu kuruluşları için zorunlu ve özel sektör için yol göstericidir. Yerel yönetimlerin (il, ilçe ve belediyelerin) planları da bölge planları doğrultusunda hazırlanacaktır. Yerel yönetimlere ve özel sektöre, bölgesel farklılıkları azalt-

mak ve kalkınmışlığı sağlamak üzere yaptırılması gereken ek çalışmalarda, kesinlikle merkezi yönetimin ek kaynaklarına gereksinim olacaktır. Merkezi Yönetimin, bölgelerin gelişmişlik derecelerine göre ayıracakları fonlar, özen-dirici destek ve yardım paraları, kesinlikle bölge başkanlarının eşgüdümünde il valilikleri elinde toplanmalı ve ilgili birimler ve yerel yönetimler, belirli koşullara uymak zorunluluğu içinde, bölge başkanları ve il valileri ile yapılacak ortak projelerin gerçekleştirilmesinde bunlardan yararlanmalıdır.

Böyle bir uygulama içinde, planın uygulama zorunluluğu dışında, bölge başkanına ek bir yetki verilmesine de gerek bulunmamaktadır. Parayı veren, bunun koşullarını saptar ve bu koşullara uyulmasını da, uygulamayı sürekli izleyerek ve denetleyerek sağlar. Burada önemli olan, merkezi yönetimin, gerçekten gereksinimlere ve bölgelerin koşullarına uygun kaynağı bu amaçla bölgeler için ayırabilmesidir. Bir de, kaynakların harcanma biçiminin çok açık bir biçimde objektif hukuk kurallarına bağlanması, uygulamanın açık ve saydam biçimde yapılması ve denetimi gerekmektedir.

3. Güvenlik Bölgeleri

Bir kısım güvenlik hizmetleri açısından, il ve ilçe örgütlenmesi, bazı durumlarda hizmetleri yeterli ve hizmetin gerektirdiği etkinlikte yürütememektedir. Bunların bölgesel nitelikte örgütlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

İli aşan ölçekte örgütlenmesi, yönetilmesi ve eşgüdümü gereken güvenlik hizmetleri, ülkemizin bugünkü koşullarına göre, şunlardır:

- Dinsel, etnik, ideolojik ya da başka nedenlerden kaynaklanan, çoğu kez ili aşan ölçekte yürütülen yıkıcı ve bölücü terör faaliyetleri,
- Çoğu kez uluslararası mafyanın da içinde bulunduğu organize suçları önleme ve karşı mücadele,
- Özellikle büyük şehirlerde varoş ve mafya yapılanmasından kaynaklanan toplu hareketlerin gerektirdiği mücadele,
- Kaçakçılık ve uyuşturucu faaliyetleri ile mücadele,
- Tüm bu güvenlik faaliyetlerinin iller ve bölgeler arası ve merkezle eşgüdümü.

Bu görevlerin amaca uygun bir biçimde yürütülebilmesi ve bunda başarı sağlanabilmesi için ilgili örgütler ve güçlerin her açıdan bütünleşmesine gerek bulunmaktadır. **Aynı karargâhta toplanması, birleştirilmesi, bütünleşmesi ve aynı amaç ya da belirli hedeflere yönlendirilmesi gereken** temel faaliyet ve destek güçleri şunlardır:

1. İstihbarat ve lojistik destek,
2. Yeterli sayıda ve çeşitli konuda uzman ve profesyonel güvenlik gücü,
3. Gerekli teknoloji, teknik hizmet ve güç desteği (hava ve deniz desteği, silâh, araç-gereç desteği, Psikolojik harekât desteği, toplu birlik desteği, özel taktik timler desteği vb.),

Bu uzman birim ve destek güçlerinin her il ve ilçede bulunması, hem çok yüksek maliyeti, hem de personel ve güç yetersizliği nedeniyle olanaksızdır. Kaldı ki bu yetersizlikler karşılanabilse bile, her il ve ilçede bunlara gereksinim ve bunların çalışma alanı olmayacağı için, böyle bir örgütlenme savurganlık getirecek, gereği kadar yararlı da olamayacaktır.

Bunu dikkate alan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı, bazı birimlerini bölge düzeyinde kurma girişimlerini sürdürmektedirler. Ancak, birbirleriyle bağlantısı olması gereken bu hizmetlerde plânsız ve farklı örgütlenmeler hizmet bütünlüğünü ve eşgüdüm olanaklarını zayıflattığı için gereken hizmet verim ve etkinliği de sağlanamamaktadır.

Bu gerçekleri dikkate alan bazı yönetici ve akademisyenler, illeri aşan bu çeşit güvenlik hizmetleri için güvenlik bölge valilikleri kurulması gereğine işaret etmektedirler.

Güvenlik hizmetleriyle ilgili bölgesel örgütlenmelere giderken şu hususların gözden uzak tutulmaması gerekmektedir:

1. İl ve ilçeler, gerçekte, güvenlik hizmetleri açısından da, temel hizmet birimleridir. Kanımızca bu niteliklerini de korumalıdır. Yukarıda üç maddede belirtilen bölge örgütlenmeleri, açıklanan niteliklerinden de anlaşılacağı gibi, destek hizmetlerdir. Bu destek hizmetler, gerektiğinde, il valilikleri emrine kolaylıkla verilebilmeli ve operasyonlar ilden yürütülmelidir.

2. İller arası koordinasyon gerektiğinde, operasyonun ilk başladığı yer valisi, bu koordinasyonu sağlamada görevli ve yetkili olmalıdır. Kuşkusuz bununla ilgili başka yöntemler de bulunabilir ve bunlar bir yönetmelikle düzenlenebilir.

3. İller arası koordinasyonda anlaşmazlık ya da aksaklık çıktığı zaman, merkez devreye girebilir.

4. Güvenlik hizmetlerinde destek hizmet gereksinimi ya da iller arası operasyonel bütünlük gereği sık sık karşılaşılabacak olaylar değildir. Olaylar, bugüne kadar olduğu gibi, bölgelerden ya da merkezden yapılacak destek yar-

dımlarla, il bütünlüğü içinde çözümlenebilir. Bunlar için standart bir bölgesel örgütlenmeye ve destek hizmetlerini yönlendirecek bir güvenlik valiliğine gitmeye gerek bulunmamaktadır.

5. Güvenlik sorunlarının il sınırlarını aşan yönleri her zaman olmuştur, yarın da olacaktır. Bu sorunlar, hatta ülke sınırlarını bile aşmaktadır. Bunu önlemek için kurulması önerilen güvenlik bölgelerinde bu sorunların bölge sınırları dışına taşması acaba yasaklanacak mı? Bu mümkün olmayacağına göre, o zaman ne il ne de bölge deyip bütün uygulama sorumluluğunu Emniyet Genel Müdürlüğüne mi bırakacağız?

Burada önemli olan yönetimin bütünlüğü ilkesidir. İl sınırlarını aşan suçların izlenmesi, iller arası işbirliği ile bunun yetmediği durumlarda İçişleri Bakanlığının koordinatörlüğü altında her zaman gerçekleştirilebilir, bugün de başarıyla gerçekleştirilmektedir. Burada ortaya çıkabilecek sorunları, kendi sistemi içinde çözümlmeliyiz.

Askerî Makamlarla MİA İlişkileri -Doğal olmayan koşullar altında kurulan bugünkü olağanüstü hal bölge valiliğinin askerî makamlarla olan ilişkileri ve askerî asayiş bölgeleri kurulmuş olması da güvenlik bölge valiliği kurulması için bir gerekçe olarak ileri sürülmektedir. **15 yılı aşkın bir süredir, içinde bulunduğumuz iç isyan koşullarını günlük asayiş sorunları arasında göremeyiz.** Güneydoğuda yaşananlar iç isyan durumunda ve büyüklüğünde olduğu için bu isyanın bastırılması tümüyle askerî birimlere bırakılmıştır. Sivil idarenin güvenlik güçleri askerî yönetime yardımcı duruma girmiştir. Bu da, o günkü koşulların gerektirdiği bir durumdur ve doğal karşılanmalıdır. Bu koşullar altında oluşan, mülki idare amirleri – askeri birlikler ilişkileri doğal koşullar için örnek gösterilemez.

Güvenlik açısından ülkenin doğal koşullar içine girdiği bir ortamda artık **askeri makamlarla sivil makamların ilişkileri de, İl İdaresi Kanununun öngördüğü doğal sınırlara çekilmelidir.** Bunu önleyen yasal hükümler ya da uygulamalar varsa elbette bunlarla ilgili önlem alınmalıdır. Başta, ülkenin güvenlik stratejisinin oluşturulmasında İçişleri Bakanlığının sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler olmak üzere, başka gerekli düzenlemeler elbette yapılmalıdır. Ancak doğal sivil koşullar altında, **güvenlik sorunlarını çözmek için, asayiş bölgelerine (Korgenerale) eşdeğerde bir güvenlik bölgesi yaratmak, istenilenin tam aksine, sivil yönetimi askerî koşullara uydurmak anlamına gelecektir** ki, bunun sivilleşmeye yarar sağlayabileceğini düşünmüyorum.

Kimlikleri ortaya atarak, birbirleriyle hiyerarşik ilişkisi olmayan sivil ve asker kişiler arasında yapay eşdeğerler yaratmak bence, sivil yönetim açısından

çok daha zararlıdır. Burada, yasal görev ve yetkiler söz konusudur. Herkes kendi görevini yapacak, kendi yetkisini kullanacaktır. Kendi yetkimize titiz olduğumuz kadar başkalarının yasal yetkilerine de saygılı olmak durumundayız. Asker, asayiş bölgeleri kurmuş, biz de ona paralel güvenlik bölgeleri kuralım demek, sivil gerekleri ve koşulları askerin gerek ve koşullarına endekslemek olur ki, bu eşyanın doğasına aykırıdır.

Bugünkü olağan dışı sorunların yarattığı yanlış ilişkilere bakarak böyle bir örgütlenmeye gitmek, bizi hiç istemediğimiz şu sonuçlara götürebilir:

a. Askerî örgütlenmeye paralel bir kurumlaşmaya giderek, sivil yönetimi askerleştirmiş oluruz.

b. İl valilerini ve dolayısıyla da kaymakamları güvenlik sorumluluklarından ayırıp, pek çok konuda onları devre dışı bırakırız.

c. Güvenlik Bakanlığının kurulmasına yeni bir gerekçe hazırlamış oluruz.

d. Olağanüstü durumlarda gerçekleştirilmesi gereken bir yapıyı, olağan duruma getirmiş oluruz.

e. Verimlilik ve etkinlik kazandıran yerinden (il ve ilçeden) yönetimi güçlendirme yerine genel bölge yönetimi oluşturarak aşırı merkeziyetçiliği kolaylaştırmış ve yerleşmeyi de engellemiş oluruz. Aşırı derecede merkezileşme, her türlü bölge kurma girişiminin kaçınılmaz bir sonucudur. Yukarıda önerdiğimiz biçimiyle plan bölgeleri ise, yerleşmeyi engellemekte, merkezle yerel yönetimler arasında gerekli işbirliğinin güzel bir örneği ve uygulayıcısı olmaktadır.

Olağanüstü Durumlar – Olağanüstü durumlar için olağanüstü önlemler alınması çok doğaldır ve bu, hukuk ve yönetim sistemimizde düşünülmüştür. Bugün, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname bu gereksinmeyi karşılamaktadır. Bunda bir eksiklik, yanlışlık ya da il sistemiyle çelişen bir durum varsa elbette onun üzerinde durabiliriz. Ama, olağanüstü haller için düşünülen bir sistemi, hem de askerî örgütlenmeye endeksleyerek kurmaya kalkarsak, bugünkü güvenlik sistemimizi bütbütün bozmuş oluruz.

4. Diğer Bölgesel Örgütlenme Gereksinimleri

Ayrıca, ülke kaynaklarının savurganlığına neden olmamak ve hizmetin verimliliğini sağlamak için, her il ve ilçede sürekli gereksinme içermeyen bir kısım hizmet ve tesislerin saptanacak bölgelerde kurulması ve belli noktalarda yoğunlaşması ve kümeleşmesi de gerekebilir. Afetlerle ilgili araç-gereç depoları

ve tam teçhizatlı afet birlikleri ile kamu hizmetlerine ilişkin bir bölüm laboratuvarı ve benzerleri bunlar arasında sayılabilir. Bu hizmetler, tümüyle merkezi düzeyde saptanan ilkeler doğrultusunda, il, ilçe ve belde yönetimleriyle de koordineli bir biçimde plânlanmalı ve yönetilmelidir. Yukarıda güvenlikle ilgili bölgesel destek birimleri ile ilgili olarak belirttiğimiz ilkeler bu konularda da geçerlidir. Hizmetlerin yürütümünde il sistemi esas olmalı, iller arası koordinasyon düzenlemeleri ve merkezden yapılacak destek hizmetleri buna eklenmelidir. Ayrıca da, bu örgütlenmede, bugün olduğu gibi bölgesel kuruluş enflasyonuna gidilmemesi de gerekmektedir. Hizmet gereklerine dayanmayan, daha çok da personel tatminini amaçlayan bölgesel kuruluşlar, hizmet bütünlüğünün kaybolmasına, hizmet maliyetinin artmasına ve gereksiz bir ara kademe olarak hizmet etkinliğinin ve verimliliğinin kaybolmasına neden olmaktadır.

5. GAP Bölge Kalkınma İdaresi ve Benzeri Girişimler

388 sayılı KHK ile; Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa illerini kapsamak üzere: bölgenin hızla kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamak amacıyla GAP Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuştur.

Hizmetlerin büyük ölçüde yerel yönetimlere ve özellikle de il özel idarelerine kaydırıldığı, plan bölgelerinin bulunduğu bir ortamda, bu kadar geniş yetkili bir icraat bölgesinin kurulmasına gerek bulunmamaktadır. Özel konu (örneğin GAP Barajları) yöneticileri plan bölgeleriyle ve o kanaldan da güç alarak il, ilçe ve belediye yönetimleriyle gerekli eşgüdümü yapabilir. Bu özel konu birden çok bölge ile ilgili ise devreye bu bölgeler ve bunların eşgüdümünden sorumlu DPT girebilir. Planlama açısından plan bölgelerinin, uygulama açısından da yerel yönetimlerin sorumlu oldukları hizmetlerden bir de böyle özel bölgeyi sorumlu kılmak görev karışimleri ve görev karmaşaları ortaya çıkarır. Böyle bir özel kuruluş, hele bu kapsamda, taşra idaresinde yönetsel yapının temeli olan il ve yerel yönetim sistemini bozar, hizmetlerin ve anayasal bir gerek olan idarenin bütünlüğünü engeller. Plan bölge başkanlıkları ile birlikte, il sistemi ve yeniden yapılanması gereken, bu doğrultuda önerdiğimiz yerel yönetim, özellikle de il ve ilçe yerel yönetimleri sistemi bu tür gereksinimleri de karşılayacak düzeydedir. Yönetim sistemimizi bozan bu tür yapay kuruluşlara gerek bulunmamaktadır.

C. BÖLGESEL NİTELİKTE KURULAN KURULUŞLARIN BÖLGE VALİLİKLERİ İÇİNDE TOPLANMASI

Son elli yıl içinde bölge kuruluşlarının gereğinden çok fazla kurulması ve hemen her bakanlığın, kendi il örgütü olsa bile ayrıca bölge örgütü kurma girişiminde bulunması, bunların arasında bölgesel bir bütünlük sağlama yönünde düşünceler üretilmesine neden olmuştur. Konunun tartışmasına geçmeden önce, bölge kavramını da içine alan “alan yönetimi”nin ne olduğu üzerinde durulması gerekmektedir.

1. Alan Yönetimi

Türkiye’de “yerel yönetim” dendiği zaman akla, çok büyük ölçüde, toplu yerleşim yerleriyle ilgili olan belediyeler ve köyler gelmektedir. Alan yönetiminin ülkemizdeki tipik örneği olan il özel idarelerinin, özellikle 1950’lerden bu yana çok güçsüz bırakılması ve yerel işlevlerini önemli ölçüde yitirmesi bunun en önemli nedenidir. Alan yönetimindeki boşluk bugün merkezi yönetim tarafından doldurulmaya çalışılmaktadır. Ancak bunun getirdiği sorunlar da ortadadır. Gerçekte bu sorunları giderecek en önemli yönetsel mekanizma, alan yönetimi içinde bulunabilecektir. Bu açıdan, yerel yönetim sisteminin önemli bir ayağı olan “alan yönetimi” üzerinde biraz durmakta yarar görülmektedir.

a. Alan Yönetiminin Niteliği

Çeşitli ülkelerde uygulanan yerel yönetim sistemi içinde, kentsel alanı ve kırsal yerleşimleri ilgilendiren belediye ve köy yönetimleri yanında, alan yönetimleri de çok önemli bir yer tutmaktadır.

Alan yönetimini, kısaca, içinde birden çok (duruma göre onlarca, yüzlerce) yerleşim yeri bulunan bir coğrafi alan ve bu alanda, var olan yerleşim yerlerinin (köylerde, kasabalarda, kentlerde yaşayan halkın) bir bölüm hizmetlerini yerine getiren ve ortak çıkarlarını temsil eden bir yönetim biçimi olarak tanımlayabiliriz.

Alan yönetiminin kurulabilmesi için,

- Bu alanda, kentsel yerleşimlerin, (özellikle küçük belediye ve köylerin) nüfus ve alan potansiyeli bakımından ekonomik ve verimli bir biçimde tek tek yürütmekte zorluk çektikleri bazı hizmet çeşitleri;
- Hizmetin, o alandaki tüm halkı ilgilendirmesi,
- Hizmet bütünlüğünün sağlanmasının ve belli ortak ilkelere göre yönetilmesinin önemli olması,
- Büyük ekonomik güce ve güçlü bir uzman personel grubuna ihtiyaç göstermesi ve

- Hizmetlerin geniş alanda yönetilmesinin daha rasyonel, ekonomik ve verimli olması, gerekmektedir.

b. Subsidiarite ilkesi

Devletin, vatandaşların uygarca yaşamasını sağlayacak tüm ihtiyaçlarını merkezden sağlaması olanaksızdır. Bu nedenle de, özellikle son yüzyıl içinde büyük bir hızla artan vatandaş ihtiyaçlarının yerinden yönetilmesi düşüncesi büyük bir gelişme göstermiş, uygulama bütün gelişmiş ülkelerde bu yönde yapılmaya başlamıştır.

Subsidiarite ilkesi bu uygulamanın temel felsefesini oluşturmuş ve her hizmetin, vatandaşa en yakın yönetin birimince yerine getirilmesi esas kabul edilmiştir. Ancak bu ilkeyi koyanlar da bilmektedir ki, bu ilkenin aşırı bir biçimde uygulaması, her yerleşim yerini ayrı bir devlet durumuna getirecektir. Böyle bir uygulama da hem olanaksızdır, hem de bazı açılardan uygulansa bile karmaşa getirir.

Bu olanaksızlığı aşmanın ya da karmaşayı gidermenin yolu, bir bölüm hizmetlerle ilgili olarak üst yönetim aşamalarının kabul edilmesi ve bunun devlete kadar uzanmasıdır.

Üst Yönetim Aşamaları - Subsidiarite ilkesi bunun da ölçüsünü bulmuş ve herhangi bir hizmetin en yakın yönetim biriminin sorumluluğundan bir üst yönetim birimine aktarılabilmesi için görevin niteliğinin, verimlilik ve ekonomi gereklerinin dikkate alınması zorunluluğunu getirmiştir.

Subsidiarite ilkesi, bazı hizmetler açısından kentsel ve köysel yönetim alanlarında yaşayan halkın ihtiyaçlarını da kapsar biçimde, alan yönetimleri kurulması gerekliliğine de işaret etmiştir. Böylece, ülkenin coğrafi koşulları ve yönetsel zorunluluklarına göre, ikinci ya da üçüncü kademe alan yerel yönetimleri ortaya çıkmıştır.

Türkiye'ye benzer koşullarda olan ülkelerde, genellikle, köy ve belediye tipi, küçüklü büyüklü ve birbirinden bağımsız hizmet gören yerleşim yerlerinin içinde bulunduğu yerel yönetimler birinci kademeyi; yaklaşık 10-50 (bazen 100 ve daha çok) arasında yerleşim yerine sahip coğrafi alanda kurulu yönetimler (bazı ülkelerde olduğu gibi buna "ilçe" diyebiliriz) ikinci kademeyi ve il ya da bölge diye adlandırılan, 8-10 ilçeyi ve daha büyük coğrafi alanı içeren yönetimler de üçüncü kademe yerel yönetimleri oluştururlar.

Alan yönetimine, başlangıçta Devletin (Merkezi Yönetimin) gereksinim duyduğunu kabul edebiliriz.

Merkezî yönetime bağlı taşra yönetimi, kuşkusuz, birçok yerleşim yerini içinde barındıran bir coğrafi alanda kurulmuştur. Bu açıdan, alan yönetiminin, en azından başlangıcında, bir merkezî yönetim örgütlenmesi biçiminde ortaya çıktığını söyleyebiliriz.

Ancak devletin sorumluluğunu üstlendiği hizmetlerin, zaman içinde artması, çeşitlenmesi ve teknolojik gereklerle niteliğinin değişmesi, bu hizmetlerin, araya taşra örgütü girse bile, bütünüyle merkezden yönetilmesini olanaksız kılmış, bu gereksinim de, yerinden yönetilen, yönetsel özerkliğe sahip alan yönetimlerinin ortaya çıkmasına ve bunların hizmet kapsamının gittikçe genişlemesine yol açmıştır.

Bu nedenle de, alan yönetimleri, yönetim literatüründe, “ara yönetim birimi” olarak da adlandırılmaktadır. Bu deyim, alan yönetiminin sorumluluğundaki hizmetlerin, hem merkezî yönetime, hem de yerel yönetimlere yakınlığını belirtmektedir. Bu yakınlığın bir sonucu da, merkezî yönetimin, alan yerel yönetimlerine devrettiği, stratejik nitelikte gördüğü bazı hizmetler üzerinde, çeşitli yol ve yöntemler içinde, etkilerini sürdürmesi olmuştur. Bu etki, en gelişmiş ülkelerde bile, belirli standartların saptanması, standartlara uygunluğun denetimi, bütçe yardımları, personel atamaları, bazı faaliyetlerin onaylanması gibi yol ve yöntemlerle, bugüne devam ettirililmektedir.

Ülkemizdeki il ve ilçeler de, bugüne kadar merkezi yönetimin alandaki hizmetlerini bütünüştiren, adına “mülki idare bölümleri” dediğimiz, gerçekte demokratik alan yönetimine çok kolaylıkla uyarlanabilecek yönetim alanlarıdır. Biz de bu çalışmamızda, merkezi idareye ilişkin mülki idare bölümlerinin, birer alan yönetimi olarak nasıl yerelleşebileceğini tartışmaya çalışıyoruz.

Avrupa Birliği belgelerinde geçen “bölge yönetimleri” deyimini, irili ufaklı tüm alan yönetimi birimlerini tanımlamaktadır. Çeşitli ülkelerde, adına county, kontluk, district, il, ilçe, bölge denilen yerel yönetimlerin hepsi bu kapsamdadır. Avrupa ülkelerinin yerel yönetimlere ilişkin literatüründe yer alan ve yukarıda belirtilen kapsamda kullanılan “bölge” deyimine bakarak, bu deyim bizde de moda haline getirilmeye çalışılmaktadır. Gerçekte, ülkemizdeki il ve ilçeler, özellikle gerçek birer yerel yönetim birimi durumuna getirildiği zaman, tam bir “bölge yönetimi” özelliğini taşıyacaklardır.

Benim izleyebildiğim kadarıyla, Avrupa’da, federal yapılı ülkelerle Fransa ve İtalya bir kenara bırakılırsa, diğer üniter devletlerin hiç birinde, il kademesi üzerinde bir bölge kademesi yoktur.

İl ve ilçe kademesi üzerine bir de bölge kademesi kurulamaz mı? Elbette kurulabilir. Bunun temel şartı, ülkemizde, ili aşan ölçekte yürütülmesinde kesin zorunluluk olan bir takım işlevlerin var olmasıdır.

Bunu anlayabilmek için, yukarıda açıkladığımız, kamu hizmetlerinin örgütlenmesine ilişkin evrensel ilkelerin Türkiye’de nasıl uygulanması gerektiği düşünülmelidir.

Ne derece küçük olursa olsun, bütünlüğü olan her yerleşim yerinde, uygar gereksinimlerin kesinlikle karşılanması zorunluluğu vardır. Bu gereksinimlerin karşılandığı yönetim birimi konusunda temel ilkeyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, şu biçimde koymuştur:

“Kamu sorumluluğu, öncelikle, vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine, görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir.” Buna subsidiarite ilkesi denilmektedir.

Bu ilkeyi, temelde hiçbir taviz vermeden, Türkiye koşullarına uygularsak, en küçük yerleşim yerinden başlayan, kentsel hizmetler dışındaki yönetim yapısı şöylece ortaya çıkmaktadır:

Köy Yönetimi - Köy en küçük ama kendi çapında sosyal ve ekonomik bütünlüğe sahip bir yerleşme yeridir. Köyde yaşayanların ortak gereksinimlerinden, **alan, nüfus ve ekonomik ölçekler açısından, orada yaşayanların üstesinden gelebileceği hizmetler**, kendilerinin kuracağı bir yönetim yapısı içinde çözümlenmelidir. Bunu, kent yaşamında apartman dairelerinin kurdukları kat malikleri kurulu ve apartman yönetimiyle karşılaştırabiliriz. Kent içinde bir apartman, kentin bütünlüğü içinde çok küçük bir birim olmasına karşın, ortak ihtiyaçları için ortak bir yönetim kurmak zorundadırlar. Kuşkusuz bu apartmanda yaşayanların tüm ihtiyaçları bu yönetim tarafından karşılanmayacaktır. Bunun için belediye, ilçe, il ya da merkezi yönetim kuruluşları devreye girmektedirler. Ancak apartman yönetiminin karşılayacağı ortak gereksinimler de vardır.

Bu nedenle, **köyün ortak gereksinimlerinin, organlarını kendilerinin kurduğu köy yönetimlerince karşılanması** zorunludur ve bu amaçla da köy tüzelkişiliği vazgeçilmez bir olgudur.

Bir Üst Yönetim Yapısı - Kuşkusuz köy yönetimi köyde yaşayanların tüm gereksinimlerini karşılayamaz. Bu nedenle, köyün yönetim potansiyeli içinde karşılanamayacak görevler, yukarıdaki ilkede de belirtildiği gibi bir başka yönetim birimine aktarılmalıdır. Subsidiarite ilkesi bunun da ölçüsünü getirmiş ve herhangi bir hizmetin en yakın yönetim biriminin sorumluluğundan **bir üst yönetim birimine aktarılabilmesi için görevin niteliğinin, verimlilik ve ekonomi gereklerinin dikkate alınması** zorunluluğunu getirmiştir.

Her türlü yerleşme biriminde olduğu gibi köyün iki türlü gereksinim grubu bulunmaktadır. Bunlardan birisi kentsel hizmetlerdir. Bunlar yol, içme suyu, kanalizasyon, plânlama, yeşil alan ve park tesisi gibi çalışmaları kapsar. Diğer grup gereksinimler, sosyal, ekonomik, kültürel ve güvenlikle ilgilidir. Kentsel gereksinimler arasında köyün yapabileceği bazı hizmetler vardır ama çoğu için bir başka yönetim biriminin köyün yardımına gelmesi gerekir. Diğer grup gereksinimler ise, esasen, geniş alan içinde, güçlü bir organizasyon ve güçlü bir malî yapı ile yürütülmek zorundadır.

O halde, köy yönetiminden sonra, bu tür gereksinimlerin karşılanması için, parasal güce sahip ve bunu etkinlik ve verimlilik içinde kullanabilecek, gereksinim duyulan hizmetler için gerekli organizasyonu ekonomik bir biçimde kurabilecek bir yönetim yapısına gereksinim bulunmaktadır.

Bu yönetim yapısını, Türkiye koşulları içinde, uzaklarda aramaya ya da yeniden yönetim alanları kurmaya hiç gerek yoktur. Yukarıda belirtilen birinci grup hizmetlerden bazılarını ve ikinci grup hizmetleri, bugüne kadar merkezi yönetimin idare bölümü olarak yürütmüş olan ilçe ve il, birer yerel yönetim birimi olarak yeniden biçimlendirilerek bu yeni yapısı içinde aynı görevleri üstlenebilir. Böylece tarihsel ve yönetsel geleneklerimizde, toplumu tedirgin edecek, toplum alışkanlıklarını gereksiz yere bozacak biçimde değişiklikler yapmadan, evrensel standartlara uygun bir yönetim yapısı ortaya çıkarılacaktır.

İl ve ilçe yerel yönetimlerinin temel görevleri, yukarıda da belirtildiği gibi, yalnızca kırsal nitelikli değildir, **geniş alana ve çok nüfusa hitap etmesi gereken sosyal, ekonomik, kültürel görevleri de vardır. Eğitim, sağlık, makro düzeyde bayındırlık ve imar, büyük spor tesisleri, kültür merkezleri, tarım ve hayvancılık gibi görevler** bunlar arasında sayılabilir. İl ve ilçe yerel yönetimi, hem kentsel görevlerde küçük belediyelerle köy yönetimine yardımcı olacak, hem de diğer hizmetlerin köylere ve kentlere kadar ulaşmasını sağlayacaktır.

İl çapında hizmet etkinliğinin ve bütünlüğünün sağlanması için, il ve ilçe yerel yönetimleri ile köy ve küçük belediye yönetimleri arasında işlevsel ve organik bağlar kurulmalı, il ölçeğinde hizmet bütünlüğü sağlanmalıdır.

Kamu hizmetleri, belirtilen ilkelerin ışığında, merkezle yerel yönetimler arasında, yerinden yönetim ağırlıklı olarak bölüştürüldükten sonra, ili aşan ölçekte, bölgelerden ya da merkezden yürütülmesi gereken hizmetler kalıp kalmadığı incelenmeli ve bunun yasal ve yönetim bilimi açısından sağlam gerekçeleri ortaya konulmalıdır. Varolan ve gerekliliği tartışılan bölgesel kuruluşlarla

ilgili düşüncelerimiz önceki bölümlerde açıklanmıştır. Genel düşüncemiz, nedenleri yukarıda da belirtildiği gibi, çok sınırlı ve gerekliliği saptanmış zorunlu durumlarda olması yönündedir.

2. Bölgesel Kuruluşların Bölge Valiliği Altında Toplanması

Bölge valiliğine gidişte, yukarıda da söylediğimiz gibi, bölgesel kuruluşların tek bir yönetim altında toplanması düşüncesi önemli bir etken olarak ileri sürülmektedir. Yani bölge yönetimini, bugünkü bölgesel kuruluşların işlevleri gerekli kılmaktadır, denilmektedir.

Kamu yönetimi araştırmalarının pek çoğunda, bölgesel nitelikteki kuruluşların abartılarak çoğaltılması yoluna gidilmesi en önemli eleştiri konusu yapılmaktadır. Bölgesel kuruluşların pek çoğu, hizmet verimliliği ve etkinliği açısından uygun görülmemektedir. Bu eleştirilere karşın, son 25-30 yıl içinde sürekli olarak çoğaltılmışlardır.

İl sisteminin doğal işleyişini bozan etkenlerin başında da bu olgu gelmektedir. Son Mülki İdare Amirleri (MİA) araştırmasında ortaya çıkan verilere göre, mülki idare amirlerinin en çok sorun yaşadıkları, en çok şikâyetçi oldukları kuruluşlar bölge kuruluşlarıdır. Mülki idare amirlerinin %75'i, bölgesel kuruluşların kaldırılmasını önermektedirler.

Genelde, ilçe ve ilden sonra ara kademe olarak bölge kuruluşları ve buna dayanılarak da bölge valiliği kurulması, diğer nedenleri yukarıda da belirtildiği gibi, alışılmış ve yerinden yönetilen il haline sokularak geliştirilmiş bir il sistemine aykırılık taşıması, hizmetleri bölmesi, gereksiz bir kademe yaratması ve ülke bütünlüğünü zedeleme olasılığı içermesi açılarından da gereksizdir.

İl sistemini aşan, bölgesel olarak örgütlenmesi gereken hizmet grupları da hiç kuşkusuz vardır: Bunlar, bir önceki bölümde incelendiği gibi, elektrikasyon ağı, haberleşme ağı, ülke çapında düşünülmesi gereken karayolları ve ulaşım ağı (otoban ve şehirler arası yollar ve demiryolları), büyük su havzaları (büyük barajlar) yönetimi, havza olarak düşünülmesi gereken orman işleri, büyük limanlar, boğaz içi benzeri köprüler gibi konularda yapılan örgütlenmelerdir. Bunların planlamaya ilişkin bilgi alışverişi ve koordinasyon ilişkileri dışında il sistemiyle bir bağlantısı da yoktur. Mülki idare amirleri de, bölge kuruluşlarıyla ilgili olarak bunlar dışında bir beklenti içinde olmamalıdır. Bu kuruluşlar üzerinde mülki idare amirlerinin genel gözetim ve denetim yetkisi dışında, hiyerarşik denetimi ve disiplin yetkileri olamaz. Bu hizmetlerin il sisteminin dışında ve merkezden, gerekli durumlarda kurulacak bölge yönetimleri aracılığı ile yönetilmesi bence de doğrudur.

Ayrıca, yine yukarıdaki bölümde irdelendiği gibi, her il ve ilçede örgütlenmesi savurganlık ya da olanaksız olan bir bölüm destek hizmetleri için de bölgesel örgütlenmeye gidilebilir. Bunların amacı il sistemi içinde yürütülecek hizmetleri ve birimleri desteklemektir. Bu örgütlenmeler il sistemi üzerinde bir kademe oluşturulmasını gerektirmemektedir.

Plan ve kalkınmaya ilişkin bölgesel örgütlenmenin de, temelde merkezi yönetimin işlevleriyle ilgili olduğunu ve il sistemine yardımcı nitelikte kurulması gerektiğini ilgili bölümde belirtmiştik. Bu nitelikleriyle plan bölgelerinin de, il sisteminin üstünde, standart bir bölge valiliği kademesi olmaması gerekmektedir.

Bölge olarak yönetilmesi gereken ve yukarıda belirtilen sınırlı hizmetlerin, merkezi planlama ve merkezde yapılması gereken koordinasyon dışında birbirleriyle çok fazla bir ilişkisi yoktur. Sonradan gerekebilecek geçici koordinasyon ve işbirliği ilişkileri, valiliklerin de yardımıyla, ilgili kurumlar arasında, o da olmazsa ilgili bakanlıklar arasında çözümlenebilir. Bu geçici ilişkiler ortak bir yönetimi gerektirecek boyutta değildir. Ayrıca bunların bir bölümü, belirli hizmet havzaları üzerinde, diğer bir bölümü de, illerde yürütülen hizmetlere destek verme konularında çalışacaklardır. Her birisinin çalışma alanları, aynı sınırlar içinde toplanabilecek nitelikte değildir. Bu yolda yapılan çeşitli girişimlerin başarısızlıkla sonuçlandığı da bilinmektedir.

Görüldüğü gibi, hangi yönden bakılırsa bakılsın, iki gerçek ortaya çıkmaktadır.

1. Yerinden yönetilen il sisteminde, ilin üstünde bölgesel bir örgütlenmeyi gerektirecek fazla bir hizmet çeşidi bulunmamaktadır.
2. Yukarıda belirtilen çeşitli nedenlerle, merkezden yönetilen hizmetlerle ilgili olarak kurulması gereken bölgesel nitelikli hizmetler arasında coğrafi bir bütünlük sağlanması ve dolayısıyla bunların bir bölge valiliği etrafında toplanması gerekmektedir.

Burada, bölge valiliği kurulmasının bir başka sakıncasına da işaret etmek gerekmektedir. Ülkemizde uygulanan geleneksel merkezden yönetim ağırlığı içinde, çok sınırlı görevlerden başlayan bir bölge valiliği kendi işlevlerini artırma çabasına girecek, yerleşmiş il sistemini orasından burasından kemirerek ve hizmetlerini azaltma yoluna girerek yerinden yönetilen il sisteminin hizmet bütünlüğünü parçalayacak ve bozacaktır. Ayrıca izlememiz gereken yerinden yönetim temel ilkesini bozarak hizmetlerin bugünkü gibi aşırı merkezileşmesine yol açacaktır. Bugün kurtulmak için çaba harcadığımız aşırı merkezileşme, bölge valilikleri kanalıyla yine yönetim sistemine girmiş olacaktır.

D. BÖLGE DÜZEYİNDE YEREL YÖNETİM

Bölge valiliğinin seçimle oluşmuş bir meclise, özel bütçeye ve tüzelkişiliğe sahip olarak kurulması önerisine hiç kimsenin sıcak bakmadığı görülmektedir. Gerçekten de, ili aşan bir bölgede, bölge sınırları içinde yürütülmesi gereken, o bölgeyle sınırlı yerel nitelikli bir hizmetin olmaması, böyle bir yerel yönetim birimi kurulmasını baştan engellemekte, amaçsız kılmaktadır.

Planlama hizmetleri ve buna bağlı olarak kalkınmayı sağlama ve bölgesel farklılıkları giderme amaçları, genelde merkezî yönetime ait, onun temel görevlerinden birisidir. Kurulması öngörülen plan bölgeleri ise, plan hizmetlerinde, ülke bütünlüğünü sağlama ve yerel yönetimlere yardımcı olma yanında, yerel kaynakların yetmemesi nedeniyle merkezî yönetim kaynaklarını kullanarak, bölgesel farklılıkları azaltma çalışması yapacaktır. Bu da, plan bölgesinin bir merkezî idare kuruluşu olarak örgütlenmesini gerektirmektedir. Yerel yönetim kavramıyla ilişkisi yoktur.

Esasında olmaması gereken, bir gereksinmeyi karşılamayan bölgesel yerel yönetimin, federalizmi özendirme eğilimi yaratma dışında bir işlevi olmayacaktır. Bu tür eğilimlerin ayrıca üniter devlet yapımızı bozma tehlikesi içerdiği, bu niteliği ile ülkemiz bütünlüğü için yararlı olmayacağı da açıktır.

Kamu hizmetlerinin yerel yönetimler eliyle yürütülmesi aşamasında bölge ölçeğinde de yerel yönetimler oluşturulmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sözleşmesinin gereği olarak çok yararlı olacağı düşüncesini ileri sürenler de bulunmaktadır.

Temelde kamu hizmetlerinin yerinden yönetilmesini; merkezin düzenleme, gözetme ve denetleme yetkilerini saklı tutarak ve üniter devlet yapısı korunarak savunulması, gerçekten de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bir gereğidir. Ancak yerelleşmenin başlangıç noktası olarak bölgenin ele alınmasını da yadırgamamak olanaklı görülmemektedir.

Kamu hizmetlerinin %80'inin merkezden, Ankara'dan yönetildiği ülkemizde yerelleşmenin başlangıç noktası bölge mi olmalıdır? Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sözleşmesi bunu mu gerektirmektedir? Şimdi de bu soruların yanıtlarını arayalım.

“Kamu hizmetlerinden yararlanma ve bunun yönetimine katılma hakkı” insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelere girmiş ve genel kabul görmüş olan çok önemli bir demokrasi ilkesidir.

Yerel demokrasinin evrensel ilkelerini belirleyen en önemli uluslararası belge de, Avrupa Konseyince kabul edilen, ülkemizin de tüm önemli mad-

delerini benimsediği, “**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**”dır. Bu belgede, insan haklarıyla ilgili diğer uluslararası belgelerde kabul edilen “**yurttaşların kamusal etkinliklere katılma hakkı**”nın, Avrupa Konseyine üye tüm devletlerce paylaşılan bir demokratik ilke olduğu belirtilmekte ve **yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu** vurgulanmaktadır. Bu nedenle de, özerk yerel yönetimlerin korunması ve yeniden güçlendirilmesinin, demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan bir Avrupa’nın inşasına önemli bir katkı olduğuna işaret edilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sözleşmesinin, kamu hizmetlerinin yerelleşmesi konusunda getirdiği, üst bölümlerde açıklanan ilkeler doğrultusunda yapılacak yerel örgütlenmede uygulama aşamaları şöylece özetlenebilir:

1. Kırsal Görevler - Önce köylerin ve küçük belediyelerin yönetsel özerkliğe sahip organları eliyle, verimli ve etkin bir biçimde yapabilecekleri görevler saptanmalıdır. Bunlara kırsal yerleşim yerleri diyebiliriz.

2. Kentsel Görevler - Kentsel kamu hizmetleri gereksinimleri için belediyeler devreye girmekte ve yerel nitelikli kentsel kamu görevlerinin bu idarelere verilmesi gerekmektedir.

3. İlçe Yerel Yönetimi - Kırsal yerleşim yerlerinin, (köylerin ve küçük belediyelerin) alan ve nüfus boyutları nedeniyle verimli ve akılcı bir biçimde yapamayacakları kamu hizmetleri için, üst birim olarak ilçe yerel yönetimleri düşünülmelidir. İlçe yerel yönetimleri, ayrıca, kırsal ve kentsel yerleşim yerlerinde yürütülmesi verimli olmayan, daha geniş alanda yürütülmesi gereken kamu hizmetleri için de temel hizmet birimi olarak kabul edilmeli ve görevleri ona göre sıralanmalıdır.

4. İl Yerel Yönetimi - İl yerel yönetimi ise, hem ilçede yürütülmesi akılcı ve verimli olmayacak hizmetlerden sorumlu tutulmalı, hem de ilin tümünde hizmet bütünlüğünü sağlayacak görev ve yetkilerle donatılmalıdır.

Bu durumda Türkiye’deki yerel yönetimler ve bunlara ayrılacak kamu hizmeti sorumlulukları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sözleşmesine ve bu Sözleşmedeki subsidiarity ilkesine uygun olarak şu üç kademede gerçekleştirilmiş olmaktadır.

- a. Birinci kademede köyler ve belediyeler yer almaktadır.
- b. İkinci kademede ilçe yerel yönetimleri bulunmaktadır.
- c. Üçüncü kademeyi de il yerel yönetimleri oluşturmaktadır.

5. Plan Bölgeleri - Temel kamu hizmetleri bu düzen içinde ilgili yerel yönetim birimlerine dağıtıldıktan ve kamu hizmetlerinin yerelleşmesi sağlandıktan sonra, geriye, ülke çapında bir gereksinim olarak, planlama, kalkınmayı yönlendirme ve bölgesel farklılıkları giderme konusu kalmaktadır. Bu da, yerel hizmet niteliğinde değildir. Zira yerel yönetimler, kendi kendilerine bölgesel farklılıkları gideremezler. Onlara, daha üst ve kaynaklara sahip bir otoritenin yardımcı olması gerekmektedir. Planlamada da önemli olan, yerel ve merkezi planlar arasında bir eşgüdüm yapmak ve yerel katkı ile gerçekleştirilecek ülke planı ile yerel planlar arasında uyum sağlamaktır. Bu da bir üst otorite konusudur. Özerkliğe sahip her bir bölge yönetimi ayrı ayrı bunları sağlayamaz. Şu halde bu görevler birer merkezi idare görevidir ve plan bölgeleri merkezi idare kuruluşu olarak kurulmalıdır.

6. Bölgesel Kuruluşlar - Merkezi yönetim, illeri aşan bir bölüm kamu hizmeti için, gereken yerlerde ve gereken sınırlar içinde ve yerel yönetim ve il sistemi dışında kamu kuruluşları kurabilir, Bunlar standart bir biçimde yerelleşmesi olanaksız bulunan ve merkezden yönetilmesi gereken, enerji ve haberleşme ağları, büyük su ve orman havzaları ve otoban ölçeğinde karayolları, büyük baraj ve limanlar gibi hizmetleri kapsamaktadır. Bunların bir bölümü de esasen özelleştirme konusudur. Ayrıca her il ve ilçede kurulması olanağı bulunmayan, il ve ilçelerde yürütülen merkezî yönetime ait kamu hizmetleriyle ilgili destek ve yardım görevi içeren bir bölüm hizmetler için de bölgesel nitelikte örgütlenmeye gidilebilir. Bu ölçekte olmayan ve bugün bölgesel kuruluşlar eliyle yürütülen diğer merkezi idare hizmetleri il ve ilçe yerel yönetimlerine devredilmelidir.

Sonuç olarak şunları söyleyebiliriz.

1. Mülkî İdare Bölümlerinin Yerel Yönetimlere Dönüştürülmesi - İl sisteminin mülkî idare bölümleri olan ve bugün merkezi yönetimin işlevlerini yürüten il ve ilçeler, Avrupa ülkelerinde var olan yerel yönetimler biçiminde, yerelleşmeye uyarlanabilecek çok uygun birimlerdir. İl ve ilçeler, hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetim kademesi olarak işlevlerini yürütebilecek durumda ve ölçekte bulunmaktadır.

2. Merkezden Yerel Yönetimlere Hizmet ve Kaynak Devri - Bugün yürütülmekte olan merkezi yönetim görevleri, Avrupa standartları ve kuşkusuz ülke koşullarına uygun olarak, il ve ilçelere, tüm kaynaklarıyla birlikte devredildikten sonra, bu sistemin dışında ve ülkenin belirli alanlarında yürütülmesi gereken çok sınırlı hizmetler kalacaktır.

3. Bölgesel Kuruluşlar - Gerekliliği saptanan bu sınırlı hizmetler için, merkeze bağlı, bölgesel nitelikli bir örgütlenmeye gidilebilir. Ancak, il sisteminin üstünde, bölgesel bir yönetim kademesi oluşturulması hem gereksizdir, yapay bir örgütlenme olacaktır, hem de olanaksızdır. Kurulabilecek ayrı örgütlerin ortak nitelikleri bulunmamaktadır. Bunlar merkezden yapılan planlamaya göre doğrudan merkezden yönetilebilir.

4. Plan Bölgesi Başkanlıkları - Yerel yönetim sistemi ile il sistemini doğrudan ilgilendirebilecek ve illerin üstünde örgütlenmesi gereken tek işlev olarak, planlama, kalkınma ve bölgesel farklılıkların giderilmesi konusu kalmaktadır. Bu işlevler, il ve yerel yönetim sistemiyle çok bağlantılı olmakla birlikte, özellikle tümünü birden ilgilendirmesi açısından, bir merkezi yönetim görevidir ve merkez kaynaklarının kullanılmasını gerektirmektedir. Merkezle il ve yerel yönetim sistemi arasında köprü görevi üstlenecek ve il sistemini tamamlayacak olan bu bölgesel yönetimin bu özelliğine uygun biçimde kurulması yararını artıracaktır.

SONUÇ

Yukarıdan beri tartıştığımız düşünceler doğrultusunda, kamu hizmetinin taşrada örgütlenmesi konusunda siyasi irade şu konularda temel tercihlerini açıkça belirtmelidir:

1. Bölgesel örgütlenme, merkezden ve yerinden yönetilmesi gereken kamu hizmetlerinin genel örgütlenmesi dışında, tek başına ele alınamaz. Bölgesel örgütlenme, genel örgütlenmenin bir parçasıdır, birlikte ele alınmalı ve birbirleriyle olan ilişkileri göz önünde tutulmalıdır.

2. Bugün merkezi yönetim ve onun taşra (bölgeler dahil) örgütleri tarafından yürütülen yerel nitelikli tüm kamu hizmetleri yerelleştirilmeli, il ve kurulması önerilen ilçe yerel yönetimlerine, tüm kaynaklarıyla birlikte devredilmelidir.

3. İl ve ilçelerde yerel yönetimlerin yürütme organı görevini de üstlenecek olan mülki idare amirleri, bugünkü il sisteminin başı ve Devletin ve hükümetin temsilcisi görev ve yetkilerini de sürdürmelidirler.

4. Ülke çapında ve ili aşan boyutta kurulması gereken ve örnekleri yukarıda belirtilen çok zorunlu ve sınırlı hizmetler için bölgesel nitelikli kuruluşlar kurulabilir.

5. Varolan bölgesel kuruluşların yerel nitelikli hizmetler üzerindeki bugünkü sorumlulukları il yerel yönetimlerine devredilmelidir. (Karayollarının il sı-

nırları içindeki yol hizmetleri, DSI'nin yerel nitelikli su hizmetleri, Orman İdaresinin, bölgesel olmayan, ile ilişkin hizmetleri gibi).

6. Bu tür bölge kuruluşlarının, hem bir bölge valiliği altında toplanmasına yönetsel bir zorunluluk bulunmamaktadır, hem de aynı sınırları paylaşmaları, hizmetlerinin niteliği açısından olanaksızdır. Bunlar il sistemi dışında, merkezden yönetilirler. Bu gibi amaçlarla bir bölge valiliği kurulması gereksizdir.

7. Mülki idare amirlerinin, çok sınırlı düzeyde kalması gereken bölgesel kuruluşlar üzerinde, genel gözetim ve denetim, koordinasyon ve gerekli durumlarda işbirliği dışında, herhangi bir yetkilerinin olmasına gerek bulunmamaktadır. Hiç kuşkusuz, gözlemledikleri herhangi yanlış, hukuka aykırı ve hatalı davranış ve eylemleri ya da il hizmetleri açısından çok gerekli koordinasyon ve işbirliği önerilerinden kaçınmaları nedeniyle ilgili bakanlığa durumu rapor etmeleri temsil görevlerinin gereğidir. Ancak haklarında doğrudan bir işlem yapmaları ve onlara kesin emir vermeleri, hiyerarşik amir durumunda olmadıkları için, mümkün olmamalıdır, buna kanımca gerek de yoktur.

8. Yukarıda belirtilen planlama ve kalkınma işlevlerini yürütmek üzere plan bölgesi başkanlıkları kurulmalıdır.

9. Plan bölgeleri, belli ve sınırlı hizmetleri olan bir merkezi idare örgütü olarak kurulmalı, mülki idare kademesi olmamalıdır.

10. Plan bölgelerinin ağırlıklı görevleri il sistemi ve yerel yönetimlerle ilgili olduğu için, plan bölgesi başkanı, mülki idare amiri niteliklerine ve deneyimine sahip olmalı, diğer bir deyimle, bölge başkanı mülki idare amirleri arasından atanmalıdır.

11. Plan bölgesi başkanı ile vali ve kaymakamlar arasında, hiyerarşi düzenine uygun ilişkiler olmamalı, ancak yasaların öngördüğü biçimde bölge düzeyinde ve bölge görevleriyle sınırlı olarak oluşturulan kararlara mülki idare amirleri ve yerel yönetimler de uymak zorunda olmalıdır.

12. Plan bölgesi başkanlıkları, tüm ülke çapında ve tüm il ve ilçeleri kapsar biçimde standart olarak kurulmalı, bölge özellikleri ve gereksinmelerine göre farklılaştırılmış bir çalışma düzeni içinde olmalıdır.

13. İşlevlerini, plan bölgesi başkanlıklarının yapabileceği göz önünde tutulursa, anakentlerde özel bir anakent bölge valiliği kurulması gereksiz kalmaktadır.

14. GAP Kalkınma İdaresi ve benzeri girişimler gibi bölgesel yeni kuruluşlar tamamen gereksizdir. Bunların işlevleri, plan hizmetlerinin ona göre

düzenlenmesi ve plan bölgesi valisiyle il sistemi kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler çerçevesinde yürütülmelidir.

15. Güvenlik bölge valiliği kurulması gereksizdir. Askeri makamlarla ve güvenlik kuruluşlarıyla ilgili olarak bugünkü İl sisteminde ve güvenlik stratejisinin sivilleştirilmesinde gerekli iyileştirmeler yapılarak güvenlik sorunlarının il sistemi içinde yürütülmesine devam edilmelidir. Olağanüstü durumlar için olağanüstü hal yasaları, gerekiyorsa yeni düzenlemeler yaparak devreye sokulabilmelidir.

16. Yerel nitelikli, yerinden yönetilmesi gereken hizmetlere ilişkin, aşırı merkeziyetçiliği güçlendirici yönde bir bölgesel örgütlenmeye gidilmemelidir.

Yerinden yönetilen, güçlendirilmiş il sistemi, taşra yönetiminin temel yapısını oluşturmalı, zorunlu bölgesel örgütlenmeler bu sistemi bozmamalıdır.

Bölgesel örgütlenmeler, yeni kamu yönetimi anlayışında da, merkezden yönetilmesi gereken geleneksel hizmetlerin halka ve yerel örgütlere yaklaştırılması amacıyla kurulmalıdır.

Bütün bu nedenlerle, yukarıda sayılanlar dışındaki bölge kuruluşları kaldırılmalı, yukarıda sayılanlara benzer nedenler ortaya çıkmadıkça yeni bölge kuruluşları oluşturma yoluna gidilmemelidir.

KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASI VE YAŞATILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE ŞANLIURFA ÖRNEĞİ

Muzaffer DİLEK
Şanlıurfa Valisi

BAŞLANGIÇ

Bu yazının amacı, Şanlıurfa uygulamasından hareketle kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve gelecek kuşaklara aktarılmasında yerel yönetimlerin işlevlerinin ne olduğu ve ne olması gerektiğinin belirlenmesinin yanında, var olan sorunlara işaret ederek, çözüm yolları önermek olarak belirlenmiştir.

HUKUKİ DURUM

Yerel Yönetimlerin, Kültür ve Tabiat varlıklarının korunması konusundaki rolleri ve sorumluluklarının, kendi özel yasalarında yeterli açıklıkta yer almamaları görülmektedir.

Anayasamızın 63. maddesi ile Devlete verilen görevlerin bir kısmının yerel yönetimleri ilgilendirdiği düşünülebilirse de bu konu da tam anlamıyla bir açıklık bulunmamaktadır. Bunun dışında 1580 sayılı Yasanın 115. maddesi ile verilen ve bazı özel nitelikleri bulunan eski eserlerin korunması ile ilgili görev ile İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesinin 1. fıkrasının 13. bendinde yer alan ve kültür hizmetinden söz eden düzenleme dışında başka özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Diğer yasalarda yer alan, sınırları, amaçları ve kapsamı belli olmayan hükümler ise ihtiyaca kâfi gelmemektedir. Örneğin, 442 sayılı Köy Kanununun 36. maddesinin 1. fıkrası, diğer yasalarla verilecek koruma görevinin köysel yerleşim alanlarında uygulanmasına imkân verebilecek bir düzenleme içermektedir.

Yerel Yönetimlere, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve bu alanlarda yapılacak tecavüzlerin önlenmesi konusunda yaptırım uygulama yetkisi veren asıl yasa 3194 sayılı İmar Kanunudur. Bu Kanunun 32. maddesi ile her türlü yasa dışı yapılaşma önlenirken kültür ve tabiat varlıklarına izinsiz müdahale de yasaklanmıştır.

Kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda temel yasa olan 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Yasası ile yerel yönetimlere görev ve sorum-

luluk yüklenirken, bu idarelerin önemi göz ardı edilmiştir. Örneğin, bu yasanın 11. maddesinin son fıkrasındaki, “Kültür Bakanlığının uygun görmesi ile, Vakıflar Genel Müdürlüğü, il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, yukarıda sözü geçen maliklere lüzum görülen hallerde, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının koruma, bakım ve onarımlarına, teknik eleman ve ödenekleri ile yardımda bulunabilirler...” hükmü ile bu idarelerin yapacakları mali yardımlar bile vesayete bağlanmıştır. Bir başka ifade ile mevcut düzenlemelerle, özellikle belediyeler kullanacakları yetkilerde ya Kültür Bakanlığı ile ya da koruma kurulları ile irtibatlandırılmış durumdadırlar.

Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasıyla ilgili bazı değerlendirmeler Sekizinci 5 yıllık Kalkınma Planının 96. sayfasında yer almıştır. Bu planda, Türk kültür değerlerinin ve mirasının korunması ve gelecek kuşaklara aktarılması, kültür varlıklarının korunması için halkın ve kamu görevlilerinin bilinçlendirilmesine yönelik eğitim çalışmalarının yaygınlaştırılması; Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun günün şartlarına uygun hale getirilmesi, bu amaçla kurulan ve kar amacı gütmeyen vakıf ve derneklerin desteklenmesi gibi hususlara yer verilmiştir. Burada yer alan en önemli tespit, mevcut Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Yasasının yetersizliği ile ilgilidir.

KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINDA VE YAŞATILMASINDA YEREL YÖNETİMLERİN YASAL OLMAYAN SORUMLULUĞU

Geleceğe devredilmesi gereken kültür ve tabiat varlıklarının, korunması ve yaşatılması günümüzde başlı başına bir uğraş konusu haline gelmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda açık ve tatmin edici düzenlemeler olmasa da bunların korunmasından ve yaşatılmasından, çoğunlukla bulundukları yöredeki yönetimler sorumlu sayılmaktadır. Vatandaşlar bu konudaki asıl görev ve sorumluluğun merkezi idarede olduğunu düşünmemektedirler. Onlara göre sorumlu, bulundukları yerdeki idarelerin başında bulunan yetkililerin duyarlılığına göre, ya belediye başkanı ya da validir.

Bu duruma Köprüler Daire Başkanlığının sorumluluğunda bulunan tarihi köprüler örnek gösterilebilir.

Somut örnek olarak; Şanlıurfa'daki Hızmalı Köprü'nün, ilgili daire başkanlığınca ödenek yokluğu nedeniyle onarılamayacağı gerekçe gösterilmiş, bunun üzerine köprü'nün yıkılıp, yok olma tehlikesi ile karşı karşıya kalması riski doğduğundan bu eser Valilikçe onarılmıştır.

Bazı hallerde yasaların ne dediği kadar, fiili durumun ne olduğu da bir o kadar önemlidir. Bu bağlamda yurttaşlarımızda genel kanaat olarak, kültür ve

tabiat varlıklarının korunmasından bulundukları yerdeki idareleri sorumlu tutma eğiliminin egemen olduğu saptaması gözlem ve incelemelerin bir sonucudur.

Başka bir anlatımla; il özel idaresi gibi yerel yönetimler yasal bir sorumluluk taşımasa da, bazı hallerde, merkezi yönetim birimlerinin işi uzun zaman dilimine yayması veya görev yapılan yerdeki toplumsal duyarlılığın yüksek olması nedeniyle eski eserlerin korunması konusunda etkin ve öncü rol üstlenebilmektedirler.

KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINI KORUMA KANUNUNA GÖRE YEREL YÖNETİMLERİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Yukarıda da değinildiği üzere, 2863 sayılı Kanuna göre yerel yönetimlere kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda verilen görevler şartlı veya bağlı görevlerdir. Bu Yasanın 11. maddesinin son fıkrasında yer alan, “Kültür ve Turizm Bakanlığının uygun görmesi ile, Vakıflar Genel Müdürlüğü, il özel idareleri, belediyeler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, yukarıda sözü geçen maliklere lüzum görülen hallerde, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının koruma, bakım ve onarımlarına, teknik eleman ve ödenekleri ile yardımda bulunabilirler.” hükmü bu niteliktedir.

Adı geçen Kanunun Kültür ve Tabiat varlıkları ve bunların korunma alanlarının kamulaştırılmasını düzenleyen 15. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, “koruma amaçlı imar planında kültürel amaçlara ayrılan tescilli yapıların, bu amaçla onarılıp değerlendirilmesi kaydıyla belediyelerce kamulaştırılması” koruma kurullarının kararı ve Kültür Bakanlığının tasdikine tabi kılınmıştır.

Yine Yasanın 16. maddesinde, ruhsatsız yapılar konusunda, imar mevzuatına yollama yapılarak, Belediyelere ve Valiliklere görev yüklenirken, 17. madde ile de aynı kurumlara, sit olarak ilan edilen yerlerin koruma amaçlı imar planlarının 1 yıl içerisinde hazırlanarak, koruma kurulunun değerlendirmesine sunulması görevi yüklenmiştir. Sözü edilen 17. maddenin 2. fıkrasında yer alan, “koruma amaçlı imar planının, koruma kurullarınca kısmen değiştirilmesi teklifinin 1 ay içerisinde belediye meclisince karara bağlanması, aksi halde bu kurulca alınan kararın geçerli olacağı” gibi düzenlemeler emredici niteliktedir.

Yapı esaslarını düzenleyen 18. maddenin 2. fıkrasında yer alan, “Mahallî idareler, taşınmaz kültür varlığı parselinde, ek veya eklenti suretiyle yapılacak veya yeni inşa edilecek yapılara ait koruma kurulunca verilen kararlarda veya

onaylanmış kültür varlığı projelerinde değişiklik yapamazlar. Ancak, inşa edilecek yapının fen ve sağlık şartlarının mevzuata uygunluğunu kontrol ederler.

Korunması gerekli taşınmaz kültür varlığı parselleri, taşınmaz kültür varlıklarının mahiyetine tesir edecek şekil ve surette ayrılamaz ve birleştirilemez.” hükmü de son derece kesin kurallar içermekte ve kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında yerel yönetimlere yeterince güven duyulmadığının ipuçlarını vermektedir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile yerel yönetimlere, kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve yaşatılması konusunda rol ve sorumluluk vermekten çok, bu idarelere Bölge Koruma Kurulları ile Kültür Bakanlığına yardım etme görevi yüklendiğini söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerin kendi mülkiyetlerinde bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusundaki görev ve sorumlulukları ise 2863 sayılı Yasanın 10. maddesinin 5. fıkrasında yer almış bulunmaktadır. Buna göre, *“diğer kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunma ve değerlendirilmesi, bu Kanun hükümlerine uygun olarak kendileri tarafından sağlanır.”*

Özetle ifade edilecek olursa, 2863 sayılı Yasa ile kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu yerdeki yerel yönetimlerden, sadece destek hizmeti sağlanmış ve onlara, kendi faaliyetlerine yardımcı olunması için adeta talimat verilmiştir.

YEREL YÖNETİMLERİN DİĞER YASALARDA YER ALAN GÖREV VE YETKİLERİ

Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve yaşatılmasında il özel idareleri ve belediyelerin doğrudan bir sorumluluğundan söz etmek mümkün değildir.

İl Özel İdareleri açısından, bu konuda görev üstlenmek istendiğinde, yasal dayanak olarak İl Özel İdaresi Yasasının 78. maddesinin 1. fıkrasının 13. bendinde yer alan “kültürel görevler” den hareket edilebilmektedir.

Belediyeler açısından bakıldığında ise, bu konuda 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesinin 1. fıkrası ile 115. madde hukuki dayanak olabilmekte ise de yeterli değildir. Yetersiz yasal düzenlemelere rağmen 1580 sayılı Yasanın 115. maddesinde yer alan eski eserlerin bakımı ve onarımı konusunda, belediyeler görev ve sorumluluk üstlenebilmektedir.

KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARININ KORUNMASINDA KARŞILAŞILAN TEMEL SORUNLAR

Bu sorunlar kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda görev almak isteyen il özel idaresinin sorunları olarak yaşanmaktadır.

Kültür varlıklarının korunması konusu çerçevesinde özellikle de tarihi eski yapıların korunması ve yaşatılmasında, son yıllarda önemli mesafeler kat etmiş bulunan Şanlıurfa İlinde, İl Özel İdaresi ve Şanlıurfa Kültür ve Sanat Vakfı yani kısa adı ile ŞURKAV'ın işbirliği sonucunda, başarılı çalışmalar yapılmıştır. İlgili Bakanlıktan önemli sayılabilecek herhangi bir yardım görülmemesine rağmen, çeşitli yollardan sağlanan Merkezi Hükümet yardımları, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdaresi kaynaklarıyla Balıklı Göl (Kent Platosu), şehrin değişik kesimleri ile özellikle kapalı çarşılarda önemli restorasyon çalışmaları gerçekleştirilmiştir. 1990'lı yıllarda gerçekleştirilen restorasyonların başarısı, çoğunlukla gerekli izinin işe başlanmadan alınma yerine, restorasyon aşamasında ilgili kuruluşun bilgilendirilmesi sayesinde sağlanmıştır. Dolayısıyla, kaynak bulunan projelere hemen başlanılmış, zaman kaybedilmemiştir. 1990-2000 tarihleri arasında yapılan uygulama yüzde yüz hukuki olmasa bile mekanizmanın geç işlemeden doğan tarihi eserlerin yıkılma ve yok olma sürecini engellediği için işlevsel olmuştur. Bu dönemde, Şanlıurfa'da birçok restorasyon ve onarımın yapılması sırasında izin alınmamış, iş bittikten sonra bilgi verilmiştir. Bu kurulların toplanması ve işleyişindeki yavaşlığın böyle bir kural dışı uygulamaya yol açtığı sanılmaktadır.

2000 yılından sonra ise hem hukuki gereklere uyulmuş hem de 10'un üzerinde restorasyon yapılabilmektedir.

Hali hazırda, eski eserleri onarmak isteyen kişi ve kuruluşlar iş yapamaz duruma geldiklerinden yakınmaktadır. Kültür varlıklarının zamanında korunmasına engel teşkil eden ve karar sürecinin uzamasıyla gecikmelere yol açan Bölge Koruma Kurullarının yapısı, toplanması ve karar vermesi gibi konulardaki aksaklıklar yeniden gözden geçirilmelidir.

Bazen, hazırlanan ve onaylanan planlar, kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını değil hızla elden çıkmasına da yol açabilmektedir. Bu konuda Harran İlçesi Planından doğan sorunlar ve uygulamadaki duruma kısaca değinmek gerekir.

Eski Harran olarak adlandırılan bu bölgede kaçak yapılaşmanın artmasına sebep olan en önemli etkenin hatalı koruma amaçlı imar planı olduğunda görüş birliğine varılmıştır. Açıklamak gerekirse: Sur içinin 1. derece, sur dışının 2.

derece sit alanı olarak belirlenip, koruma planına bağlanması gerekirken tam aksine sur içine göre daha az tarihi eser potansiyeline sahip olan sur dışı 1. derece sit alanı olarak ilan edilmiştir.

Ayrıca Harran İlçesinde genel olarak 2863 sayılı Yasanın öngördüğü ilk cezaların tecil edilmesinden dolayı eski eserler yoğun bir tecavüz baskısı altında kalmaktadır. Eski eserlere karşı ilk kez suç işleyenlerin cezalarının prensip olarak tecil edilmesi sonucunda, ceza işleminden sonra tecavüz eden aile bireyi değiştirilerek, izinsiz yapı veya onarım yapılmasına devam edilmek suretiyle eski eserlere karşı işlenen suç zincirleme eylem yoluyla tamamlanmaktadır. Bu yolla istenilen kaçak yapılaşma sağlanabilmektedir. Bir başka ifade ile kaçak yapılaşma olayının tespit edilip, yargıya intikal ettirilmesinden sonra bu fiil, başka bir aile bireyi tarafından sürdürülmekte ve sonuçlandırılmaktadır. Bu uygulamadan da anlaşılacağı üzere, İlimizde tarihi yapılara karşı suç işlemek üzere aile bireyleri organize olmuş durumdadır. Bir anlamda aile içi işlenen organize suç yoluyla eski eserler yok edilmektedir.

Eski eserlerin onarımlarıyla ilgili izin konusunda Kültür ve Tabiat Varlıkları Bölge Kurullarının yavaş çalışması, restorasyon ve benzeri konulardaki kararların uzun uğraşlar sonucunda sağlanabilmesi, kaçak onarımlara yol açtığı gibi eski eserlerin gizlice yıkılarak ortadan kaldırılmasını da teşvik etmektedir.

2863 sayılı Yasayla kurulan “Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Bölge Kurullarının kuruluş amacına uygun çalışmadığı, kuruluşundan ve mevzuatından kaynaklanan problemleri aşamadığı kesindir. Diyarbakır Bölge Kurulunun son 3 yıllık toplantı tarih ve sayısı ile sonuçlandırdığı karar sayısı şöyledir;

1999 yılında 4 defa toplanmış, 176 adet karar alınmıştır.

2000 yılında 5 defa toplanmış, 163 adet karar alınmıştır.

2001 yılında 17 defa toplanmış, 264 adet karar alınmıştır.

Ortalama üç ayda bir toplanan ve 2 gün içerisinde tüm bölgenin sorunlarıyla ilgili karar vermek durumunda olan kurulun alacağı kararlarındaki isabet tartışmalıdır. Üstelik alınan kararları uygulayacak kadroların, özellikle ilçe belediyelerindeki personelin taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları konusundaki eğitim ve bilgi düzeyi, mevcut mekanizmayı adanakkıllı tartışmalı hale getirmektedir.

Koruma ve yaşatma amaçlı kurulacak mekanizmanın, merkezi ve yerel yönetimlerle birlikte sivil toplum kuruluşlarını da içine alacak şekilde geniş-

letilmesi ve bu kuruluşların birbirini denetlemesine olanak sağlayacak bir yapılanmanın oluşturulması zorunludur.

Bu kurullar için akademik çevrelerden yöneltilen eleştiriler arasında, Koruma Kurullarının çoğunlukla imar kurulları gibi çalıştığı ve yetki kullanımlarının tatmin edici olmaktan uzak olduğu; bu kurulların danışma, karar verme, uygulamayı yönlendirme ve denetleme ile sorumlu kurullar şekline dönüştürülmesi gerektiği gibi hususlar bulunmaktadır. Kuşkusuz ki bu eleştirilerin yerinde olup olmadığı konunun uzmanlarının bilebileceği bir husustur.

Bizim ilimiz açısından, şimdilik bu kurulların örgütlenmesinin ne olması gerektiğinden çok daha önemli husus, her türlü çalışma şartları il imkânları ile sağlanmak kaydı ile belli aralıklarla Şanlıurfa'da toplanıp toplanmayacağıdır. Bu konuda Kültür Bakanlığına sunulmuş yazılı talebimizin değerlendirileceği umulmaktadır.

İlimizde kültür varlıklarından, “koruma-kullanma dengesi” içinde faydalanılması konusunda yeterli anlayış birliği oluşmamış olmasına rağmen, son yıllarda bu alanda bazı olumlu gelişmelerin bulunduğu da inkâr edilemez bir gerçektir. Ancak bu çabalar, onarım izni sürecinin yavaş işlemesinden dolayı ne yazık ki istenilen ivmeyi kazanamamıştır.

İlimiz açısından sunulması gereken bir başka husus ise kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda İl Belediyesinin yeterince proje üretmemesidir. Belediyemizin, eski eserlerin korunması konusunda, özellikle onarım alanında yoğun ve yaygın bir faaliyetinden bu aşamada bahsetmek mümkün değildir. Bir başka ifade ile, birkaç örneği saymazsak genel olarak Belediyelerin herhangi bir tarihi yapıyı onarıp, fonksiyon kazandırarak koruduğunu gösterir örneğe rastlamak mümkün değildir.

Yerel yönetimler ve diğer sivil toplum kuruluşlarının Kültür ve Tabiat Varlıklarının korunması yönündeki bu ilgisizlikleri, yakın bir gelecekte de sona erecek gibi gözükmemektedir. Çünkü, bu eserlerin korunması gibi bir sorun henüz ilimizde tüm kesimlerin ve grupların gündeminde yer almış değildir. Toplumun tüm kesiminde, eski eserlerin korunması görevinin İl Özel İdaresi ve Şanlıurfa Kültür ve Sanat Vakfına (ŞURKAV'a) ait olduğu kanısı ege-mendir.

İl olarak karşılaştığımız bir başka önemli sorun ise restorasyon izninin geç ve güç alınmasıdır.

Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının korunması için yapılması gerekli restorasyon ve onarım izinlerinin alınması ve izin sürecinin hayli güç ve

meşakkatli olması çoğunlukla izinsiz onarım ve restorasyon yapılmasına bazen de gizlice bu yapıların yıkılmasına neden olmaktadır.

Diğer taraftan restorasyon projelerinin yaptırılmasında nitelikli eleman bulunamaması ve eski eserlerin onarım projelerinin yüksek maliyeti gerektirmesi, kamu ve özel mülkiyete konu taşınmaz kültür varlıklarının korunmasında, önemli sorunlara yol açmaktadır. Bu çerçevede Kültür Bakanlığı tarafından, tarihi eserlerin restorasyonu için teknik ve mali yardım yapılması ve bu eserler için alınacak izinler konusunda destek sağlanması büyük önem arz etmektedir. Bu uygulamanın, ilimizde tarihi eserlerin korunmasına, işlev kazandırılarak kullanılmasına ve ileri bir aşamaya terfi ettirilmesine katkı sağlayacağı kuşkusuzdur.

Fiili uygulamaya bakarak bu konuyu biraz daha irdelediğimizde, Valilik olarak karşılaştığımız en önemli problemin, koruma kurullarından karar alınması sürecinde görüldüğü söylenebilir. Karar sürecindeki yavaşlık ve gecikme, ilimizde restorasyon projesi yapacak yeterli düzeyde teknik elemanın olmamasından, yaptırılan projenin yeterli bulunmamasından ve esas olarak da Bölge Koruma Kurulunun çalışma anlayışından, kaynaklanmaktadır. Bu kurulların yeterli sıklıkta toplanmaması ve 3 ayda bir yapılan toplantıların süresinin 2-3 günle sınırlandırılması kararların ertelenmesinin en önemli sebebi olarak değerlendirilmektedir.

Konuyu somut uygulamalar temelinde ele alarak İlimizle ilgili uygulamalara değinmek gerekirse:

Bilindiği gibi her türlü esaslı onarım, restrüksiyon, restorasyon, basit ve acil müdahaleler mevzuat gereği Bölge Kurullarının izniyle mümkün olmaktadır. Bölge Kurulları da diğer devlet kuruluşları gibi her gün çalışan bir yapıda görev yapmalıdır. Bu günkü fiili durum, örneğin Şanlıurfa İlinin bağlı bulunduğu Diyarbakır Bölge Kurulu ortalama olarak 2-3 ayda bir kere ve ortalama bir süreyle üç gün olarak toplanmaktadır.

İzin almak için sayısı bir hayli kabarık teknik ve resmi evrak gerektiren müracaat daha başından evraktaki usul hataları veya eksiklikleri gerekçeleri ile iade edilmekte, esasa geçilmesi ayları, yılları bulmaktadır. Aynı şekilde başvurunun esastan incelenmesi esnasında da çoğu kez eseri yerinde görme konusu, gerekçe olarak gösterilerek, süreç uzadıkça uzamaktadır. Bazen bir izin alma süreci 4 yıla sari olmaktadır. Eski eserlerin karşı karşıya kaldığı yukarıda özetlenen negatif tahribat faktörleri karşısında böylesine uzun süreler, iyi niyetli kişi ve kuruluşları da yıldırılmaktadır. Tabii sonuç, ilgisizlik, bezginlik, yok

pahasına kötü niyetli kişilere eski eserlerin satışı, yangın ve yıkımlar olarak tezahür etmektedir.

Bir diğer konu; plan müellifi mimarların plan tadilatında, “yazılı onaylarının” talep edilmesidir.

Buradaki açmazlardan birisi; plan müellifinin ölmesi, hastalanması, işi bırakması, meslekten men edilmesi, göç etmesi veya bulunmaması gibi hallerde “onayın” kimden alınacağıdır. İkinci ihtimal; plan müellifinin hissi nedenlerle onay vermemesi, üçüncü olarak plan tadilatından “rant sağlama” düşüncesidir.

Maddi imkânsızlıklar, ödenek yetersizliği, teknik eleman azlığı, projelerin çok pahalıya mal olması, belediye ve devlet bürokrasisinde karşılaşılan genel sorunlar, taş işçiliğindeki yüksek vergi oranları konuyla ilgili her kesimin ortaklaşa yıllardan beri seslendirdikleri ancak sonuç alamadıkları diğer önemli engellerdir.

Valilik, İl Özel İdaresi, Köylere Hizmet Götürme Birliği ve ŞURKAV tarafından yürütülmekte olan restorasyon ve onarım çalışmalarına da değinmek gerekirse;

İl Özel İdaresi ile ŞURKAV işbirliğinde yapılan son 18 aylık dönem içinde, tamamlanan ve sürdürülen çalışmalar arasında, Hızmalı Köprü, Millet Köprüsü, Gazipaşa İlkokulu (Siverek Konukevi), Kale çevresi, Şanlıurfa Çevre ve Kültür Evi (Meclis Evi), Vali Gazezoglu Kültür Merkezi, İsviçre Hastanesi, Gümrük Hamı örnek gösterilebilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel Yönetimlerin kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve yönetiminde etkili rol oynaması için:

1- 2863 sayılı Yasanın daha katılımcı ve karşılıklı işbirliğini öngören düzenlemelerle yenilenmesi ve yerel yönetimlerin bu konudaki rol ve sorumluluğuna açıklık getirilmesi;

2- Tarihi eserlerin restorasyon projelerinin değerlendirilmesi ve izine bağlanmasında daha süratli çalışan bir mekanizma kurularak, insanların çaresizlikten yasal olmayan yollara sapmalarının önlenmesi,

3- Kültür ve Tabiat varlıklarının yoğun olduğu Şanlıurfa gibi iller için bölge kurullarının dışında ayrı bir koruma kurulu teşekkül ettirilmesi,

4- Yasal bir sakınca yoksa bakım ve onarım gerektiren kültür varlıkları için, Kültür Bakanlığına, Kültür Varlıklarının onarım ve restorasyonu için

gerekli projelerin önceden hazırlanması ve buna dayalı olarak Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurlundan gerekli izinlerin alınması ve yerel yönetimlerle yapılacak ikili protokollerle eski eserlerin zamanında onarımının sağlanması,

5- Kültür Bakanlığınca İllere, ödenek gönderilerek tarihi eserlerin il özel idareleri adına satın alınması ve bunların restore edilerek fonksiyon verilip, bu yolla korunması,

6- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanununun tecil imkânlarından yararlanarak aile içinde organize edilen tecavüzlerle değişik bireylerce eski eserlere yönelik tecavüzlerin yasal tedbirlerle önlenmesi,

7- Harran İlçesinin koruma planının yenilenerek tarihi kale içinin birinci derecede korunması ve buradaki yapılara fonksiyon kazandırılarak yaşatılmasının sağlanması,

8- Eski eser onarımında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin Kültür Bakanlığınca ve mahalli idarelerce mali ve teknik imkânlarla desteklenmesi,

9- Bölge kurullarınca, Valilikler bünyesinde oluşturulan restorasyon büroları tarafından kamu görevlisi ve kurs görmüş mimarlar tarafından hazırlanan projelerin öncelikle incelemeye alınması ve temin edilen kamu kaynaklarının zamanında restorasyona aktarılmasına destek sağlanması,

önerilebilir.

KURUMSAL YÖNETİM (CORPORATE GOVERNANCE) VE YÖNETSEL DENETİM İLİŞKİSİ

Recep SANAL*

GİRİŞ

Dünyada 1990'lı yıllardan itibaren biçimlenen yeni uluslararası siyasal sistemin ve uluslararası ekonomik düzenin, küreselleşme olarak bilinen süreci hızlandırmasıyla devletlerin egemenlik yetkilerinin sınırlarının daralması, uluslararası denetimin etkisini ve kapsamını genişletmiştir. Ulusal yönetimlerin eylem ve işlemleri, ulusal sınırlar dışında yer alan ve sayıları gün geçtikçe artan aktörlerin etkin denetimine açılmak zorunda kaldığı gibi, ulusal denetim kurumları da kendi aralarında oluşturdıkları uluslararası ve bölgesel örgütler aracılığıyla uyguladıkları denetime uluslararası bir nitelik kazandırmaya çalışmaktadırlar.

Uluslararası örgütlenmenin yaygınlaşması ile ulusal devletlerin verdikleri ödenekleri kullanan bu örgütlerin mali yapılarının ve yönetsel işlemlerinin denetimi önem kazanmaya başlamıştır. Öte yandan, bu örgütlerle kurulan sistemli ilişkilerinin bir sonucu olarak, üye ülkelerin üstlendikleri yükümlülükleri ne ölçüde yerine getirdiklerinin incelenmesi de uluslararası denetim alanının genişlemesine ve yaygınlaşmasına yol açmıştır. Bu bakımdan, uluslararası ya da bölgesel kuruluşların ulusal denetim birimleri ile işbirliği de önem kazanmıştır.

Türkiye'deki Yönetmel Denetim Sisteminin Genel Görünümü

Ulusal düzeydeki denetim birimleri bağlamında, Türk denetim sisteminin köklü bir geçmişi vardır. Batılı anlamda çağdaş denetim örgütlenmesi Tanzimat Döneminde gerçekleştirilmiştir. Türk yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesinde etkili olan Fransız sistemi, denetim alanında da kendisini göstermiş, nezaretlerin (bakanlıkların) iç örgütlenmelerinde “teftiş şubesi” adında şubeler oluşturularak, denetim hizmetleri bu birimler tarafından yürütülmeye başlanmış ve denetim işlerini yapmak için görevlendirilenlere de “müfettiş” denilmiştir. İlk denetim birimleri Dâhiliye, Maliye ve Adliye nezaretlerinde kurulmuş olup,

* (Eski) Mülki İdare Amiri.

bu dönemdeki siyasal yapıya koşturarak denetim hizmeti de otokratik ölçütlerle çalışmıştır.

Günümüzde, Türk kamu yönetimindeki denetim hizmetleri karmaşık bir görüntüye sahiptir. Kuruluş yapıları açısından genel olarak bakıldığında, bu hizmetlerin bakanlıklar ve diğer bir kısım kamu kuruluşlarının bünyelerinde yer alan birimler tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Ancak, bakanlıklardaki veya diğer kamu kuruluşlarındaki bu birimleri yapı, işlev, isim ve kademelenme açılarından belirli standartlar içine sokmak mümkün değildir.

Genel yönetimde; denetleme kurulu, teftiş kurulu, hesap uzmanları kurulu, murakıplar kurulu, denetleme dairesi, kontrolörlük ve denetmenlik gibi adlar altında 175 denetim birimi vardır. Bunlar arasında 140 birim ile teftiş kurulları çoğunluktadır. Ayrıca, belediyeler bünyesinde de 117 teftiş kurulu oluşturulmuştur. Genel ve yerel yönetimlerdeki denetim birimi sayısı 292'dir. Bunlara 77 bağımsız denetim şirketi de eklendiğinde, Türkiye'deki denetim birimi sayısı 369'a ulaşmaktadır.¹

Bu birimlerde yaklaşık 14.000 denetim elemanı çalışmakta, bunlar unvan bakımından; üye, müfettiş, uzman, murakıp, denetçi, kontrolör, denetmen, bağımsız denetçi ve kontrol memuru gibi adlarla anılmaktadırlar. Bu kadar çok denetim birimine ve denetim elemanına karşın Türkiye'de yolsuzluklar bir türlü önlenememekte, toplumsal kalkınma hedefleri gerçekleştirilememektedir.

Bu durum, Türk yönetim sistemine bağlı olarak yönetsel denetim sisteminde de yapısal ve kurumsal bazı sorunların bulunduğunu göstermektedir. Ülkenin çeşitli dönemlerde yaşadığı ekonomik, sosyal ve toplumsal bunalımların temelinde siyasal ve kişisel çıkar hesapları yatmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında hak ve adaletin savunucusu olması gereken denetim birimleri ve denetim elemanları, kimi ölçülerde politize olmuşlar veya siyasal erkten kişisel bazı beklentileri yüzünden etkili görev yapmaktan kaçınır hale gelmişlerdir.

Bu süreçte Cumhurbaşkanına bağlı ve siyasal etkilerden uzak bir denetim birimine gereksinim duyularak Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul devlet yapılanması içerisindeki en yüksek yönetsel denetim birimi olup; amaçları, işlevleri ve kuruluş esasları 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Bana göre DDK'nın en önemli misyonu; uluslararası ekonomik düzen içerisinde yeni rolü iyi tanımlanmış Türkiye'deki yönetimin hukuka uygun, saydam ve iyi

¹ Bu veriler 15 Ocak 2002 günlüdür.

işlemesine katkıda bulunacak, ülkenin kalkınma çabalarını destekleyecek ve yolsuzlukları ortaya çıkaracak sistemci bir denetim modelini yerleştirmektedir.

Türk Yönetmel Denetim Sistemindeki Aktörler

Türkiye’de kamu yönetiminin denetiminde en üst düzeyde yetkili organ, yasama organıdır. Yasama denetimi, parlamenter demokrasinin temelini oluşturan ve Anayasada yer alan erkler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Demokratik sistemlerde halk adına egemenlik yetkisini kullanma araçlarının başında bütçe gelmektedir. Bakanlar Kurulunca hazırlanan bütçenin yürürlüğe konması, yasama organının (aynen ya da değiştirerek) onamasına bağlıdır. Yine bütçenin bir yıllık uygulama sonuçlarını içeren kesin hesap yasasının görüşülmesi ve onanması yoluyla da yürütme erki denetlenmektedir.

Genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetleme görevi Sayıştay’a verilmiştir. Ayrıca, yasama denetimini güçlendirmek üzere yasada belirtilen konularda TBMM’ye rapor vermek, genel uygunluk bildirimlerini sunmak, mali içerikli yönetmeliklerle ilgili uygun görüş bildirmek gibi önemli bazı görevler de yüklenmiştir. Öte yandan, Anayasanın 165. maddesi ile KİT’lerin TBMM’ce denetlenmesi hukuksal bir temele oturtulmuştur. Başbakanlığa bağlı olarak kurulan YDK’nın KİT’ler üzerindeki denetimlerine ilişkin raporlar, aynı zamanda TBMM KİT Komisyonunun denetimlerine de dayanak oluşturmaktadır. Kamusal mali denetim açısından KİT Komisyonu’nun yanı sıra, Plan ve Bütçe Komisyonu ile Meclis Hesaplarını inceleme Komisyonu gibi komisyonlarda önemli işlevlere sahiptirler.

Türk kamu yönetimi, yeterli etkililik düzeyine sahip bulunmasa da, değişik ölçülerde iç denetim aygıtlarıyla donatılmıştır. Bu aygıtlar birçok örgütsel yapıda ya hiç bulunmamakta ya da işlev açısından cılız bir nitelik göstermektedir. Kurumların iç denetim sistemleri, kimi dış denetim aygıtlarıyla da güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Günümüzde, kamu yönetiminin iç ve dış denetiminden veya kamu adına özel sektörün işlemlerinin denetiminden sorumlu birimlerinin sahip oldukları geniş denetim yetkilerine karşın, kamudaki usulsüzlük ve yolsuzlukların önü bir türlü alınamamaktadır.² Bunun temelinde, denetim sisteminin yetersizlikleri, denetim birimlerinin siyasal güç odakları tarafından çeşitli biçimlerde adeta

² T.C. Adalet Bakanlığı kayıtlarına göre; Türkiye’de son 15 yılda 60.943 kamu görevlisi zimmet, rüşvet ve irtikaptan yargılandı. 28.727 dava açıldı. Son 6 yıldaki yargılamalarda toplam 5.450 memur mahkûm oldu. Yani sanık sandalyesine oturtulan her altı memurdan birinin suçu sabit bulundu. Bk.Star Gazetesi. 26.03.2002, s. 1,17.

kuşatılarak etkisizleştirilmesi ve yargı sisteminin işleyişindeki sorunlar yatmaktadır.

Bakanlıklar ile bakanlıklara bağlı kuruluşlarda, KİT’lerde, özerk kuruluşlarda, yerel yönetimlerin bir bölümünde ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının büyük çoğunluğunda, çeşitli yapı ve kademelerde denetim birimleri bulunmaktadır. Bunlara ek olarak kimi denetim birimlerinin, bünyelerinde yer aldıkları kurumun dışındaki kurum ve kuruluşlar üzerinde dış denetim yapma yetkisi de bulunmaktadır. Bunların başlıcaları; Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlığa bağlı Başbakanlık Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığına bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Maliye Bakanlığına bağlı Maliye Teftiş Kurulu’dur.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, genel olarak kamu yönetimini geliştirmek, hukuka uygun, düzenli ve verimli biçimde işlemesini sağlamak amacıyla araştırma, inceleme ve denetlemelerde bulunur. Cumhurbaşkanı, bu kurul aracılığı ile devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasının gözetilmesine ilişkin denetim yetkisini kullanmaktadır.³ Denetim alanı çok geniş tutulmuş olan bu Kurul, önceden belirlenmiş programlar çerçevesinde denetim yapan bir örgüt olmayıp, Cumhurbaşkanının isteği üzerine görev alanındaki kuruluşlarda inceleme, araştırma ve denetim faaliyetlerini yürütmektedir.

Doğrudan Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulan ve onun emir ve onayı üzerine görev yapan Başbakanlık Teftiş Kurulu ise, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla bunların iştirak ve ortaklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde her türlü işçi ve işveren teşekküllerinde, gerektiğinde imtiyazlı şirketlerde, özel kuruluşlarda, teftiş denetim ve inceleme yetkisine sahiptir.

Bu Kurulun görev alanı, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı ile büyük ölçüde örtüşmektedir. İçerisinde yer aldığı örgütün yanı sıra bütün kamu kurum ve kuruluşlarında denetim yetkisine sahip olmasıyla, görev kapsamı açısından bakanlıkların teftiş kurullarından ayrılır. Başbakanlık merkez birimleri ve Başbakanlığa bağlı olup da kendi denetim birimleri bulunmayan kuruluşlar açısından “iç denetim” görevi yapan Kurul, diğer kurum ve kuruluşlarda “dış denetim” yapabilmektedir. Denetim ve teftiş sistemine ilişkin olarak “Genel prensipleri saptamak ve standartlar koymak” biçimindeki görevi

³ Cevdet, ATAY, Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2. Baskı, Ankara, Mayıs 1999, s. 117.

ise onu benzerlerinden ayıran diğer bir özelliğidir. Bu çerçevede yürütmenin diğer denetim birimleri üzerinde de “düzenleyici” bir rol üstlenmektedir.⁴

Öte yandan, denetim sistemi içerisinde değişik yapılanmalarıyla dikkat çeken, Mülkiye, Dışişleri, Adalet, Milli Eğitim teftiş kurulları da iç veya dış denetim işlevleriyle ayrı bir konuma sahiptirler. Örneğin; mülkiye müfettişleri İçişleri Bakanlığının bir iç denetim örgütü olmanın yanında, yerel yönetimler üzerinde yürüttüğü vesayet denetimleri ile bir dış denetim birimi işlevini üstlenmektedir. Özellikle, il özel idareleri ve belediyeler üzerinde merkezi yönetim adına gerçekleştirdiği yönetsel ve mali nitelikli inceleme ve denetimler, bu birimin diğer bakanlıkların teftiş kurullarından ayrırcı bir özelliğidir.

Maliye Bakanlığı bünyesinde denetim amaçlı olarak oluşturulmuş değişik yapı ve hiyerarşik kademedeki denetim birimleri de, daha geniş alanlarda ve çok değişik amaçlarla yaptıkları kapsamlı denetimlerle Türk denetim sistemi içinde önemli bir yer tutarlar.

Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Objektifliği Neden Sorgulanıyor?

Bağımsız denetim kuruluşlarının objektifliğinin sorgulanmalarına yol açan gelişmelerin başında, 2001 - 2002 yıllarında ABD’de yaşanan “Enron” ve “Worldcom” skandalları yer almıştır. Bu olaylar nedeniyle, danışmanlık ve denetim hizmetleri sunan bazı kuruluşların, para karşılığı danışmanlık ve denetim hizmeti verdikleri müşterileri lehine yalan-yanlış raporlar düzenleyerek, bireysel yatırımcıların aldatılmasına alet oldukları sıkça dile getirilmeye başlanmıştır.

Türkiye’de halen 80 civarında bağımsız denetim kuruluşu faaliyet göstermektedir. Ülkemizde gerçek ve tüzel kişilerin vergi yönünden devlet adına incelenmesi, 90’lı yılların başına kadar sadece Maliye Bakanlığı bünyesindeki denetim birimlerince yapılmıştır. Ancak, ticarî ve sınai faaliyetler hızla gelişirken denetim birimlerinin buna uyumlu bir gelişme gösterememesi nedeniyle Maliye Bakanlığı denetim birimlerince yapılan çalışmalar yetersiz düzeylerde kalmıştır.⁵ Öte yandan, sermaye piyasasındaki ve bankacılıktaki gelişmeler nedeniyle, bu alanlardaki kamu denetimi de yetersiz duruma gelmiştir. Bu gelişmeler sonucunda, bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bağımsız denetim kuruluşlarından yararlanılması gündeme gelmiştir. Bu konuda gerekli

⁴ Kurul, bu amaçla gelişmiş ülkelerde geçerli denetim standartlarına paralel denetim standartları oluşturmaya çalışmış ve bir öneri paketi hazırlamıştır.

⁵ Özellikle vergi incelemeleri, denetim kapsamındaki kuruluşların % 2-3’ü gibi düşük düzeylerde seyretmiştir.

yasal düzenleme. 1989 yılında çıkarılan 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile yapılmıştır.

Bu Yasayla gerçek veya tüzel kişilere ait girişimlerin ve işletmelerin denetimi yetkisi iki ayrı meslek mensubuna verilmiştir. Bunlardan birincisi serbest muhasebeci mali müşavirler, İkincisi ise yeminli mali müşavirlerdir. Yeminli mali müşavirler; denetim yetkilerinin yanında, gerçek ve tüzel kişilerin veya bunların teşebbüs ve işletmelerinin mali tablolarının ve beyannamelerinin mevzuat hükümleri, muhasebe ilkeleri ile muhasebe standartlarına uygunluğunu ve hesapların denetim standartlarına göre düzenlendiğini onama yetkisine de sahip kılınmışlardır.

Maliye Bakanlığı dışında bağımsız denetimden yararlanan diğer önemli kamu kuruluşları, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile Hazine Müsteşarlığı'dır. SPK Denetleme Dairesi, Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi anonim ortaklıklar, sermaye piyasası kurumları⁶ ve ilgili diğer kişi ve kuruluşların işlem ve hesaplarını sermaye piyasası mevzuatı uyarınca Sermaye Piyasası Kurulu adına denetlemekle görevlidir. Ancak SPK Denetleme Dairesi bu hacimdeki işleri tek başına yürütecek bir organizasyona sahip bulunmadığından, bu alanda bağımsız denetimden de geniş ölçüde yararlanılmaktadır.

Bağımsız denetimden Hazine Müsteşarlığı ve TC Merkez Bankası'nca da yararlanılmaktadır.⁷Hazine Müsteşarlığınca yayımlanan Bankalarda Bağımsız Denetim Yapacak Kuruluşlara İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik ile 1211 sayılı Yasanın 43. maddesi gereğince bir örneği TCMB'ye verilecek olan banka denetim raporunu hazırlayabilecek ve bunların yayımlanacak bilanço ile kâr ve zarar cetvellerini onaylayabilecek bağımsız denetim kuruluşlarının yetkilendirilmeleri, faaliyetleri ve yetkilerinin kaldırılmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

⁶ Bunlar: aracı kurumlar, yatırım ortaklıkları, yatırım fonları, sermaye piyasası faaliyetleri ile sınırlı olarak bankalar, borsalar, bağımsız denetleme kuruluşları ve diğer sermaye piyasası kuruluşları gibi girişimlerdir.

⁷ Bu konuda; ilgili Devlet Bakanlığınca 09.03.1991 günlü, 20809 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Bağımsız Denetim Kuruluşlarına ilişkin 2 Numaralı Tebliğ" ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nca 24.12.1987 günlü, 19674 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Bağımsız Denetim Kuruluşları Tarafından Yapılacak Banka Denetimleri Hakkında Tebliğ" ile gerekli düzenlemeler yapılmışken, 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun 54. maddesinde 1994 yılında 538 sayılı KHK ile yapılan değişikliktten sonra, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığınca 21.3.1997 günlü, 22940 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Bankalarda Bağımsız Denetim Yapacak Kuruluşlara İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile yeniden düzenlenmiştir.

Bankalar Kanunu'nun ilgili maddesi gereğince; bankaların bilançoları ile kâr ve zarar cetvellerinin bağımsız denetim kuruluşları ve denetçilerince onaylı birer örneğinin genel kurulların toplandığı tarihten itibaren üç ay içinde, yönetim kurulu ve denetçi raporları ile birlikte, HM ve TCMB'ye bildirerek gazete ile ilan edilmesi zorunluluğu getirilmiş ve Merkez Bankası'nın da görüşünü almak suretiyle, HM bağımsız denetim kuruluşlarının kuruluş ve çalışma esasları ile faaliyetlerinin durdurulmasına ilişkin hususları düzenlemeye yetkili kılınmıştır.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması bağlamında gerçekleştirilen düzenlemelerle⁸ BDDK'nın ve Bankalar Yeminli Murakıplarının görev ve sorumluluk alanları yeniden düzenlenerek, bankaların ve finans kuruluşlarının özel bağımsız denetimlerinde geçerli olacak ilke, esas ve usuller belirlenmiştir.⁹

Buna göre; hisseleri kısmen veya tamamen TMSF'ye ait bankalar, kamusal sermayeli bankalar, özel finans kurumları, mevduat kabul etmeyen bankalar ve yurtdışında kurulu bulunan bankaların Türkiye'deki şubeleri hariç olmak üzere, Türkiye'de kurulu mevduat kabulüne yetkili özel sermayeli bankaların 31.12.2001 tarihi itibarıyla düzenlenen mali tabloları, 4389 sayılı Bankalar Kanununun geçici 4. maddesinde belirtilen usule ve "4389 Sayılı Bankalar Kanununun Geçici 4. Maddesi Uyarınca Yapılacak Özel Bağımsız Denetimin Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre denetlenmektedir.¹⁰ Denetim sonucunda alınması gereken önlemler, BDDK tarafından ilgili bankaların yönetim kurulu, başkanlığı ile genel müdür ve denetçilerine bildirilmektedir.¹¹

Bankalarda ve özel finans kuruluşlarında bağımsız denetim yapma yetkisini almış kuruluşlar ile 4389 sayılı Yasa hükümleri çerçevesinde faaliyet gösteren bankaların ve özel finans kurumlarının denetimine ilişkin ilkelerin belirlenmesi, bu alandaki en olumlu adımlardan birisi olmuştur.¹² Ancak, uluslararası denetim firması Grant Thornton'un Türkiye'deki ayağı durumundaki bir denetim şirketinin Egebank'ı 1996-1997 yıllarında denetleyerek, bankanın zayıf durum-

⁸ Bk.: 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 3. maddesinin (11) numaralı. 13. maddesinin (2) numaralı fıkraları ile geçici 4. maddesinde yapılan değişiklikler.

⁹ Bk.: RG, 31.01.2002, S. 24657 (Mükerrer); RG, 01.02.2002, S. 24658.

¹⁰ 4389 Sayılı Bankalar Kanunu'nun Geçici 4. Maddesi Uyarınca Yapılacak Özel Bağımsız Denetimin Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik, Madde: 5. RG, 01.02.2002, S. 24658.

¹¹ Anılan Yönetmeliğin 7. maddesi.

¹² Bağımsız Denetim İlkelerine İlişkin Yönetmelik, RG, 31.01.2002. S. 24657 (Mükerrer).

daki mali yapısını güçlü göstermesi ve ardından bankanın TMSF'ye devrine yol açan gelişmelerin yaşanması; ABD'deki Enron şirketi ile denetim ve mali danışmanlık firması Arthur Andersen arasında gelişen olaylara dayalı skandallarda olduğu gibi, sadece müşteriye memnun ederek para kazanmak amacıyla faaliyet gösteren bağımsız denetim kuruluşlarının çalışmalarının güvenilirlikleri konusunda kamuoyunda ciddi kaygılar uyanmıştır.¹³

Esasen resmi banka denetçileri ile bağımsız veya dış denetleyicilerin ekonomik ve yasal rolleri birbirinden farklı olup, resmi denetçiler hükümetlerine ve vergi mükelleflerine, bağımsız denetçiler ise banka hissedarlarına yani müşteriye karşı sorumludur.¹⁴ Kaldı ki belirtilen düzenlemeler, bağımsız denetçilerin görevlerini kötüye kullanmaları durumunda etkili yaptırımlardan da yoksundur.

Oysa, bir firmaya yönelik denetim ve danışmanlık hizmetlerinin, aynı bağımsız denetim ve danışmanlık kuruluşu tarafından birarada yürütülmesi antagonist çelişki oluşturmakta, bağımsız denetimin etkinliğinin de azalmasına yol açmaktadır. Çünkü, danışmanlık hizmeti; bir işletmenin geleceğe yönelik projeksiyonlarının belirlenmesini, piyasanın acımasız rekabet koşullarının etkisiyle işin gündelik yürütümü açısından doğru olsa bile bazen etik açıdan doğru olmayan kimi manipülasyonların yapılmasına yönelik çalışmalar ve önerileri içerebilir. Bu ise yönetimin işidir. Buna karşın denetim hizmeti; yönetime ilişkin günlük işleyişe karışmaz. Onun işlevi, performans ölçümleri yaparak sorun alanların belirlenmesi ve denetlenen firmanın net bir fotoğrafını çekip üst yönetime sunmaktır. Yönetici, kendi staff'ı ile bu fotoğrafı yorumlayıp, yönetsel veya mali açılardan gerekli önlemleri alacak olan kişidir. Bu denetim bulgularından, özel sektör yöneticisi kârlılık ve verimliliği artırmak için, kamu yöneticisi ise kamu hizmetlerini daha az masrafla ve daha etkili yürütmek için yararlanacaklardır.

Denetim sistemimizde “yeminli mali müşavirlik” olarak adlandırılan kuruluşların aslında müşavirlik hizmeti değil, denetim hizmeti veren ve kamu adına onay yetkisi kullanan kuruluşlar olduklarını görmekteyiz. Bunlar için “yeminli mali denetçilik” ya da sadece “mali denetçilik” teriminin kullanılması daha doğru olur. Geçmişten günümüze “serbest muhasebecilik” adı altında yürütülen hizmetler de kamu adına onay yetkisi olmayan firmalarca yürütülen birer

¹³ "Büyük Bir Denetim Şirketinin Tepe Yöneticisinden itiraf", Milliyet Gazetesi, 02.02.2002.

¹⁴ Richard, QUINN, "Dış Denetleyicilerin Finansal Kurumların Yönetimindeki Rolü", Active Bankacılık ve Finans Dergisi, Çev.: Kaan H. Aksel, Ocak-Şubat 2002, S. 22, s. 34.

denetim faaliyetidir. Esas itibarıyla, firmaların vergi daireleriyle veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgili sorunların takibine ilişkin hizmetler, iş takipçilerinin; firmanın faaliyet alanındaki diğer gündelik yönetsel veya hukuksal gelişmelerin izlenip buna göre pozisyon alınmasına yönelik hizmetler, danışmanlık (müşavirlik) firmalarının; denetim ve onay içeren hizmetler ise denetim kuruluşlarının görevi olarak kabul edilmelidir.

Bu nedenlerle, bağımsız denetim kuruluşlarının aynı birim nezdinde “denetim ve danışmanlık” hizmetlerini birlikte sürdürmelerini önlemeye, ya da belirli kişilerin açık veya gizli ortağı oldukları birden fazla bu tür kuruluşun aynı firma ile uzun süreli denetim-danışmanlık sözleşmesi imzalamalarını engellemeye yönelik sistemler geliştirilmelidir.

Türkiye’deki Denetim Birimlerinin Temel Sorunları

Türkiye’de denetim alanında önemli bazı sorunlar bulunmaktadır. Bu yüzden kamuda yeterince etkin bir denetim yapılamadığı, yönetimdeki aksaklıkların ve yolsuzlukların giderek arttığı, bu bakımdan denetim birimlerine gerçekten gerek olup olmadığı sorgulanmaya başlanmıştır.

Denetim sistemimizin temel sorunu, büyük ölçüde statik bir görünüme sahip olması, çağdaş gelişmelere ve yeniliklere yeterince açık bulunmamasıdır. Dünyada gelişme açısından en dinamik sektörler arasında yer alan denetim, ülkemizde bu ivmeyi yakalamaktan uzak kalmıştır.

Türkiye’de denetim alanında araştırma ve geliştirme faaliyetleri akademik çevrelerce ve meslek kuruluşlarınca da yeterince önemsenmemektedir. Son yıllardaki cılız bazı girişimler dışında, bugüne kadar denetim teorisi ve uygulamasının geliştirilmesi alanında özgün bir çalışma yoktur. Dünyada denetim alanında yaşanan gelişmelerin ülkemize yansımaları ise çok sınırlı düzeyde kalmıştır. Dolayısıyla çağdaş gelişmelere uzun süre kapalı kalan denetim sistemimiz, doğal olarak birtakım olumsuzlukları da bünyesinde barındırmaktadır.

Türkiye’deki iç ve dış denetimler, performans denetimi kavramından uzak bir anlayışla yürütülmektedir.¹⁵ Denetimde bilişim teknolojisinin sunduğu olanaklardan yeterince yararlanılamaması, yeni denetim yöntem ve tekniklerinin uygulamaya konulamaması, çoğu denetim kurumunda geleneksel yaklaşımlarda ısrarcı anlayışın egemen olması, gibi nedenler denetimin gelişmesinin önündeki engelleri oluşturmaktadır.

¹⁵ Hüseyin, ÖZER, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Yayını, Ankara, 1997, s. 220.

Türkiye'deki denetim birimleri ağırlıklı olarak uygunluk denetimine odaklanmıştır. Bu geleneksel görevin tamamlayıcı parçaları niteliğindeki, mali tablolarının doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç kontrol aygıtlarının denetimi, performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları konusundaki arayışlar ise gereken ivmeyi henüz kazanamamıştır.¹⁶

Denetim metodolojisi açısından da ciddi bazı sorunlar söz konusudur. Türkiye'deki yönetsel denetim, öncelikli ve riskli alanları dikkate alan stratejik plânlara ve yıllık programlara dayalı olarak yürütülmemektedir. Çeşitli düzeylerdeki denetim birimleri arasında işbirliği ve eşgüdüm eksikliği ile de ilişkili olan bu durum denetim yapısında parçalanmışlığı ve uygulamada tekrarları beraberinde getirmekte, sınırlı kaynakların etkin kullanılamaması ve denetimin etkin kılınamamasına yol açmaktadır.

Denetim faaliyetlerinin saydam olmaması ve denetimin denetlenmemesi, belirli mesleki davranış ve ahlak standartlarının olmayışının da etkisiyle sistemin güvenilirliğini, objektifliğini ve dolayısıyla etkinliğini olumsuz etkilemektedir. Denetim kurumları ve denetim elemanları açısından uluslararası standartlara uygun bir bağımsızlık düzeyinin sağlanamamış olması, denetimin etkinliğini azaltan diğer bir faktördür.

Kamusal denetimin kamuoyu desteğinden yoksun yürütülmesi, denetim sonuçlarının halka mal edilememesi, medya ve diğer iletişim araçlarının ve sivil toplum örgütlerinin ilgisi ve desteğinden yoksun bulunması, halkın bilinç ve örgütlülük düzeyinin yeterli olmayışı, demokrasi kültürünün yeterince gelişmemiş olması, gibi nedenler de denetimin etkinliğinin önündeki diğer engellerdendir.

Mevcut denetim teknikleriyle ve klasik yaklaşımlar çerçevesinde gerçekleştirilen denetim faaliyetlerinin, sayı ya da kapsamının daha fazla olması onun etkinliğine fazla bir şey katmamaktadır. İç kontrol, iç denetim, dış denetim ve yüksek denetim aygıtları günün koşullarına uygun olarak yeniden yapılandırıldığında, daha az denetim elemanıya daha etkin bir denetimi gerçekleştirmek mümkündür.

Denetim işi Türkiye'de henüz bir meslek olarak yeterince gelişmemiştir.¹⁷ Denetimin Türkiye'de bir meslek haline gelmesini engelleyen konular arasında;

¹⁶ DPT. 8.BYKP Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonu Raporu, Ankara, Ocak 2000, s. 13.

¹⁷ Ibid., s. 9.

denetim elemanlarının sayılarının yetersizliği, verilen eğitimlerin bu personelin performansını ve kalitesini artıracak yeterlilikte olmaması, denetim elemanlarının mesleğe alınmaları ve yeterlilikleri ile bağımsızlık ve tarafsızlıkları gibi daha birçok faktör sıralanabilir. Gerçekten sayıları 14.000 civarında olan kamu denetim elemanları günümüzde işlerini sadece kişisel çaba, yetenek ve özveriyle yürütmeye çalışmaktadır. Oysa denetim, birçok ülkede belli standartlara bağlanmış bir meslek olarak yürütülmektedir.¹⁸ Denetim alanında gerekli standartların henüz oluşmaması, denetim mesleğinin geliştirilmesinde yeterli eğitim-yayın ve örgütsel yapı desteğinin bulunmaması, denetim kurumları arasında işbirliği ve birlikte hareket etme olanaklarının sınırlılığı, denetim elemanlarının çok değişik unvanlar altında görev yapmaları ve mesleki dayanışma yerine rekabeti tercih etmeleri, gibi konuların denetim mesleğinin ve meslek bilincinin gelişmemesinde etkili oldukları söylenebilir.

Denetim sistemimizin en önemli çıkmazlarından birisini de gerek yasal düzenlemelerle gerekse fiili uygulamalarla denetimsiz alanların genişletilmesi, bir başka deyişle “denetimden kaçış” oluşturmaktadır.¹⁹ Bazı alanlarda da, sağlıklı denetim yapmayı sınırlandıran, Anayasal gereklere uygun düşmeyen yapay denetim aygıtları görev üstlenmektedir. Sayıştay denetimine tabi bulunan Afetler Fonuna belli amaçlarla tahsis edilen kaynakların bir Kanun Hükmünde Kararname²⁰ ile Sayıştay denetimi dışına çıkarılarak, bir komisyonun²¹ denetimine verilmesi bu durumun çarpıcı örneğidir.

Denetim birimlerinin Başbakanlık, bakanlık ve genel müdürlük biçimindeki hiyerarşik yapılanmaları, bunların çalışma yaptıkları konular ve düzenledikleri raporlar açısından üst konumdaki denetim biriminin kendi görev ve yetkileri çerçevesinde yeniden inceleme yapılması ve farklı görüşlerin ortaya çıkması denetimin inandırıcılığını azaltmaktadır. Bir gazeteci bu konuyu bir TV programında çarpıcı bir biçimde vurgulayarak, “Ankara’da çok sayıda teftiş kurulu var (...) bir teftiş kurulu bir kişiyi suçluyor, bir başka teftiş kurulunu gönderiyorlar o da aynı kişiyi aklıyor, maalesef!” demektedir.²²

¹⁸ Cengiz, AYTAZ, “Kamu Kesiminde yolsuzlukla Mücadele ve Bağımsız Denetim” İktisat İşletme ve Finans Dergisi. Yıl: 13, Sayı U 6. Mayıs 1998, s. 24.

¹⁹ Ibid., s. 11.

²⁰ 576 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

²¹ Bu komisyon: Başbakanlık ve Maliye Müfettişleri ile Bankalar Yeminli Murakıplarından oluşmaktadır.

²² Mustafa, BALBAY, Kapalı Kapılar Ardında, NTV, 20.11.2001.

Yönetimde etkinliğin ve verimliliğin artırılmasında karşılaşılan sorunların belki de en önemlisi, denetim standartlarının henüz tamamının belirlenmemesi ve mevcutların da performans denetimine yönelik olarak kullanımının yaygınlaşmamasıdır. Bilindiği gibi, denetim standartları, uluslararası meslek örgütlerince saptanarak, üyelerince uyulma zorunluluğu bulunan “genel kabul görmüş denetim standartları” biçiminde yürürlüğe konulmaktadır.

Sermaye Piyasası Kurulu'nun 1988 tarihinde yayınlanan tebliğleri ile sermaye piyasası mevzuatına tabi olan kuruluşlarda yapılacak bağımsız denetimde uygulanmak üzere, Türkiye'de ilk kez denetim standartları ilan edilmiştir. Daha sonra 1989 yılında 3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanununun çıkarılması ile oluşturulan geçici bir kurul tarafından yetersiz de olsa bazı denetim standartları ilan edilmiştir.

3568 sayılı Yasa, bağımsız denetimle ilgili olarak denetim standartlarını hazırlama görevini TÜRMOB'a vermiştir.²³ TÜRMOB, çeşitli kurum ve kuruluş temsilcilerinden TMUDESİK'i oluşturmuş²⁴ ve denetim standartlarını saptama çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde, 19 adet Türkiye Muhasebe Standardı saptanarak yürürlüğe konulmuştur.²⁵

Bu arada, merkezi İstanbul'da bulunan sivil toplum kuruluşu niteliğindeki Türkiye İç Denetim Enstitüsü Derneği'nin (TİDE) çalışmalarına da değinmekte yarar vardır. 1996 yılında bankacılık sektöründeki denetim elemanları ağırlıklı bir grup meslek mensubu tarafından kurulan bu dernek, merkezi ABD'deki Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü (ECİIA)²⁶ ile merkezi Belçika'daki Avrupa İç Denetim Enstitüleri Konfederasyonunun (ECİIA)²⁷ üyesi olup, uluslararası iç denetim sempozyumu düzenleme, sertifikasyon programı uygulama ve çağdaş denetim standartlarının adaptasyonu gibi çalışmalar çerçevesinde uluslararası bilgi birikiminin Türk denetim sistemine aktarımında önemli bir iş görmek-

²³ Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği.

²⁴ Türkiye Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu.

²⁵ TÜRMOB, Türkiye Muhasebe Denetim Standartları 2001, Yayın No: 166, TMUDESİK Seri No: 5, Ankara, Ekim 2001, s.I-V. TMUDESİK'in oluşturulmasına yönelik olarak 18 Aralık 1999 günlü Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Sermaye Piyasası Kanununun 27. maddesinin Ek 1. maddesi hükmü çerçevesinde Kurul'un yeniden oluşturulması henüz sağlanamamıştır. Bu oluşum sağlandığı takdirde TMUDESİK bir kamu kurulu niteliğini kazanacağından, standart hazırlamaya ve bunların uygulamada esas alınmasına ilişkin çalışmaların hızlandırılması ve yaygınlaştırılması sağlanabilecektir.

²⁶ The Institute of Internal Auditors.

²⁷ European Confederation of Institutes of Internal Auditing.

tedir.²⁸ Bu kuruluş tarafından, iç denetim mesleki uygulama standartları bağlamında; iç denetim standartları ve iç denetim sorumlulukları bildirileri ile denetim mesleğinin etik kurallarını içeren dokümanlar 1998 yılında hazırlanmıştır.²⁹

Öte yandan, INTOSAI³⁰ tarafından yüksek denetim kurumlarının kullanımına uygun olarak saptanan denetim standartlarının Sayıştay tarafından benimsenme eğiliminde olduğu, Sayıştay Kanunu değişikliği önerisinde bu standartlar paralelinde bazı hükümlere yer verildiği görülmektedir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu, 3056 sayılı Yasa ile verilen yetkiye dayanarak çıkarılan 1993/12 sayılı Başbakanlık genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan teftiş kurullarının tüzük ve yönetmeliklerinde, genel kabul görmüş denetim standartları paralelinde bazı değişiklikler yapılmasını öngörmüştür.³¹ Başbakanlık Genelgesi gereği teftiş kurulları yönetmeliklerinde genelde istenen yönde değişiklikler yapılarak yürürlüğe konulmuştur.

AICPA tarafından kabul edilen genel kabul görmüş denetim standartları, üç ana grupta toplanan 10 standarttan oluşmaktadır.³² Genel standartlar, denetçinin nitelikleri ve çalışmasının kalitesi ile ilgilidir. Bu standartlar denetçinin uzmanlığını, bağımsızlığını ve mesleki davranışını ölçtüğü gibi, denetçinin çalışma alanına ve raporlamasına da etki eder. Bu gruba giren denetim standartları: Mesleki eğitim ve yetkinlik,³³ çalışma alanı,³⁴ bağlılık³⁵ gibi standartlardan oluşmaktadır.

Bağımsız denetçiler için kabul edilmiş olan bu standartlar, kamu denetçilerini de yakından ilgilendirmektedir. Denetim birimlerinin iç mevzuatında bazı düzenlemelere yer verilmektedir. Mali ya da yönetsel konularda genel

²⁸ TİDE, “Dünyada ve Türkiye’de Meslek Organizasyonları”, **İç Denetim**, S. 1, İstanbul, Sonbahar 2001, s. 40-42.

²⁹ TİDE, **İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları**, Yayın No: 2, Tasarım Matbaacılık, İstanbul, Mart 1998.

³⁰ Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü.

³¹ 3056 sayılı Yasa, Başbakanlık Teftiş Kurulu’na “bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri saptamak” yetkisini vermektedir.

³² Amerikan Sertifikalı Serbest Muhasebeciler Kurumu.

³³ Bu standart, denetimin, bir denetçi olarak yeterli teknik eğitime ve yetkinliğe sahip meslek mensuplarınca yapılmasını öngörmektedir. Bir denetçinin mesleğe girebilmesi için en az lisans düzeyinde eğitim almış olması gerekmektedir.

³⁴ Merkez veya taşra örgütü içindeki herhangi bir birimi yetki alanı dışına çıkarılmaması.

³⁵ Denetim birimlerinin kuruluşların en üst amirine bağlı olması ve sadece ondan görev alması.

kabul görmüş denetim standartlarının belirlenmesi ve denetim çalışmalarının bu standartlar doğrultusunda yürütülmesi önem taşımaktadır.

Denetim alanındaki diğer sorunlar ana başlıkları itibariyle; performans denetiminin yaygınlaştırılamaması, bazı kuruluşların etkin denetime tabi tutulamaması, kuruluşların merkez birimlerinin denetiminden kaçınılması, denetim görevlilerinin hizmet içi eğitimindeki yetersizlikler, ulusal düzeyde bir denetim örgütlenmesi gereksinimi, denetim personeli sayısının yetersizliği, denetim birimlerine tahsis edilen ödeneklerin yetersizliği, denetim elemanlarının özlük haklarındaki yetersizlikler ve uygulama farklılıkları, denetim birimleri arasındaki görev çakışmaları, kamu denetim birimlerinin özel hukuk kapsamındaki gerçek ve tüzel kişiler üzerindeki denetiminin yetersizliği, bazı kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin bulunmayışı, denetim sonuçlarından yönetimi geliştirmede yeterince yararlanılamaması, denetim elemanlarının üst düzey yönetsel görevlerde değerlendirilmemden, gelişen iletişim-bilişim teknolojilerinden denetimde yeterince yararlanılmaması, denetim raporlarının gereğinin yönetim kademelerince yerine getirilmemesi gibi konularda yoğunlaşmaktadır.

Kurumsal Yönetim İlkeleri Çerçevesinde Denetim Sistemi Nasıl İyileştirilebilir?

Denetimin temel işlevi; denetlenen birimin mevzuatında öngörülen hizmet ve etkinliklerinin amaçlara uygun yürütülüp yürütülmediğini araştırmak, hedef ve stratejilerde sapmalar varsa ortaya çıkarmak ve bunların düzeltilmesi için isabetli, yapıcı önerilerde bulunarak verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine çalışmaktır.³⁶

Bu bağlamda; yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasında önemli işlevi bulunan denetim hizmetlerine ilişkin sorunların giderilmesinde önemli katkısı olabilecek aşağıdaki konuların dikkate alınmasında yarar görülmektedir.

Denetim hizmetleri ile ilgili terimler için bir sözlük meydana getirilmeli, bunun ilerde sistemli olarak yenileştirilmesine ilişkin esasları saptayarak, terimlerde birlik ve beraberliği sağlamak açısından özel bir proje hazırlanmalı ve uygulanmalıdır.³⁷ DDK'nın öncülük edebileceği ve "Denetim Terimleri

³⁶ Nihat, GÜNDÜZ, Kalkınma İçin Sistemci Denetim. Kardeş Matbaası. Ankara, 1974. s. 234- 242.

³⁷ TODAİE. Teftiş ve Denetim Hizmetleri Üzerine Ortak Bir Araştırma Raporu. Teftiş ve Denetleme Hizmetlerini Geliştirme Projesi E Kurumlar Arası Müfettişler Kursu Dosyası. Dosya No: Ö-9-I. Ankara, 1966.

Sözlüğü” olarak adlandırılabilir bu çalışmanın plânlanması, projelendirilmesi ve gerçekleştirilmesi aşamalarında Türk Dil Kurumu ve üniversiteler ile yakın işbirliği içinde olunmalıdır.

Çeşitli bakanlık ve daireler ile bunların kendi örgüt bölümleri arasındaki iç ve dış denetim görevlerindeki karışım, karışıklık ve tekrarları ortadan kaldırmak amacıyla; gereken bakanlıklarda dış denetimlerin ayrı bir yapıda örgütlenmesi de dahil, hangi çeşit denetimin kim tarafından ve hangi sınırlar içinde yapılacağını belirlemek, denetim görevlerinin bakanlık ve daireler arasında ve kendi bünyeleri içinde isabetli dağılımını düzenlemek için, görev karışımı, ilgili denetim birimleri ve konu ile ilişkili diğer bilimsel kuruluşlarla işbirliği içerisinde özel bir araştırma projesi olarak ele alınmalı, merkez ve taşra örgütleri katlarında ve aralarında denetim görev karışımlarını önleme çarelerinin bulunması ve bunların yaşama geçirilmesi üzerinde önemle durulmalıdır.³⁸

Denetim görevinin plânlanması, programlanması ve yürütülmesinde; denetlenecek hususların önceliklerini saptamak ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak, yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek, yapılan denetimin kapsamını ve biçimini değiştirmeye, denetim bulgularını, sonuç ve önerilerini örtbas etmeye zorlanmamak ve bunları yasal bazı güvencelerle donatmak anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen “denetimde bağımsızlık” ilkesi, tüm denetim birimlerinde yaşama geçirilmelidir.³⁹

Denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, ulusal denetim standartlarını yayımlamak, ilgili makamlara önerilerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere bir “Ulusal Denetim Komitesi” oluşturulmalıdır.

Denetim hizmetlerinin ayrı bir meslek olduğu gerçeğinden hareketle; ayrı bir “Denetim Hizmetleri Sınıfı”nın oluşturulabilmesi, denetim görevlilerinin mali ve yönetsel açılardan güçlendirilebilmesi, Danıştay kararlarının da desteklediği şekilde kariyer sisteminin belirli ilkeler çerçevesinde oturtulabilmesi, meslek elemanları arasında ücret konusundaki büyük farklılıklara son verilebilmesi, düzenlilik ve hukukilik denetiminden performans denetimine geçişin sağlanabilmesi ve diğer önerilerin gerçekleştirilebilmesi açılarından çerçeve yasa niteliğinde bir “Türk Denetim Yasası” hazırlanıp yürürlüğe konulmalıdır.

³⁸ GÜNDÜZ, op. cit., s. 237.

³⁹ DPT, Sekizinci BYKP- KYİ Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara. 2000.

Denetim elemanlarının, gün geçtikçe değişen usulsüzlük ve yolsuzluk yöntemleri karşısında, gelişmeleri izleyebilmeleri ve bilgilerini güncel tutabilmeleri için; bir “Denetim Akademisi” kurularak, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil toplum örgütlerini de kapsayacak biçimde düzenlenecek kurum içi/dışı seminer, sempozyum ve akademik çalışmalar yoluyla çağdaş bilgi ve tekniklerle donatılmaları sağlanmalıdır. Bu arada bilişim teknolojisinin denetim alanında sunduğu yeni olanaklardan yararlanılmalıdır.⁴⁰

Yıl sonlarında her kuruluştaki denetim birimi, denetim elemanlarınca saptanan hususları değerlendiren ve çözüm önerilerini içeren tek bir “Genel Durum Raporu” hazırlamalı, bu raporlardaki eleştiri ve öneriler ilgili kuruluşun plân,- program ve uygulamalarında dikkate alınmalıdır.

Denetimi yapılan kuruluşların iç denetim sistemlerinin amaçlarına uygun ve etkin bir biçimde işleyip işlemediği denetlenmeli, iç denetim aygıtlarının yeterli olduğu saptanan alanlar kısmen veya tamamen inceleme dışında bırakılmalıdır.

Yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemine gereksinim vardır. Bu nedenle, Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanmalıdır. Ancak, yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt yapı oluşturulmalı ve bu sistem istisnasız tüm kurumları kapsamına almalıdır. Bu arada, “yakınma hukuku” tekrar gözden geçirilmeli ve mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerklikleri sağlanmalıdır.

Bağımsız denetim kuruluşlarının danışmanlık ve denetleme faaliyetleri arasındaki ilişkinin, olumsuz raporlardan hoşlanmayan müşterileri memnun etmek biçiminde bazı ters ilişkileri de özendirme nedeniyle, özel danışmanlık ve denetim hizmetlerinin birbirinden ayrı yapılınmalarda sürdürülmesine yönelik yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Tüm bunlara ek olarak Cumhurbaşkanı; yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli çalışmasının ve geliştirilmesinin sağlanmasının yanısıra, merkezi hükümet yapısı içinde yer almayan kesimler üzerinde de denetim,

⁴⁰ Bu amaçla çeşitli yazılım programları geliştirilmiştir. ACL, İ2 ve SSA gibi paket programlar bunlara örnektir.

inceleme ve araştırma yetkilerine sahip olan DDK aracılığı ile yönetimi hukuk çizgisine çekme çabalarına önemli katkılarda bulunabileceği gibi, tarafsız kişiliği, deneyimleri ve anayasal konumu ile birlikte siyasal denge oluşturabilir ya da siyasal iktidarın uygulamalarını hukuka bağlamada önemli bir faktör olabilir.

SONUÇ

Kurumsal yönetimin temel ilkeleri saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılıktır. Bunların yönetsel denetim alanında yaşama geçirilebilmesi, denetim birimlerinin çalışma esas ve usullerinin katılımcı, yapıcı ve yol gösterici bir denetimi olanaklı kılacak biçimde düzenlenmesiyle doğrudan ilişkilidir. Yönetimdeki aksaklıklar sadece denetlenen kurum ve kuruluşlardan kaynaklanmamakta, onların kendilerini geliştirmelerini ve işletme körlüğünden kurtulmalarını sağlayacak dışsal denetim süreçlerin yeterince nesnel olamamalarının da etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle; denetim standartlarının belirlenip ilan edilmesi, denetim örgütlenmesinin bütüncül bir biçimde yeniden ele alınıp düzenlenmesi, denetim elemanlarının çağdaş denetim normlarını yaşama geçirebilecek niteliklere sahip kılınması, denetim sırasında denetleyen ve denetlenen arasındaki bilgi akışına önem verilerek açıklamaya ihtiyaç duyulan hizmet ve faaliyetlerin ya da yönetsel işlem çıktılarının karşılıklı paylaşılarak cevaplı rapor uygulamasının yaygınlaştırılması gibi yöntemlerle denetim sisteminin etkinleştirilmesine gereksinim bulunmaktadır. Bu süreçte, tamamlanarak yönetsel denetim birim amirlerine teslim edilmiş olan denetim raporları üzerindeki gizlilik engellerinin (kritik görevlerde çalışan personelin kişisel durumunu değerlendirmeye yönelik ve mutlaka kurum arşivinde kalması gerekenler hariç) kaldırılması ve bunların kamuoyu ile paylaşılması yararlı olacaktır.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NDA KİTAPLIK VE DOKÜMANTASYON HİZMETLERİ

Mualla ERKUL*

GİRİŞ

Bakanlığa ait hizmetlerin verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere Bakanlık merkezinde, valilik ve kaymakamlıklarda, görev alanı ile ilgili yerli ve yabancı yayın ve diğer bilgi kaynaklarıyla dokümanların birarada bulundurulmasını sağlayacak kitaplık ve dokümantasyon merkezlerinin kurulması 1983 yılında bir ihtiyaç olarak belirlenmiş; bu merkezlerin kuruluşunu sağlamak, yönetim ve işleyişlerini düzenlemek amacıyla yürütülen çalışmalar sonucu hazırlanan “*İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği*” 3 Ocak 1983 tarih ve 17917 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bugüne kadar Bakanlıkta yürütülen kütüphane hizmetine ilişkin bir belge bulunmadığından, yapılan çalışmaların bir metne dönüştürülmesi ve bugünkü durumun değerlendirilmesi amacıyla bu yazı hazırlanmıştır.

Konu tarihsel gelişim ve çalışma düzeni ana başlıkları altında incelenmiş; örgütlenme süreci, personel ve görevler açısından ayrıntılı bilgiler verildikten sonra değerlendirme bölümünde saptanan sorunlara ait çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

I. TARİHSEL GELİŞİM

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında *Dâhiliye Vekâleti* adını taşıyan İçişleri Bakanlığı'nın teşkilat kanunlarında, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerine ilişkin açık bir hüküm 1930 lu yılların ikinci yarısına dek yer almamıştır.

Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 1624 sayılı Yasanın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddeler İlavesine Dair 3046 sayılı (12 Haziran 1946) Yasanın 3 üncü maddesi, 22 Mayıs 1930 tarih ve 1624 sayılı Yasanın 10 uncu maddesini¹ değiştirerek, Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğünün İkinci Şubesinin görevleri arasında;

* Yayın ve Dokümantasyon Daire Başkanı.

¹ Vecihi TÖNÜK, *Türkiye'de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İçişleri Bakanlığı Yayını Seri III, Sayı 1, Kanaat Basım ve Ciltvi, Ankara 1945, s. 11.

“...*Vilayetlerin umumi idare, teşkilat ve intihab ve neşriyat ve kütüphane işlerine ait vazifelerle mükelleftir...*”²

hükmü ile ilk kez kütüphane hizmetlerine yer verilmiştir.

1939 yılında yürürlüğe giren 3571 sayılı Yasa ile Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü ilga edilerek, yerine Memurlar Sicil ve Muamelat Umum Müdürlüğü kurulmuş; yasada yer alan,

“...*neşriyat ve kütüphane işlerine ait vazifelerle mükelleftir...*”

ifadesi ile kütüphane işleri Müdürlüğün İkinci Şubesi görevleri arasında sayılmıştır.³

3571 sayılı Yasayla kaldırılarak görevleri Memurlar Sicil ve Muamelat Umum Müdürlüğüne verilmiş bulunan Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğü Temmuz 1943 tarihli 4445 sayılı Yasayla yeniden kurulmuş; “...*neşriyat ve kütüphane işleri...*” Müdürlüğün Üçüncü Şubesi görevleri arasında sayılarak, görev tekrar aynı Müdürlüğe devredilmiştir.⁴

Temmuz 1944’de yürürlüğe giren 4618 sayılı Yasayla, incelenmekte olan hizmet açısından çok önemli bir adım atılmış ve Dâhiliye Vekâleti’nin merkez örgütünde bir *Tetkik Heyeti* ve bu Heyet’e bağlı bir *Neşriyat Müdürlüğü* kurulmuştur. Neşriyat ve kütüphane işlerini idare etmek üzere müstakil bir müdürlük olarak kurulan bu Müdürlüğe yasaya bağlı cetvelle bir *Neşriyat Müdürü* ile bir *Mümeyyiz** kadrosu verilmiştir.⁵

Bu yıllara kadar hizmete ilişkin yapılan az sayıdaki düzenleme ve çalışmalar şöyle özetlenebilir: 1936-1944 yılları arasında çıkarılan ve 1624 sayılı Dâhiliye Vekâleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunu Değiştiren 3046, 3571, 4445 ve 4618 sayılı Yasalarla kütüphane hizmetinin

² *Resmî Gazete*, 20 Haziran 1936, s. 6682.

³ TÖNÜK, *a.g.e.*, s. 22.

⁴ Ziya KASNAKOĞLU, *İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu*, İç-Düzen Yayınları, Ekim 1971, Ankara, s. 72; TÖNÜK, *a.g.e.*, s. 24; Muallâ ERKUL, *Kamu Kuruluşlarında Yayın Hizmetlerinin Yeri ve İçişleri Bakanlığındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi*, APK Uzmanlık Tezi, 1988 Ankara, s. 47.

⁵ TÖNÜK, *a.g.e.*, s. 27, KASNAKOĞLU, *a.g.e.*, s. 72, ERKUL, *a.g.t.*, s. 47, M.Vehbi ÜNVER, *İçişleri Bakanlığında Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri*, Seminer Notu, Nisan 1985, Ankara, s. 2.

* Ayıran, seçen. (Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat, Ferit Devellioğlu)

Bakanlığın hangi birimlerince yürütüleceğine yer verilmiş ancak hizmetin yürütümü, personel, görevler vb. konular düzenlenmemiştir.⁶

1944 yılında 4618 sayılı Yasayla Tetkik Heyeti'nin kurulması ve bu Heyet'e bağlı Neşriyat Müdürlüğü'nün oluşturulması; kütüphane işlerinin bu Müdürlüğün görevleri arasında sayılması, hizmetin etkinleştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda ilk önemli gelişme 1945 yılında gerçekleştirilmiş ve **İçişleri Bakanlığı Kitaplık Yönetmeliği** hazırlanarak 1 Ocak 1946 tarihinde yürürlüğe girmesi sağlanmıştır.⁷

Yönetmelik, Bakanlığın kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin bugünkü duruma gelmesine yardımcı olan ilk ve en önemli yasal metindir. Kitaplık hizmetleri; *Kitaplığın Teşekkülü, Kitaplığın Gayesi, Kitaplık İşleri, Kitapların Geliş Tarzı, Kayıt, Tasnif ve Muhafaza, Cilt İş, Katalogların Hazırlanması, Kitaplıktan İstifade, Okuyuculara Verilemeyecek Gizli Kitaplar ve Kitaplıktan Dışarıya Çıkarılmayacak Olan Kitaplar* başlıklarını taşıyan 12 bölüm altında 39 madde halinde düzenlenmiştir.

Bu tarihlerde kurulan İçişleri Bakanlığı Kütüphanesi de Yönetmeliğe uygun olarak hizmetlerini sürdürmüştür.

1980'li yıllara gelinceye dek Bakanlığın kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerine ilişkin başka bir düzenleme yapılmamış, bu yönetmelik hükümleri çerçevesinde hizmet yürütülmeye çalışılmıştır.

Ancak geçen zaman içerisinde gerek Bakanlık merkezinde gerekse valilik ve kaymakamlıklarda mesleki kitap ve dokümanların bulundurulacağı bir yer ve görevli bir sorumlunun olması ihtiyacı yeni düzenlemeler yapılmasını gerektirmiştir. Bu nedenle 1982 yılında Tetkik, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında yapılan çalışmalar sonucunda "**İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği**" hazırlanmış ve 3 Ocak 1983 tarih ve 17917 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasıyla birlikte Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatındaki kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri ilk kez ve aynı mevzuat metniyle tanımlanmış ve düzenlenmiştir. Bu yıldan itibaren gerek Bakanlık merkez birimlerinde gerekse valilik ve kaymakamlıklarda örgütlenme süreci de başlatılmıştır.

⁶ ÜNVER, a.g.n., s. 2.

⁷ *İçişleri Bakanlığı Kitaplık Yönetmeliği*, J. Gn. K. Basımevi, 1946. Ankara.

II. ÇALIŞMA DÜZENİ

Bu başlık altında İçişleri Bakanlığı'nda kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin örgütlenme süreci, bugünkü örgüt durumu, hizmeti yürütmekte olan personelin merkez ve taşradaki nitel ve nicel durumları, eğitilmeleri için yapılan çalışmalar ve mevzuatla verilmiş görevlerin yürütülmesi konusunda açıklamalar yapılmıştır.

A. ÖRGÜTLENME

1. Örgütlenme Süreci

4618 sayılı Kanunla 1944 yılında oluşturulan Tetkik Heyeti'ne bağlı olarak kurulan Neşriyat Müdürlüğü Bakanlık adına hizmeti yürütmüş ancak 1968-1971 yılları arasında İçişleri Bakanlığının örgüt durumunun ve görevlerinin yeniden düzenlenmesi amacıyla yürütülen İÇ-DÜZEN Projesi kapsamında araştırma, planlama ve koordinasyon hizmetlerinin bir birim bünyesinde toplanması ve kitaplık hizmetlerinin de aynı birimce yürütülmesine ilişkin ilke önerilmiştir. Bu ilkenin benimsenmesi üzerine, ilk kuruluşu 27 Kasım 1967 tarih ve 6/9138 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ekine dayanılarak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan 4. Daireye kadar uzanan ancak zaman içerisinde pek çok değişiklikler geçiren ve 18 Kasım 1970 tarihli onayla kurulan fakat 13 Eylül 1972 günlü onayla kaldırılarak görevleri Tetkik Kurulu Başkanlığına devredilen Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğünün bugünkü örgüt yapısı 10 Eylül 1979 yılında oluşturulmuştur.⁸

Bu örgütlenme içinde, Bakanlığın kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin yürütümü Yayın ve Belgelik Dairesi-Belgelik Şubesi'ne verilmiştir.

1979 yılından sonra oluşturulan ikinci düzenleme 6 Ocak 1981 tarihli Bakan onayıyla APK Genel Müdürlüğü ile işlevleri çakışan Tetkik Kurulunun birleştirilmesidir. Örgütte yapılan değişiklikten sonra hazırlanmış bulunan ve 13 Kasım 1981 tarih ve 17513 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik” de daha önce Yayın ve Belgelik Dairesi olan Dairenin adı değiştirilmiş ve o tarihten itibaren *Yayın ve Dokümantasyon Dairesi* olarak adlandırılmıştır. Bu tarihten sonra gerek Birimin

⁸ Doç. Dr. Tayfur ÖZŞEN, İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri, *Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*, İçişleri Bakanlığı Yayını 431-25, Sevinç Matbaası, Ankara 1988, s. 17-32.

adında gerekse yapısında bazı değişiklikler olmakla birlikte hizmetin yürütümünden sorumlu olan Dairenin adı ve işlevleri aynen korunmuştur. Kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin planlanması ve yürütümü konusunda bu tarihten başlamak üzere yapılan çalışmalar 1982 yılının sonunda tamamlanmış ve o güne kadar henüz tamamı var olmayan hizmet ünitelerinin kurulması ve görevlerinin belirlenmesi amacıyla hazırlanan “*İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği*” 3 Ocak 1983 tarih ve 17917 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. 14 Şubat 1985 tarihinde kabul edilen 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak hazırlanan ve 17 Eylül 1985 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe konulan *İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelikle* de yapı süreklilik kazanmıştır.⁹

Daha sonra kuruluş ve görevlere dair yönetmelikte de dairelerin yapısına ve görevlerine ilişkin bazı değişiklikler yapılmış, ancak Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin mevcut durumu ve görevleri bugüne kadar devam ettirilmiştir.

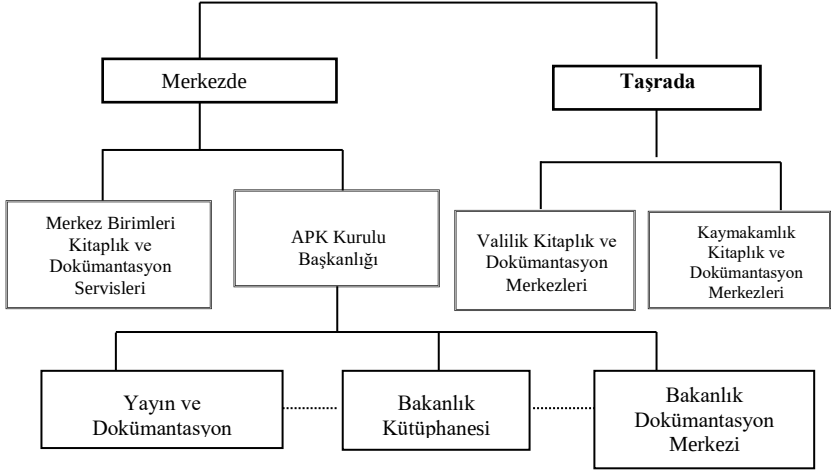
2. Örgütlenmenin Bugünkü Durumu

APK Kurulu Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Yönetmeliğe göre Bakanlığın kitaplık ve dokümantasyon konularına ait tüm hizmetlerinin planlanmasından, yürütümünden ve izlenmesinden Kurulun altı Dairesinden biri olan *Yayın ve Dokümantasyon Dairesi* sorumludur. Dairenin bünyesinde üç çalışma grubu bulunmaktadır: *Yayın Grubu*, *Çeviri Grubu* ve *Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu*.

Bakanlık personelinin ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuş bulunan *Bakanlık Kütüphanesi* ile *Bakanlık Dokümantasyon Merkezinin* yanısıra Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğine göre oluşturulmuş bulunan *Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri* ile *Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri* hizmeti yürüten ünitelerdir. Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatındaki hizmet üniteleri ve bağlılıkları Şema-1’de gösterilmiştir.

⁹ Doç. Dr. Tayfur ÖZŞEN, *a.k.*, s. 35-39.

Şema –1
İçişleri Bakanlığı
Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Örgüt Yapısı



Yazının bundan sonraki bölümlerinde Şema-1’de gösterilen hizmet ünitelerinin kuruluş ve görevleri, Bakanlığın merkez ve taşra örgütünde olmak üzere ayrı ayrı incelenmeye çalışılacaktır.

a. Bakanlık Merkez Örgütü

“Kamu hizmetlerinin verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere, Bakanlık merkezinde, valilik ve kaymakamlıklarda, hizmet alanı ile ilgili yerli ve yabancı eserleri, diğer bilgi kaynaklarını ve dokümanları içeren kitaplık ve dokümantasyon merkezlerinin kurulmasını sağlamak, bunların kuruluş, yönetim ve işleyişlerini düzenlemek” amacıyla hazırlanmış bulunan İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi ile Bakanlık merkezinde hizmetin;

- 1) Bakanlık Kütüphanesi
- 2) Bakanlık Dokümantasyon Merkezi
- 3) Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri’nden oluşan bir kuruluş içinde yürütümü uygun bulunmuştur.

Bakanlık Kütüphanesi ve Dokümantasyon Merkezine ilişkin hizmetlerin yürütülmesinden Yayın ve Dokümantasyon Dairesi, Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servislerinin hizmetlerinden ise Birim Başkanları sorumludurlar. Bu nedenle Bakanlık Kütüphanesi ile Dokümantasyon Merkezinin örgütsel yapısı Yayın ve Dokümantasyon Dairesi başlığı altında incelenmiştir.

aa. Yayın ve Dokümantasyon Dairesi

APK Kurulu Başkanlığı'nın Kuruluş ve Görevlerine dair Yönetmeliğin 14 üncü maddesi Dairenin görevlerini düzenlemiş bulunmaktadır. Bu görevlerden kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerine ilişkin olanlar şöyledir:

“c) Bakanlığın ve mülki idare amirlerinin hizmet alanlarını ilgilendiren konularda yapılan yayınları takip etmek ve bunları bibliyografyalar halinde derlemek;

d) Bakanlığın abone olduğu gazete ve dergilerde Bakanlığın görevlerini ilgilendiren yazı ve haberleri derlemek, belge olarak muhafaza etmek ve gerektiğinde merkez ve taşra teşkilatına duyurmak;

e) Bakanlık Kütüphanesi ve Dokümantasyon Merkezine ilişkin hizmetleri yürütmek;

f) Bakanlık merkez birimleri ile il ve ilçelerdeki kitaplık ve dokümantasyon servis ve merkezlerinin çalışmalarını takip etmek ve yönlendirmek;

h) Kurul Başkanlığınca yayımlanan veya satın alınan dokümanlarla Bakanlığa gelen yayınların dağıtımını planlamak ve ilgili birim ve kuruluşlara ulaştırılmasını sağlamak.”

Yukarıda sayılan görevlerin Bakanlığın tüm teşkilatında (taşra ve merkez) yerine getirilmesini sağlamak üzere ilgili birimlerin kuruluşlarını tamamlamak ve işlevlerini belirlemek amacıyla, Daire tarafından 1982 yılında başlatılan çalışmalar yıl sonunda sonuçlandırılmış ve bu amaçla hazırlanan yönetmeliğin yürürlüğe girmesi gerçekleştirilmiştir.

3 Ocak 1983'de yürürlüğe giren yönetmelikte İçişleri Bakanlığının kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri ilk kez merkez ve taşra olmak üzere birlikte düzenlenmiştir. Yönetmelik, 4 bölüm altında hizmeti en ayrıntılı biçimde düzenleyen 40 asıl ve 3 geçici maddeden oluşturulmuştur. Yönetmeliğin kitap ve dokümanlara ilişkin maddesinin bir yıllık bir deneyim sonucunda değiştirilmesi uygun görülmüş ve bu değişikliği kapsayan madde de 24 Aralık 1983 tarih ve 18261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulmuştur.

Bakanlığın kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin yönetmeliğe uygun olarak yürütülmesini sağlamak üzere 1983 yılından itibaren bu Daire tarafından bir dizi çalışma başlatılmıştır. Bu çalışmaların ilki ve en önemlisi merkez ve taşrada hizmeti yürütecek birimlerin kurulmasını sağlamak olmuştur. Yazının hizmet birimlerinin tanıtılmaya çalışıldığı başlıkları altında kuruluş ve görevlere ait daha ayrıntılı bilgi verilmeye çalışılacaktır.

1) Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu

Bakanlık merkezinde ve taşrada yürütülmeye çalışılan kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin üç çalışma grubundan biri olan *Kitaplık ve Dokümantasyon Grubu* tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

2) Bakanlık Kütüphanesi

İçişleri Bakanlığının Kütüphanesi 1943-1946 yılları arasında Bakan olarak görev yapan Hilmi URAN tarafından kurulmuştur. O zamana kadar dağınık ve bir odaya yığılı vaziyette duran yayınlar, tasnif ettirilerek Kütüphane olarak ayrılan büyük bir odaya konulmuş ve hizmete sunulmuştur. Bu durumu Hilmi URAN *Hatıralarım*¹⁰ adlı eserinde şöyle anlatmıştır:

“Vekâlete geldiğimde, o vakite kadar şuradan, buradan tedarik edilmiş olan, kitapları da bir odaya yığılmış halde bulmuştum. Bu kitaplar içinde her karakterde ve alelade romanlara kadar, her mevzuda kitaplar vardı. Bunları da derleyip topladıktan ve tasnif ettirdikten sonra büyük bir odada hayli para sarfederek, güzel bir kütüphane teşkil etmişim.”

Yine Hilmi URAN zamanında Kütüphane ve makam odalarında bulunan kitaplıkların (filyal kitaplıklar) düzenlenmesi ve buralarda bulunan kitaplardan yararlanılması amacıyla düzenlenen İçişleri Bakanlığı Kitaplık Yönetmeliği de 1 Ocak 1946 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe konulmuştur.

Bakanlık Kütüphanesinin geçmiş yıllardaki durumunu anlatan bir başka belge ise 14 Şubat 1968 tarihli Vatan Gazetesinde yayımlanan röportajdır. Bu konuda pek yazılı belge bulunmadığından önemi nedeniyle röportaj metni aşağıya alınmıştır¹¹:

“İçişleri Bakanlığına gittik. Bakımlı bir kütüphanesi olduğunu duymuştuk. Herhalde bakımlı olduğunu duyduğumuza göre; bir takım olumlu özellikleri olmalıydı kütüphanenin. Nitekim, kapısından içeri girdiğimizde, aydınlık, rahat

¹⁰ Hilmi URAN, *Hatıralarım*, Ankara, 1959. s. 410-411.

¹¹ Muhlis EKİNCİ, *Vatan Gazetesi*, 14 Şubat 1968, s. 2.

ve sessiz bir salonda bulduk kendimizi. Bir sıra sütun geniş kütüphane salonunu iki bölmeye ayırıyordu. Girişin tam karşısındaki sütunun kapıya bakan tarafında; BÜYÜK KURTARICIMIZ, ATA'mız; Kocatepe'ye çıkıyordu. Bu, küçük boy bir heykel şeklinde tasvir edilmişti.

Daha ilk nazarda kütüphane salonunun ağır havası, kütüphane görevlilerinin de bu işe içtenlikle sarıldıklarını gösteriyordu....

...

KÜTÜPHANEYİ KİM KURDU

İçişleri Bakanlığının çok evvelden var olan bir hayli mevcut kitaplarına rağmen, önceleri herhangi bir kitaplığı dahi yokmuş. Ve bugünkü kütüphanenin temelini teşkil eden eserler; yığın halinde, bir odada, tozlu ve bakımsız, istifadesiz bulunuyormuş. Ancak; 21.5.1943'ten 6.8.1946'ya kadar İçişleri Bakanlığı görevinde bulunan Hilmi Uran, o zaman, bakımsız bir odada yığılı duran kitapları ve Bakanlığın kütüphanesiz olduğunu görerek, derhal teşebbüste bulunmuş ve İçişleri Bakanlığının bugünkü kütüphanesini kurdurmuştur. Bakanlık görevi süresince de her fırsatta kütüphaneyi zenginleştirmeye çalışmıştır.

KÜTÜPHANEDEN İSTİFADE

Kütüphane sorumlusundan "kütüphaneden istifade şekli" sorduk. "Kütüphanede daha çok idare ve hukukla ilgili eserlerin yer alması, en çok idarecilerin faydalanabildiğini, ancak son zamanlarda bir kurul nezaretinde seçilen yeni eserlerin de temin edilmesiyle diğer Bakanlık memurlarının da istifade ettiklerini" ifade ettiler. Ayrıca bir yönetmeliği de olan kütüphaneden, memurlara onbeş günlüğüne istedikleri kitapların verilmesi, kütüphaneye ilgiyi artırmış.

Kütüphaneye gelen günlük gazeteler yanında; ilgi çeken bir husus da; Match, Times, Life, Economist gibi yabancı dergilerin muntazaman gelmesi ve özellikle genç memurların bu dergilere ilgi göstermesiydi.

Ayrıldığımızda bu ilim köşesinin kurucusu Hilmi Uran'a minnet ve şükran hislerimizle doluyduk."

Bu metin kuruluşu, personeli ve hizmet anlayışı açısından dönemi içerisinde oldukça modern sayılabilecek bir bakanlık kütüphanesinin basındaki yansımalarını en güzel biçimde dile getirmektedir.

1980'li yıllara kadar tek bir yönetmelik ve aynı anlayış ile Bakanlığa hizmet veren Kütüphane, yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında ele alınmış ve 3 Ocak 1983 de yürürlüğe giren **İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği** ile örgüt yapısı, personeli ve görevleri belirlenmiştir.

Yönetmelikte kuruluş amacı "Personelin mesleki inceleme ve araştırma yapmalarına imkân sağlamak, okuma alışkanlığının yerleşmesine yardımcı

olunarak mesleki bilgi ve genel kültürlerinin gelişmesine katkıda bulunmak ve bu yolla Bakanlık hizmetlerinin daha verimli bir biçimde yerine getirilmesi amacıyla yönelik her türlü mesleki, teknik ve genel kültür yayınlarını bünyesinde toplamak” olarak belirtilen Kütüphane Müdürlüğünün görevleri şunlardır:¹²

1. Kütüphanenin kuruluş amacına uygun kitap, dergi, gazete ve diğer malzemenin temini için gerekli işlemleri yapmak, yeni yayınları sürekli olarak izleyerek, yararlı olanları personelin hizmetine sunmak,
2. Kitapların kayıt, tasnif, fişleme, fihrist ve katalog işlemlerini yürütmek,
3. Kütüphaneden en iyi biçimde yararlanılabilecek ortamı ve disiplini sağlamak,
4. Genel kütüphaneler, diğer kuruluşların kütüphaneleri ve yayın kuruluşları ile işbirliği sağlayarak, personelin ihtiyaç duyduğu ve Bakanlık Kütüphanesinde bulunmayan eserleri sağlamak,
5. Kişi ve kurumlarca yapılacak kitap bağışlarını İnceleme Kurulu’nun kararı ile kabul etmek,
6. Sürekli yayınları, her an yararlanmaya hazır bir durumda bulundurmak, Resmi Gazete başta olmak üzere ihtiyaç duyulanları ciltleterek hizmete sunmak,
7. Ödünç kitap verme işlemlerini düzenlemek, ödünç alınan kitapların zamanında iadesini sağlamak,
8. Kütüphane ile ilgili istatistik çalışmalarını yapmak,
9. Kitapların, Ayniyat Talimatnamesi çerçevesinde demirbaşa kayıt, yıllık sayım ve düşüm işlemlerini yürütmek,
10. Kütüphanede mevcut eski yazı eserlerden gerekli görülenlerin Türk alfabesine göre çevirilerinin yapılmasını sağlamak,
11. Kütüphaneye yeni gelen yayınların kısa özetleri ile birlikte bir listesini aylık olarak düzenleyerek Kurul Başkanlığına göndermek,
12. Kütüphanenin daha verimli bir hizmet sunabilmesi amacıyla diğer önlemleri saptayarak Kurul Başkanlığına önermek.

Kurul Başkanlığına bağlı olarak, Kütüphanecilik dalında yüksek eğitim görmüş bir müdürün yönetiminde, yeter sayıda memur ve hizmetli tarafından yerine getirilmesi öngörülen bu hizmetlerden bazıları çeşitli nedenlerle süreç içerisinde şekil değiştirmiş ya da değiştirmek zorunda bırakılmıştır. Görevlerin yerine getirilmesinde karşılaşılan güçlükler, yazının görevler, personel ve değerlendirme bölümlerinde ele alınacaktır. Ancak burada tek cümle ile ifade edilmek istenirse, beklenen hizmeti amacına uygun veremeyen kütüphanenin yer, personel, mali kaynak, donatım vb. sorunlarının çözümünün yanısıra 1946 lardaki anlayışa ihtiyacı olduğu söylenebilir.

3) Bakanlık Dokümantasyon Merkezi

3 Ocak 1983 tarihli yönetmeliğe kadar ne merkezde ne de taşrada bir dokümantasyon ünitesine sahip bulunmayan Bakanlıkta, bu yönetmelikle birlikte üretilen hizmeti daha çağdaş bir yaklaşımla destekleme amacıyla yeni bir düzenlemeye yönelinmiş ve bu nedenle Bakanlık Dokümantasyon Merkezinin kuruluşu ve görevleri belirlenmiştir. Yönetmeliğin Üçüncü Kısım 9 uncu maddesinde kuruluş amacı şöyle belirtilmiştir:

“Bakanlık Dokümantasyon Merkezi; Bakanlığın ve mülki idare amirlerinin görev alanlarını ilgilendiren ve belge niteliğinde bulunan her türlü yazı ve evrakı, mevzuatı, Bakanlıkça yapılan veya diğer Bakanlık ve kuruluşlarca yapılarak Bakanlığa gönderilen araştırma ve incelemeleri ve bunların her türlü eklerini, monografileri ve gerektiğinde müsveddelerini, toplantı, kongre ve konferans not ve tutanaklarını, tezleri, bu konulara ilişkin filmleri, bantları ve her türlü istatistikleri bünyesinde toplamak amacıyla kurulmuştur.”

Geçici madde 2 ile kuruluşu tamamlanıncaya kadar Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına bağlı olarak dokümantasyon veya kütüphanecilik alanında yüksek öğrenim görmüş bir müdürün yönetiminde, yeter sayıda memur ve yardımcı hizmetliden kurulması öngörülmüş bulunan Dokümantasyon Merkezi Müdürlüğünün görevleri Yönetmeliğin 11 inci maddesi ile aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir:

1. Bakanlık hizmetlerinin yürütülmesinde ve Bakanlıkça yapılacak araştırma ve inceleme çalışmalarında yararlanılacak her türlü dokümanı istifadeye hazır bir durumda bulundurmak,
2. Dokümanların kayıt, tasnif, fişleme, fihrist ve katalog işlemlerini yürütmek,

3. Dokümanların, Ayniyat Talimatnamesi çerçevesinde demirbaşa kayıtlı, yıllık sayım ve düşüm işlemlerini yerine getirmek,
4. Dokümanların ödünç verilmesi ve çoğaltılması ile ilgili işlemleri yapmak,
5. Bakanlık Dokümantasyon Merkezinden en iyi bir biçimde yararlanılabilecek ortam ve disiplini sağlamak,
6. Dokümantasyon Merkezi ile ilgili istatistik çalışmalarını yapmak,
7. Dokümantasyon Merkezine yeni gelen dokümanların kısa özetleri ile birlikte aylık olarak düzenleyerek, Kurul Başkanlığına sunmak,
8. Kanun, tüzük, yönetmelik, kararname, karar, yönerge, genelge ve tebliğleri her an yararlanmaya hazır bir biçimde bulundurmak,
9. Bakanlık ve mülki idare amirlerini ilgilendiren konularda, Bakanlıklarla diğer kamu kurum ve kuruluşları ve üniversiteler ile özel kuruluşlar tarafından yapılmış araştırma ve incelemelerle, istatistik ve envanterleri sağlamak ve hizmete sunmak,
10. Basılmış veya çoğaltılmış yayınları, basımı yapılmamış her türlü belgeleri ve kitap müsveddelerini bulundurmak,
11. Dergi ve gazetelerde yayımlanan idare ile ilgili araştırma, makale, mülakat ve sempozyumlara ilişkin belgeleri toplamak, tasnif etmek ve hizmete sunmak,
12. Bakanlık Dokümantasyon Merkezinin daha verimli hizmet verebilmesi amacıyla gerekli önlemleri saptayarak Kurul Başkanlığına önermek.

Kuruluşu, amacı ve görevleri yönetmelikte belirtildiği günden beri henüz Bakanlığın ayrı bir Dokümantasyon Merkezinin oluşumu çeşitli nedenlerle sağlanamamıştır. Bu nedenler, yazının ilerleyen bölümlerinde tartışılacaktır. Hizmet bugüne kadar APK Kurulu Başkanlığının Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisinde yürütülmeye çalışılmıştır.

ab. Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri

1 Ocak 1946 tarihli İçişleri Bakanlığı Kitaplığı Yönetmeliğinde *Filyal Kitaplık* olarak tanımlanan ve kuruluş, görev ve işleyişleri belirtilen kitaplıklar da 3 Ocak 1983 tarihli yönetmelik ile yeniden düzenlenmişlerdir. Yönetmeliğin 12 nci maddesinde her birimde bir Kitaplık ve Dokümantasyon Servisi kurulacağı, bu Servislerin kütüphanecilik dalında eğitim veya staj görmüş bir memur

tarafından birim amirine veya birim amirinin görevlendireceği bir yetkiliye bağlı olarak yönetileceği belirtilmiştir.

Madde 13 de, bu servislerde birimle ilgili temel mevzuat, birimin ilgi alanı ile ilgili ve her an yararlanılması muhtemel kitaplar ile Bakanlık Dokümantasyon Merkezinden alınan doküman örneklerinin bulundurulması öngörülmüştür.

Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisi Memurluklarının görevleri ise yönetmeliğin 14 üncü maddesine göre şöyledir:

1. Birimin görev alanı ile doğrudan ilgili kitap, yayın ve dokümanları saptamak, sağlanması için gerekli girişimlerde bulunmak,
2. Gerek Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisinde, gerekse birim amiri, yardımcıları ve daire başkanlarıyla, şube müdürlerinin odalarında bulunan kitap ve yayınların, Ayniyat Talimatnamesi çerçevesinde demirbaşa kayıt, sayım ve düşüm işlemlerini yapmak,
3. Bakanlık Kütüphanesi ve Bakanlık Dokümantasyon Merkezi ile işbirliği yapmak,
4. Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisinden en iyi bir biçimde yararlanılabilecek ortamı ve disiplini sağlamak,
5. Ödünç kitap, yayın ve doküman verme ve geri alma işlemlerini yürütmek,
6. Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisinin kayıt, katalog, tasnif ve işleme işlemlerini yürütmek,
7. Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisine doğrudan doğruya gelen veya birimce yayımlanan kitap, yayın ve dokümanların kısa özetleri ile birlikte listesini aylık olarak düzenleyerek Kurul Başkanlığına göndermek,
8. Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisinin geliştirilmesi ve daha verimli bir biçimde hizmet verebilmesi amacıyla alınması gereken önlemleri saptayarak birim amirine önermek.

Kuruluşu, personeli ve görevleri bu şekilde belirtilmiş bulunan servislerin, bugün kurallara uygun ve gerektiği yeterlikte hizmet verdiğini söylemek zordur. Bunda koşulların uygunsuzluğunun yanısıra personelin eğitimsizliği ve her şeyden önemlisi yöneticilerin konuya sahip çıkmadaki yaklaşımları önemli rol oynamaktadır.

ac. Bağlı Kuruluşlar

İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan birimlerdeki kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin düzenlenmesi, daha aktif ve çağdaş hizmet üretilmesinin sağlanması amacıyla yapılan tüm yasal düzenlemelerde, bağlı kuruluşlar kapsam dışı bırakılmışlardır. Bağlı kuruluşların her birinin bu hizmeti düzenleyen ayrı yasal metinleri vardır. Ancak merkez birimleri tarafından yapılan her çalışma bilgi alışverişinde bulunulması açısından bağlı kuruluşlara da bildirilmiş bulunmaktadır.

b. Bakanlık Taşra Örgütü

İçişleri Bakanlığı taşra örgütünün kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerine ilişkin 1983 yılına değin herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Ne merkezi anlamda ne de tek tek iller ya da kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmiş yasal bir metin bulunmamaktadır. İlk kez 1983 yılındaki yönetmelikle Bakanlığın tüm merkez teşkilatının tek bir metin ile bu hizmet açısından ele alınması sözkonusu edilmiştir.

Yönetmeliğin beşinci bölümünde valilik ve kaymakamlık kitaplık ve dokümantasyon merkezlerinin kuruluş ve görevleri düzenlenmiştir. Madde 15'te kuruluş amacı ve yönetimi şöyle belirtilmiştir:

Valilik ve Kaymakamlıklarda, Bakanlığın ve mülki idare amirlerinin görevleri ile ilgili kitaplarla mesleki yayınları, genel kültür eserlerini; Bakanlık, diğer Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve özel kuruluşlar ile valilik ve kaymakamlıklarca yapılmış araştırma ve incelemeleri; il ve ilçe envanterlerini, istatistik ve benzeri yayınlarla mahalli gazeteleri ve her türlü dokümanı bünyesinde toplayan birer "Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezi" kurulur.

Valilik ve Kaymakamlık Dokümantasyon Merkezleri, illerde valiye, ilçelerde kaymakama bağlı birer "Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezi Memuru" tarafından yönetilir.

Bu memurluklar, yönetmeliğin 8 inci ve 11 inci maddelerinde belirtilen Bakanlık Kütüphanesi ve Bakanlık Dokümantasyon Merkezi Memurluklarının görevlerini, vali ve kaymakama karşı sorumlu olarak il ve ilçe düzeyinde yürütmekle görevlendirilmişlerdir (md. 16).

Ayrıca yönetmeliğin 17 nci maddesi ile bu merkezlerin durumlarına göre ilgili valiliğin talebi, Kurul Başkanlığının önerisi ve Bakanlık Makamının onayı ile Müdürlük haline dönüştürülebileceği de hüküm altına alınmıştır. Ancak

bugüne değin *İli veya İlçesi Kitaplık ve Dokümantasyon* Müdürlüğü şeklinde bir örgütlenme henüz gerçekleştirilememiştir.

Yönetmelikte belirtilen yapı içerisinde görevlerin yerine getirilmesinin sağlanması amacıyla 25 Ocak 1983 tarih ve 261-260 sayılı Bakan imzalı bir genelge yayımlanmış ve tüm merkez birimleri ile il valiliklerine gönderilmiştir. Bu genelge ile yetkililerce yönetmeliğin uygulanması ve öncelikle bu merkez ve servisler için yer ayrılması, personel görevlendirilmesi, mevcut kitap ve dokümanın Ayniyat Talimatnamesine uygun olarak Demirbaş Defterlerine kayıt edilmesi istenilmiştir. Ancak aradan geçen uzun yıllara rağmen henüz bazı birimlerde ve özellikle ilçelerde kuruluşunu yönetmelik hükümlerine uygun gerçekleştirememiş merkezlerin olduğu bilinmektedir. Yukarıda bahsedilen Genelge ekinde merkez birimleri, valilikler ve kaymakamlıklar için ayrı ayrı düzenlenmiş bilgi formları gönderilmek suretiyle mevcut durumun tespiti yapılmış; ihtiyaç duyulan temel yayınlar ile görüş ve önerileri sorulmuştur. Daha sonra yapılan değerlendirmeler ile bu bilgiler rapor haline getirilerek ilgili makamlara sunulmuştur. Böylece gerek merkez birimlerindeki gerekse il ve ilçelerdeki kitaplık ve dokümantasyon merkez ve servislerinin kuruluş ve işleyişleri izlenmeye çalışılmıştır.

Bu merkezlerin kuruluşuna ilişkin önemli bir girişim de 31 Ocak 1983 tarihinde 261-263 sayılı Bakan imzasıyla Bayındırlık Bakanlığına gönderilen yazıdır. Yazı ile; yönetmeliğin 34 üncü maddesinde “*Bu yönetmeliğin yayımından itibaren yapılacak Hükümet Konaklarının projelerinde, valilik ve kaymakamlık kitaplık ve dokümantasyon merkezleri için özel bir yer belirlenir*” hükmünün gerçekleştirilebilmesi için adı geçen Bakanlığın bu tarihten sonra gerçekleştirilecek hükümet konağı projelerinde il ve ilçelerin ihtiyacını dikkate almak suretiyle bu merkezler için özel bir yer ayırması istenilmiştir. Bayındırlık Bakanlığının 21 Mart 1983 tarih ve 1645-73-1 sayılı cevabi yazısı ile bu hususun dikkate alınacağı belirtilmiş ve durum 28 Mart 1983 tarih ve 261-301 sayılı yazı ile İller İdaresi Genel Müdürlüğüne de bildirilmiştir. Bu gelişme, mevcut hükümet konaklarının yanısıra sonradan yapılacak olanlarla gelecek tarihlerde kurulması olası yeni il ve ilçelerde de bu hizmete yer ayrılması için o tarihte atılmış önemli adımlardan biridir.

1986 yılında gerçekleştirilen bir başka önemli girişim ise bu merkezlerin denetlenmesidir. Hizmetin istenilen biçimde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği hususunda Teftiş Kurulu Başkanlığınca her yıl yapılan il ve ilçelerin olağan denetimlerinde bu merkezlerin de teftiş raporlarına dahil edilmesi sağlanmıştır. Denetim başlığı altında bu konuya ayrıca değinilecektir.

13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren **İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği**'nin görevlerin sayıldığı 6 ncı maddesinin (1) bendinde “*İl kitaplık ve dokümantasyon merkezinin çalışmalarını düzenlemek, izlemek, geliştirmek ve ilçe kitaplık ve dokümantasyon merkezlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına yardımcı olmak*” şeklinde belirtilen hizmeti yürütmek görevi doğrudan bu müdürlüklere verilmiş; yönetmeliğin Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezi başlıklı 20 nci maddesinde, “*Müdürlük, İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği gereğince valilik kitaplık ve dokümantasyon merkezlerine ilişkin hizmetlerin yürütülüp geliştirilmesinden ve ilçe kitaplık ve dokümantasyon merkezlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına yardımcı olmaktan sorumludur.*” denilmek suretiyle bağlılık ve sorumluluk esasları hüküm altına alınmıştır.

21 Şubat 1991 tarihinde Bakanlık Makamı tarafından imzalanarak uygulamaya konulan “**İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi**”nin sekizinci bölümünde yer alan maddeler ile bu müdürlüklerin hizmeti nasıl yürüteceklerine dair açıklık getirilmiş bulunmaktadır.

Bu merkezlerin kuruluşlarından itibaren pek çok kez yazılan yazılarla kamu kurum ve kuruluşlarına yayımladıkları yayınlardan birer örneklerinin gönderilmesi konusunda talepte bulunulmuş ve yıllarca merkezlerin gerek bu kuruluşlar vasıtasıyla ücretsiz sağlanan yayınlar gerekse ücretli olarak alınan veya abone olunan yayınlarla desteklenmesine çalışılmıştır. Gönderilen yayınlara ilişkin hazırlanan listeler her yıl denetimlere giden Mülkiye Müfettişlerine verilmek suretiyle bu yayınların Ayniyat Talimatnamesine uygun olarak demirbaş girip girmedikleri ve kurallara uygun hizmete sunulup sunulmadıkları konusunda izlenmeye devam edilmektedir.

B. PERSONEL

1. Personelin Nitel ve Nicel Durumu

Kuruluşu yukarıda açıklandığı şekilde tamamlanan örgütün, yasalarla belirlenmiş görevlerinin yerine getirilebilmesi doğaldır ki nitel ve nicel açıdan yeterli personel atanabilmesine en azından tanımlanmış koşullara uygun personel ayrılabilmesine bağlıdır. Bu durum merkez ve taşrada kurulmuş bulunan kitaplık ve dokümantasyon merkezleri için de çok önemli bir sorun oluşturmıştır. Personelin geçmişten bugüne kadarki süreç içerisindeki gelişmelerini birimler itibarıyla değerlendirmek gerekirse;

a. Bakanlık Merkezi

aa. Bakanlık Kütüphanesi

İlk olarak Temmuz 1944'te 4618 sayılı yasayla kurulmuş bulunan Tetkik Heyetine bağlı Neşriyat Müdürlüğüne neşriyat ve kütüphane işlerini yürütmekle görevlendirilen bir Neşriyat Müdürü ve Mümeyyiz kadrosu verilmiştir. Daha sonra Bakanlıkta kurulan Kütüphaneye bir Kitaplık Memuru ve bir Kitaplık Memur Yardımcısı atanmıştır.

Sonraki yıllarda Kütüphane Memuru kadrosu Kütüphane Müdürüne; APK Kurulu personelinin APK Uzmanlarından oluşması nedeniyle de APK Uzmanlığına dönüştürülmüştür. Bugüne dek göreve gelen APK Uzmanlarından sadece biri konusunda uzmandı. Diğer APK Uzmanlarının (bugün görevli olan dahil) eğitimleri ve daha önceki hizmet birikimleri kütüphanecilikle ilgili değildir.

Kütüphane yöneticisi olarak çalışan APK Uzmanı bir personelin dışında zaman içerisinde sayıları değişen ancak bugün VHKİ kadrolu bir personel ve bir Araştırmacı ile bir yardımcı hizmetli bulunmaktadır.

Gerek Kütüphanenin yerleşim planı (mekânı) gerekse hizmetin yürütümü açısından eğitim ve birikimleri kütüphanecilik olmayan üç personelin (yardımcı hizmetli dışındaki) yetersizliği tartışılmaz bir gerçektir.

ab. Merkez Birimleri

Her ne kadar Yönetmeliğin 12 nci maddesi ile “Bakanlık birimlerinin her birinde birer Kitaplık ve Dokümantasyon Servisi kurulacağı ve buradaki hizmetin kütüphanecilik dalında eğitim veya staj görmüş bir memur tarafından birim amirine veya birim amirinin görevlendireceği bir yetkiliye bağlı yönetileceği” hükme bağlanmış olsa da bugün kitaplık olarak yer ayırabilmiş ve buralarda sürekli eleman görevlendirebilmiş sadece birkaç birimimiz vardır. Diğer birimlerde gelen kitaplar geçmiş yıllarda olduğu gibi yönetici ya da yöneticilerin odalarında, kayıtsız ve gelişigüzel durmaktadır.

Dolayısıyla merkez birimlerindeki mevcut durum personel açısından bir değerlendirme yapmayı olanaksız hale getirmektedir.

ac. APK Kurulu Başkanlığı

İçişleri Bakanlığı'nın yayın, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerini yürütme görevi, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 16/h bendi ile APK Kurulu Başkanlığına; APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 14 üncü maddesi ile de Yayın ve Dokümantasyon Dairesine verilmiş bulunmaktadır. APK'nın kuruluşundan

bugüne değin geçen sürede bu Dairede çalışan personelin sayısı ve nitelikleri değişkenlik göstermiş; bugün Daireye ait yasalarla verilmiş tüm görevler, Daire Başkanı dışında bir APK Uzmanı ve iki VHKİ tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Kütüphanecilik eğitimi olmayan bu personel, tüm yayın işlerinin yanı sıra Türk İdare Dergisi gibi önemli bir periyodik yayının yayın yaşamını sürdürebilmesi görevini öncelikli olarak yürüttüğünden, Kitaplık ve Dokümantasyon Grubuna ait işlerden ancak rutin olanları zamanları kaldığı ölçüde yerine getirmektedirler.

ad. Bakanlık Dokümantasyon Merkezi

Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde kuruluşu ve görevleri düzenlenen, Geçici 2 nci maddeye göre kuruluşu tamamlanıncaya kadar Bakanlık adına APK Kitaplık ve Dokümantasyon Servisinde hizmeti yürütülmeye çalışılan Dokümantasyon Merkezi bugün fiilen bulunmadığından personeli de yoktur.

b. Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri

Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen Yönetmeliğin 15 inci maddesi, bu merkezlerin valiye ve kaymakama bağlı birer “Kitaplık ve Dokümantasyon Memuru” tarafından yönetileceğini hükme bağlamış ve her yıl bu hükme dayanılarak kadro talebi yapılmış olmasına rağmen 23 Temmuz 1988 de alınan 10 büyük ile ait kadrodan, koşullara uyan yalnızca bir ilde (Kayseri) bu merkezde görev yapmak üzere atanmış kadrolu personel mevcuttur.

Diğer illerde hizmet, Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri, ilçelerde ise kaymakamın görevi verdiği personel eliyle yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

İl ve ilçelerdeki durum değerlendirildiğinde merkezdekinden daha farklı bir tablo ile karşılaşmamaktadır.

1. EĞİTİM

Bir kuruluşta, özellikle o kuruluş örgütsel açıdan Bakanlığımız gibi merkez ve taşrada örgütlenmiş geniş bir yapıya sahipse, görevlerin gerektiği gibi yerine getirilebilmesi ve tüm birimlerde üretilen hizmette bir örnekliğin sağlanabilmesi, o hizmeti yürüten personele sık sık hizmetiçi eğitimler verilmesini gerektirir. Bu eğitimlerle personelin hem eksik bilgilerinin tamamlanması, hizmette yeniliklerden haberdar edilmesi hem de uygulama örnekleri ile karşılıklı bilgi paylaşımının sağlanması hedeflenmektedir.

Kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerine ilişkin Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 1983 yılından sonraki yıllarda kuruluşlarının öngörüldüğü birimlerde bu

merkez ve servislerin kuruluş ve işleyiş süreci izlenmiş ve görevli personelin APK ya bildirilmesi istenilmiştir. Böylece eğitim verilecek personelin öncelikle tespiti yapılmıştır.

a. Merkez Birimlerinde Görevli Personelin Eğitimi

İlk kez 1985 yılı eğitim programına konulan Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri konulu seminer, Bakanlık merkez birimleri, bağlı kuruluşlar, Ankara Valiliği ve bağlı ilçelerinin bu hizmetten sorumlu memurlarının eğitilmesi amacıyla aynı yıl içerisinde üç gün olmak üzere gerçekleştirilmiştir.

Bu seminer, henüz kuruluş aşamasında olan merkezlerde görevlendirilen kişilerin hizmet hakkında bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi açısından çok yararlı olmuştur. Ancak devamı getirilememiş, merkezde görevli personele düzenlenen, konusunda ilk ve tek seminer olarak kalmıştır.

b. İl Planlama Personelinin Eğitimi

İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğinin yanı sıra, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği¹³nin İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin görevlerini düzenleyen 6 ncı maddesinin (I) bendinde “İl Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin çalışmalarını düzenlemek, izlemek, geliştirmek ve İlçe Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına yardımcı olmak” şeklinde özetlenen görev, Yönetmeliğin 20 nci maddesinde; “Müdürlük, İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği gereğince Valilik Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerine ilişkin hizmetlerin yürütülüp geliştirilmesinden ve İlçe Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi çalışmalarına yardımcı olmaktan sorumludur.” ifadesiyle doğrudan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerine verilmiş bulunmaktadır.

21 Şubat 1991 tarihinde Bakan onayıyla yürürlüğe giren “*İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi*”nin 66-73 üncü maddelerini kapsayan, *Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri* başlıklı sekizinci bölümünde bu hizmete ilişkin görev ve sorumlulukların İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerince nasıl yerine getirileceği düzenlenmiştir.

Konu hakkında bilgilendirilmeleri ve mevzuatla kendilerine verilen görevin nasıl yerine getirileceğinin anlatılması amacıyla, 1984 yılından günümüze

¹³ 13 Temmuz 1988, tarih ve 19871 sayılı *Resmi Gazete*.

kadar planlama personelinin eğitimi için düzenlenen seminerlerin bazılarında kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri bir konferans konusu olarak yer almıştır.

Denilebilir ki konu hakkında en yoğun hizmetiçi eğitim, planlama personeli için gerçekleştirilmiştir.

Ancak Haziran 2002 de düzenlenen hizmetiçi eğitim programlarında konunun bir konferans olarak planlama personeli eğitim programına değil, hizmetle doğrudan hiçbir ilişkileri bulunmayan İl Yazı İşleri Müdürleri eğitim programına konulmuş olmasının mantıklı bir açıklamasını yapmak olanaksızdır.

c. Kaymakamlık Kurs Programları

Henüz kurumlaşması sağlanamamış tüm hizmetlerde olduğu gibi kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin de yürütümü, özellikle yöneticilerin konuya ne ölçüde değer verip, sahip çıktığına bağlıdır. Bu tespitten hareketle yöneticilerin konu hakkında bilgilendirilmelerinin en doğru başlangıç noktasının kaymakamlık kursları olduğu düşünülmüş, bu amaçla Eğitim Dairesi Başkanlığına teklifte bulunulmuştur.

Mesleğe yeni başlayacak kaymakam adayları için düzenlenecek kaymakamlık kurs programlarına Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetlerinin de alınması gereği en son 31 Ekim 1995 de Eğitim Dairesi Başkanlığına bir kez daha yazılı olarak bildirilmesine karşın, bugüne dek Kaymakamlık kurs programlarında hizmetle ilgili bir konuya yer verilmemiştir.

B. GÖREVLER

İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Bakanlık Kütüphanesi Müdürlüğünün görevleri (madde 8), Bakanlık Dokümantasyon Merkezi Müdürlüğünün görevleri (madde 11), Birim Kitaplık ve Dokümantasyon Servisleri Memurluklarının görevleri (madde 14) ve Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Memurluklarının görevleri ise (madde 16) da sayılmış bulunmaktadır.

1. Hizmetin Planlanması

Yazının buraya kadarki bölümünde hizmetten kimlerin sorumlu olduklarına ve yüklendikleri görevlere değinilmiştir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi, ilk adımda hizmetin doğru planlanmasına bağlıdır. Bunun için öncelikle yer ayrılması, donatım ve gerekli yayın ve dokümanların sağlanması ve personel görevlendirilmesi aşamalarının tamamlanmış olması gerekmektedir. Bu öncelikli şartların yerine getirilmesinden sonra yönetmelik ve yönerge ile kendilerine verilmiş görevlerin ayrıntılarıyla tespit edilmesi ve bu konuda bir zaman planlaması yapılması zorunludur.

Kim, hangi işi, kimler için, nerede, ne zaman ve nasıl yapacak; kime karşı sorumlu olacak, sonuçlar nasıl değerlendirilecek, denetlenecek vb. gibi sorulara verilecek açık ve somut cevaplar olmalıdır. Mevzuat tüm bu sorulara cevap verecek nitelikte düzenlenmiş bulunmaktadır.

2. Yer Ayrılması ve Donatım

Merkez birimlerinde kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri için ayrılacak yerlerin dışında il ve ilçelerde de vali ve kaymakamların bu işe hükümet konaklarında uygun bir yer ayrılmasını sağlamaları gerektiği Yönetmeliğin 34 üncü maddesinde; donatımları ise 33 üncü maddesinde belirtilmiştir.

Yönetmeliğin yayımı tarihinden sonra yapılacak hükümet konakları projelerinde bu merkezler için özel bir yer belirlenmesi de aynı maddenin devamında hükme bağlanmıştır. Bu husus Bakanlığın 31 Ocak 1983 tarihli bir yazısıyla Bayındırlık Bakanlığına iletilmiş, Bakanlığın 31 Mart 1983 tarihli cevabi yazısıyla talebin olumlu karşılandığı ve yapılacak hükümet konağı projelerinde gözönünde bulundurulacağı bildirilmiştir.

Ayrıca İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesinin 73 üncü maddesi ile yer tahsisi ve demirbaş ihtiyacının mahallen karşılanması hususu da düzenlenmiştir.

Ancak bu konuda süreç içerisindeki gelişmeler ne yazık ki olumludan olumsuza doğru hızla değişmiş ve pek çok sorun yaşanmasına neden olmuştur. Sorunlar, mevcut durumun tespitiyle birlikte değerlendirme bölümünde ele alınacaktır.

3. Personel Sağlanması

Yönetmeliğin 35 inci maddesinde “Büyük il merkezlerinden başlanmak suretiyle, il ve ilçelerde Kitaplık ve Dokümantasyon Memurluklarına öncelikle fakülte ve yüksek okulların Kütüphanecilik mezunları arasından atama yapılır. Bu merkezler için yeteri kadar memur ve yardımcı hizmet personeli Bakanlıkça sağlanır.” denilmesine karşın sadece bir ilde atama yapılabilmiş; merkezde Bakanlık Kütüphanesinden başlanmak üzere tüm merkez ve taşra birimlerinde hizmet sahipsiz bırakılmıştır.

Yönetmeliğin bu maddesi, yürürlüğe girdiği tarihten bugüne yaklaşık 20 yıl geçmesine rağmen işletilememiştir. (Aynı şekilde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönergesinin bu merkezlerde uzman personel görevlendirilmesi gerektiğine ilişkin 72 nci maddesi de.)

4. Hizmetiçi Eğitim

Görevli personelin hizmetiçi eğitimlerle mesleki bilgi ve becerilerinin artırılmasının sağlanması, bu eğitimlerin “İçişleri Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim

Yönetmeliği” esaslarına göre yürütülmesi, yönetmeliğin 36 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Bugüne kadar konuyla ilgili gerçekleştirilen hizmetiçi eğitim faaliyetlerine, eğitim başlığı altında değinilmiştir.

5. Yayın Sağlama

Gerek yönetmelik (32, 37 nci maddeler) gerekse yönergede (67, 68 inci maddeler) bu merkezlere yayın sağlanmasına ilişkin birkaç madde yer almaktadır. Bu maddelere göre; Bakanlığın yayımladığı her çeşit kitap, dergi vb. yayınlardan birer örnek gönderilerek merkezin demirbaşına kaydedilmesi sağlanacaktır. Bu amaçla gerek Türk İdare Dergisi gerekse Bakanlığın diğer yayınları yayımlandıkça gönderilmektedir.

Bunların yanısıra Bakanlık Yayın Kurulu kararlarıyla bütçe imkânları dahilinde 1983 yılından bu yana çok sayıda yayın satın alınarak veya abone olunarak merkezlerin temel yayın ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmıştır. Satın alarak veya abone olarak yayın sağlama görevi, son yıllarda uygulanan tasarruf tedbirleri nedeniyle aksayarak ve azalarak devam ettirilmektedir.

Ayrıca kuruluşlarından itibaren (özellikle kurulduğu ilk yıllarda daha yoğun olarak) çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan çağrılarla ücretsiz olarak gönderecekleri kitap ve periyodik yayınlarıyla Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezlerinin zenginleştirilmesi ve mahallinde personelin ihtiyacının karşılanması da sağlanmaya çalışılmıştır. Halen yayınlarını ücretsiz olarak gönderen kuruluşlar vardır.

Taşra birimlerinde satınalma prosedürü yönergenin 68 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu birimler de doğrudan yazışmalarla diğer kuruluşlardan yayın sağlayabilmektedirler.

6. Dağıtım

Gerek Bakanlıkça yayımlanan yayınlar gerekse satın alınarak veya abone olunarak sağlanan yayınlar yönetmeliğin 37 nci maddesine göre merkez birimleri ve Bakanlık Kütüphanesinde görevlilere APK tarafından dağıtımı yapılarak imza karşılığı teslim edilmektedir. Geçmişte PTT vasıtasıyla günümüzde ise daha ucuz hizmet alma olanağı sunduklarından kargo şirketleri vasıtasıyla yayınlar, yine imzalı teslim belgeleri karşılığı taşraya gönderilmektedir.

Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezi görevlileri kendilerine teslim edilen yayınları merkezden gönderilen dağıtım planlarına göre ilgili birimlere ulaştırılmasından sorumludurlar (Yönerge 67 nci madde).

7. Koruma ve Kullanım

Merkezlere gelen yayın ve dokümanların kayıt zorunluluğu vardır. Ayniyat Talimatnamesi hükümlerine göre bu yayınların demirbaşa nasıl kaydedileceği (Yönetmelik md.18, Yönerge md. 69); kimlerin nasıl yararlanacağı (Yönetmelik md. 19, 20, 21, 22, 23, 24, Yönerge md. 71) ve ayırma ve sayım işlerinin nasıl yapılacağı (Yönetmelik md. 26, 27, 28, 29, 30, 31, Yönerge md. 70) yönetmelik ve yönergede ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

8. Tanıtım

Yönetmeliğin görevler bölümünde ve ayrıca Kitap ve Doküman Bültenleri başlığını taşıyan 25 inci maddesinde, bu merkezlere gelen (Bakanlık Kütüphanesi dahil) yayınların aylık listeler halinde APK Kurulu Başkanlığına bildirilmesi, Kurul Başkanlığının da bu listeleri birleştirerek bir bülten halinde birimlerin ve okuyucuların hizmetine sunması gerektiği belirtilmiştir. Ancak merkez birimleriyle birlikte sayıları 950'yi bulan bu birimlerden aylık olarak bilgi toplanması ve yine aylık olarak bu bilgilerin bültene dönüştürülmesi, sonucunda da bültenlerin tekrar bu birimlere gönderilmesinin zorluğu ve hatta imkânsızlığı karşısında tanıtım görevi yalnızca Bakanlık Kütüphanesine gelen yayınlarla ilgili çıkartılan bültenlerle sınırlı kalmıştır. Bugüne dek yılda bir kez olmak üzere çıkartılan bu bültenlerin sayısı 18'e ulaşmış bulunmaktadır.

9. İzleme ve Denetim

Bakanlık Kütüphanesi ile merkez ve taşradaki kitaplık ve dokümantasyon birimlerinin çalışmaları APK Kurulu Başkanlığı Yayın ve Dokümantasyon Dairesince izlenmektedir. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden sonra yayımlanan çeşitli genelgelerle bu merkezlerin kuruluşu ve çalışmaları izlenmiş; özellikle başlangıç yıllarında geliştirilen izleme formları ile istatistiki değerlendirmeler yapılmıştır. Ancak izleme formlarının tüm birimlerden toplanması halinde oluşacak birikimin değerlendirilmesinin zorluğu karşısında bu çalışma sürdürülememiştir.

Daha önce de belirtildiği üzere, 1986 yılında Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığına yazılan bir yazıyla, illerin teftişi esnasında Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri teftişinin ayrıca yapılması ve ilin teftiş raporunda ayrı bir başlık altında bu merkezlerin denetimine ilişkin eleştiri ve önerilere yer verilmesi hususu talep edilmiş, Teftiş Kurulu Başkanlığı da bu yıldan başlayarak denetimlerinde yer vermeye başlamıştır.

Her yıl teftişi yapılacak iller belirlendikten sonra APK Kurulu Başkanlığınca, o yıl içerisinde dağıtımı yapılan yayınlara ait listeler (gönderildiği yazı

tarih ve sayısıyla birlikte) Teftiş Kuruluna verilmekte ve mülkiye müfettişleri denetimlerinde bu listeleri esas alarak, merkezlerin donatım, personel, işleyiş vb. kontrolleri yanısıra demirbaş kayıtları ve dağıtım çalışmalarını da teftiş etmektedirler. (Yılı için hazırlanan listelerin birer örneği illere de gönderildiğinden önceki yıllara ait listeler bu merkezlere ait yazışma dosyalarında muhafaza edilmektedirler.)

10. Koordinasyon

Gerek Bakanlık Kütüphanesi, gerekse merkez ve taşradaki birimler arasındaki koordinasyon APK Kurulu Başkanlığınca sağlanmaktadır.

DEĞERLENDİRME

Yazının buraya kadarki bölümünde, kitaplık ve dokümantasyon hizmetlerinin Bakanlıktaki gelişimi, mevzuatla verilen görevler, personelin durumu ve uygulamalar hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır.

Konu incelenirken yer yer uygulamadaki aksaklık ve eksikliklere de değinilmiş ancak bu sorunların nasıl giderileceği tartışılmamıştır.

Bugüne kadar gerçekleştirilen çalışmaların yetersizliği, konuya gerektiği ölçüde değer verilememesi ve hizmetin çağdaşlaştırılması konusunda çaba gösterilmemesi ile açıklanabilir.

Ancak beklenen düzeyde hizmet üretilebilmesinin ilk adımı sorunların doğru saptanabilmesine ve çözüm yollarının araştırılmasına bağlıdır. Doğaldır ki çözüm için de istekli ve inançlı olunmasına...

Konu hakkındaki gelişmeler ve uygulamalar değerlendirildiğinde bugüne kadar yürütülen çalışmalarda sorunların şu noktalarda biriktiği görülmektedir:

Yer : Daha önce Bakanlık Kütüphanesi dışında merkez birimlerinde ya da valilik ve kaymakamlık makam odalarında korunan ve adına filyal kitaplıklar denilen birer küçük kitaplık şeklinde oluşturulan kütüphanelerin(!) 1983 yılında İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliğinin yürürlüğe konulmasıyla birlikte hizmetin üretilebilmesi için kütüphanelere dönüştürülmesi ve bunun için özel ve uygun mekânlar ayrılması hususu mevzuata bağlanmıştı. İlk yıllarda pek çok birim ile il ve ilçelerde kütüphane için yer ayrıldığı ve uygun şartların oluşturulmaya çalışıldığı konusunda bilgiler verilmişti. Ancak aradan geçen yaklaşık 20 yıllık süreç içerisinde yalnız Bakanlık Kütüphanesinin yeri üçkez değiştirilmiş ve 1946'larda övgüyle bahsedilen Kütüphane mekân açısından yetersiz koşullara sahip bir yere taşınmıştır. 2000

yılında yapılan donatım ve içerik yenileme çalışmaları ile mekân sorunu bir ölçüde giderilmeye çalışılmıştır.

Merkez birimlerinden birkaçı hariç başta APK olmak üzere pekçok birimde kütüphane için ayrılmış özel mekân kalmamıştır.

İl ve ilçelerimizde de yer açısından durum merkezden farklı değildir. Yer ayırabilen az sayıda il ve ilçelerimizin dışında büyük çoğunluğu ya yer ayırmamış, ayırmış görünmüş ya da başlangıçta ayrılan yerler hükümet konaklarında yer ihtiyacı gündeme geldikçe farklı amaçlarla kullanılmaya başlanmıştır.

Bugün yönetmelikte öngörülen, her birimde bir kitaplık ve dokümantasyon merkezi hedefine ulaşılamamıştır.

Personel: Bakanlık Kütüphanesinin beş ayrı odadan oluşan mekânında bir APK Uzmanı, bir VHKİ, bir Araştırmacı ve bir yardımcı hizmetli görevi yerine getirmeye çalışmaktadır. Merkez birimlerinden birkaçı hariç, APK dahil diğerlerinde hizmetten doğrudan sorumlu personel bulunmamaktadır.

İl ve ilçeler personel açısından daha da zor durumdadır. Kayseri İli dışında hiçbir yerde kadrolu kütüphane elemanı yoktur. Taşrada planlama personeli yetersizliği yoğun olarak yaşandığından İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerince yürütülmesi öngörülen kütüphane hizmeti için sadece bu bürolarda görevli personelden bir de kütüphanecilik konusunda özel eğitilmiş olmaları ve yalnızca o işi yapmaları yönetmelikte yazılı bir madde olarak kalmıştır.

Eğitim: Konusunda eğitim almış görevli personel bulunmamaktadır. Bu konuda şimdiye dek yapılan hizmetiçi eğitimler de yetersizdir.

Kaynak: Pekçok sorunun kökeninde olduğu gibi kütüphanelerin oluşturulması ve sürdürülebilir bir yenileşme içinde bulunması (gerek donatım gerekse yayın kaynakları açısından) başta mali kaynak sorununun çözümüne bağlıdır. Ancak başlangıç yıllarında daha fazla kaynak ayrılabilir iken uygulanan tasarruf tedbirleri politikası sonucu her yıl bir öncekinden daha az bütçeyle hizmet yürütülmeye çalışılmaktadır. Bu durumda ne yer ne donatım ne de yeni yayın alımı istenildiği gibi gerçekleştirilememektedir.

Mevzuat: 1983 yılında yürürlüğe giren yönetmelik, ilk kez merkez ve taşrayı birarada kapsayan ve hizmeti dağınıklıklardan kurtararak birörnekliliği sağlama hedefleri koyan bir mevzuat düzenlemesi olması açısından Bakanlıktaki kitaplık ve dokümantasyon hizmetleri bağlamında önemli bir adımdır. Ancak süreç içerisinde uygulamadaki aksaklıklar gerekse hizmetin tüm dünyada üretilme biçimindeki teknolojik gelişmeler (özellikle bilgisayar teknolojisinin

kullanılması ve internet gibi) bu konuda yürürlükte bulunan mevzuatın eski ve yetersiz olduğu sonucunu doğurmaktadır.

Yönetim: Sorunların en başında gelmekte ve en önemlisi olarak değerlendirilmektedir. Zira her konuda olduğu gibi yöneticinin konu hakkında bilgisi- eğitimi, verdiği değer, duyduğu inanç, görevli personeli yönlendirebilmesi gibi özellikleri sorunun çözümü açısından büyük anlam taşımaktadır. Merkezden yürütülen çalışmalar, yapılan mevzuat veya yayımlanan genelgeler hizmetin planlanması ve koordinasyonu açısından çok önemli olmakla birlikte bu kadar geniş bir teşkilatta sorunların doğru çözümü yöneticilerin bireysel çözüm kabiliyetiyle yakından ilgilidir.

Birkaç başlık altında toplanan ve genel hatlarıyla anlatılmaya çalışılan bu sorunların, aşağıda belirtilen önerilerin gerçekleştirilmesiyle giderilebileceği düşünülmektedir.

1. Uygulamadaki aksaklık ve eksiklikler ile teknolojik gelişmeler değerlendirilerek, yürürlükteki mevzuat yeniden yapılandırılmalıdır.
2. Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezi veya Servisi bulunması zorunlu birimler yeniden tespit edilmeli, gerekli olanlarda hizmet için özel bir yer ayrılması sağlanmalıdır.
3. Hizmeti yürütmek üzere, konusunda eğitim almış veya bu tür yerlerde çalışarak deneyim kazanmış yeterli sayıda personel istihdamına gidilmelidir.
4. Önceden belirlenmiş periyodik aralıklarla sorumlu personel hizmetiçi eğitimlere alınmalı ve bu eğitimlerde bilgilendirmenin yanısıra uygulama örnekleri de tartışılmalıdır.
5. Hizmetin doğru yürütümü, kordinasyonu ve denetimi açısından gerekli önlemler alınmalıdır.
6. Bakanlık Kütüphanesinin mevcut koşullarda daha sağlıklı bir mekâna kavuşturulması mümkün değildir. Ancak gelecek yıllarda Bakanlığın diğer hizmetleri açısından ek bir yerleşim yeri sağlanması söz konusu olduğunda bu gereksinim de değerlendirilmelidir.
7. Yönetmelikte kuruluşu öngörülen ancak bugüne kadar gerçekleştirilemediği için Geçici 2 nci madde ile görevleri APK Kurulu Başkanlığına verilen Bakanlık Dokümantasyon Merkezinin kuruluş ve işleyişi yeniden ele alınmalı, çağdaş teknolojiyle hizmet sunan bir Bakanlık bilgi bankası niteliğinde ve farklı bir örgütlenme içinde yeniden oluşumu planlanmalıdır.

8. Hizmet için ayrılan yerlerin uygun donatımı, ihtiyaç duyulan ve yeni yayımlanan yayınların sürekli alınabilmesi için kaynak yaratılmalıdır. Bu konuda Bakanlık Kütüphanesi için bazı toplu yayın alımları yapılmakta ancak kaynak yetersiz kalmaktadır.
9. Bu konuda tüm dünyadaki gelişmeler izlenmeli, diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki çalışmalar örnek alınmalıdır.
10. Bilgisayar teknolojisinin kütüphanecilik alanında kullanımında son yıllarda büyük gelişmeler olmuştur. Bakanlıkta da hedef, kütüphanecilik hizmetinin bilgisayar teknolojisiyle üretilmesi, bilgiye en doğru, en kısa, en hızlı ve en kolay yoldan ulaşılmasının sağlanması olmalıdır.
Bu amaçla Bakanlık Kütüphanesi için bir programın yazılımı yaptırılmış, iki yıla yakın bir süredir de bilgi yükleme çalışmaları sürdürülmektedir. Bu programdan beklenen sonuçlar alınırsa tüm il ve ilçe kitaplık ve dokümantasyon merkezlerinde de aynı programın uygulanması sağlanarak, gelecekte altyapısı hazırlandığında on-line bağlantıyla birbirleriyle iletişim içinde olmaları ayrıca internet üzerinden yayımlanmak suretiyle okuyucuyla doğrudan bağlantı kurulması amaçlanmıştır. Ancak üç personelle binlerce yayına ait veri girişi çok yavaş sürdürülmektedir. Bu konuda gerekli önlemler acilen alınmalıdır.
11. Yöneticilerin eğitimi ve konuya sahip çıkmaları sağlanmalıdır. Kişisel çözümlerle bireysel yaklaşımlara bırakılmamalı, hizmetin kurumlaşması konusunda adımlar atılmalıdır.

Yukarıda belirtilen önlemlerin alınması olanaksız değildir. Bakanlık bu konuda atacağı adımlarla yönetimin bilgiyle desteklenmesini sağlayacak, modern ve çağdaş hizmet sunulmasına katkıda bulunacaktır.

Gelecek için en doğru yatırım bilgiye yapılındır.

KAYNAKÇA

- EKİNCİ, Muhlis; *Vatan Gazetesi*, 14 Şubat 1968.
- ERKUL, Muallâ; *Kamu Kuruluşlarında Yayın Hizmetlerinin Yeri ve İşçileri Bakanlığındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi*, APK Uzmanlık Tezi, 1988 Ankara.
- İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri, Personelin Görev-Yetki ve Sorumlulukları*, Cilt 1, İç-Düzen no.46- APK Yayın no.1, Nisan 1972, Ankara.
- KASNAKOĞLU, Ziya; *Tetkik Kurulu ve Bağlı Birimler, Yayın Müdürlüğü, Kütüphane Memurluğu ve Büro Şefliği*, İç-Düzen Yayını, 1968.
- KASNAKOĞLU, Ziya; *İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu*, İç-Düzen Yayınları, Ekim 1971, Ankara.

- ÖZŞEN, Doç. Dr. Tayfur; *İçişleri Bakanlığında Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Hizmetleri, Mülki ve Mahalli İdareler Düzeyinde Planlama*, İçişleri Bakanlığı Yayını no.431-25, Sevinç Matbaası,1988, Ankara.
- TÖNÜK, Vecihi; *Türkiye’de İdare Teşkilatının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, İçişleri Bakanlığı Yayını Seri III, Sayı 1, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, Ankara.
- URAN, Hilmi; *Hatıralarım*, 1959, Ankara.
- ÜNVER, M. Vehbi; *İçişleri Bakanlığında Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri*, Seminer Notu, Nisan 1985, Ankara.

İlgili Mevzuat

- İçişleri Bakanlığı Kitaplık Yönetmeliği, J. Gn. K. Basımevi, 1946, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı APK Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik (13 Kasım 1981 Tarih ve 17513 Sayılı Resmi Gazete).
- İçişleri Bakanlığı Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri Yönetmeliği (3 Ocak 1983 Tarih ve 17917 Sayılı Resmi Gazete).
- İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik (17.9.1985) (24.6.1988, 18.6.1992 ve 14.11.1997’de değişiklik yapılmıştır.)
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (13.7.1988 Tarih ve 19871 Sayılı Resmi Gazete).
- İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi (21.2.1991).

AB ÜLKELERİNDE GÖÇ, MÜLTECİLER VE YABANCI UYRUKLULARIN İSTİHDAMI

Murat KOCA
Mülkiye Başmüfettişi

I- İNCELEME VE ARAŞTIRMA KONUSU

Tarafımdan yurt dışında yapılan inceleme ve araştırmanın konusu “AB ülkelerinde göç, mülteciler ve yabancı uyrukluların istihdamı konusundaki uygulamalar, buna ilişkin yasal düzenlemeler, AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler”dir.

II- İNCELEME VE ARAŞTIRMANIN AMACI

Bu inceleme ve araştırma ile ülkemizin jeopolitik durumu ve başka ülkelerde yaşayan soydaşlarımızın Türkiye'ye gelmesi nedeniyle sık sık ve büyük çapta maruz kaldığı göç sorunu; özellikle komşu ülke vatandaşlarının ilticaları sebebiyle yaşanan mülteciler sorunu ve yabancıların ülkemizde istihdamına ilişkin olarak ülkemizde karşılaşılan sorunların AB ülkelerinde ne şekilde çözüldüğü, Avrupa Birliği'ne dahil tüm ülkelerdeki standarda ulaşmak için, AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişikliklerin neler olduğu hususlarının tespit edilerek öneriler getirilmesi amaçlanmıştır.

III- UYGULANAN YÖNTEM

İnceleme ve araştırmanın yürütülmesinde;

a) Ülkemizdeki mevcut durumun tespiti açısından göç, mülteciler ve yabancı uyrukluların istihdamı sorununun çözümüne ilişkin olarak Emniyet Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ve diğer ilgili birimlerden bilgiler alınmış; Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Dışişleri Bakanlığında Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu birimlerle temasa geçilerek, Avrupa Birliği normları temin edilmiş, mevzuat ve uygulama konusunda inceleme ve araştırmalar yapılmış;

b) YÖK Dokümantasyon Merkezinden konuyla ilgili daha önceden yapılmış doktora ve master tezleri temin edilerek incelenmiş;

c) Londra'daki Türkiye Büyükelçiliği yetkilileriyle yapılan görüşmeler sonucu, inceleme-araştırma konusuyla ilgili İngiltere kamu birimlerinin tespit edilmesi ve bu makamlardan randevu alınması istenilmiş; bu birimlerden bilgi ve doküman temin edilmesi amaçlanmış; (Ancak bu ülkede kalınan 180 günlük süre içerisinde randevu temin edilememiştir.)

d) Londra'daki Üniversite kütüphaneleri ve diğer kütüphanelerden yazılı kaynaklar temin edilerek, ayrıca konuyla ilgili birimlerin internet sayfalarına girilerek İngiltere ve AB ülkelerindeki uygulamanın nasıl olduğu tespit edilmeye çalışılmış;

e) AB ülkelerinde uygulanan konu ile ilgili mevzuat incelenerek, kendi mevzuatımızla karşılaştırmalar yapılmış;

f) Yasal ve yasal olmayan yollarla İngiltere'ye giden ve halen orada yaşamakta ve çalışmakta olan Türk vatandaşları ile yüz yüze görüşmelerle konuya ilişkin bilgiler alınmış ve uygulamanın nasıl olduğu öğrenilmeye çalışılmış;

Bu çalışma ve gözlemler sonucu yapılan değerlendirmeye göre bu “Yurt-dışı İnceleme-Araştırma Raporu” düzenlenmiştir.

IV-AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE GÖÇ, MÜLTECİLER VE YABANCI UYRUKLULARIN İSTİHDAMI VE BUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR

1. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE GÖÇ VE BUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR

1.1. Göç

Başta Almanya olmak üzere Avrupa ülkeleri, 1950'lerde ve 1960'larda, ülkelerindeki hızlı ekonomik gelişmelerden doğan yoğun işgücü ihtiyacını karşılamak için kolonilerden ve az gelişmiş ülkelerden büyük ölçülerde işgücü göçüne kapılarını açmış ve mevzuatlarını ona göre düzenlemişlerdir. 1973 Petrol Krizi ve onun yol açtığı ekonomik durgunluk, Avrupa'da göç politikasının da dönüm noktası olmuştur. Ekonomik durgunluk sonucu Avrupa ülkelerinde büyük ölçüde işsizlik sorunu ortaya çıkmış ve bu ülkeler kendi vatandaşlarına bile istihdam alanı sağlayamamıştır. Bu durumda Avrupa ülkeleri dışardan gelen göçü durdurmaya karar verdiler. Fakat bu göçü bir anda durdurmak imkânsızdı. Çünkü göç veren ülkelerdeki itici faktörlerden ve Avrupa'daki çekici faktörlerden etkilenen göç, belirli bir işleyiş kazanmış ve güçlü bir göç ağı oluşmuştu. Son 20 yıldır Avrupa ülkeleri ne kadar göçü sınırlayıcı ve durdurucu tedbirler alsalar da göçün önüne geçemediler. Yeni göç

dalgalarıyla karşı karşıya kaldılar. Özellikle soğuk savaşın sona ermesiyle Doğu Avrupa ülkelerinden Batıya yoğun bir göç yaşandı. Bu arada gerek Bosna Savaşı, gerekse dünyanın diğer yerlerindeki savaşların mağduru olup ülkelerini terkedenler de Avrupa'ya sığındılar ve mülteci statüsü istediler.¹

Yine son 20 yılda görülen en önemli göç kategorisinden biri de yasaklamalar sonucu legal göç yolu bulamayanların illegal yollarla Avrupa'ya göçüyle oluşan **kaçak göçmen** sorunudur. Son yıllarda bütün dünyada ve bu arada Avrupa'da ana sorun kaçak göç ve bunun önüne geçilmesi olmuştur. Bu arada sığınmacıların kaynağını oluşturan dünyanın değişik yerlerindeki huzursuzlukların artması, sığınmacı sayısında son yıllarda patlamaya neden olmuştur. Ayrıca mültecilere gösterilen hoşgörü ve onlara sağlanan ekonomik ve sosyal haklar da bu sayının artmasına ve bazı insanların bu yolu kullanarak ekonomik amaçlı göç yapmasına neden olmuştur.²

Gerek Avrupa Birliği seviyesinde, gerekse ülkeler düzeyinde 1990'lı yılların bir başka gelişmesi de artık göçmenlerin geçici olmadığı ve ekonomik, sosyal ve kültürel boyutunun olduğunun anlaşılacak bir yandan yeni göçmenlerin gelmesinin önlenmesine çalışılırken diğer yandan önceden gelmiş olanların entegrasyonu politikalarının gündeme gelmesidir.

Avrupa İstatistik Enstitüsü (Eurostat) kayıtlarına göre, 1995 itibariyle, Avrupa Birliği (AB) içinde yaşayan 369 milyon kişiden 18 milyonunun (yaklaşık % 4.8), yaşadığı üye devletlerinin vatandaşı olmadığı, bunların da 2/3'nin, Avrupa Birliği (AB) üye olmayan ülkelerin vatandaşı oldukları belirtilmektedir.

AB vatandaşı olmayanların sayısının 1 Ocak 1995 itibariyle 12 milyon civarında olduğu, bunlar arasında:

- Türkler'in 2.6 milyon ile AB vatandaşı olmayan en büyük grubu oluşturduğu (vatandaş olmayan tüm yabancıların % 14.7'si), bunların 1.8 milyonunun veya % 70'inin Almanya'da yaşadığı;

- AB'de yaşayan ve Avrupa Birliği'ne üye olmayan ülkeler vatandaşlarının yaklaşık 2/3'nin, başlıca sanayileşmiş ülkeler olan Almanya, Fransa ve İngiltere'de yaşadıkları belirtilmektedir.³

¹ Mark Mitchell and David Russell (1998) "Immigration, Citizenship and Social Exclusion in the New Europe" in (eds) Rob Sykes and Peter Alcock, Developments in European Social Policy Convergence and Diversity (Bristol) The Policy Press, s.76.

² Khalid Koser and Helma Lutz (1997) The New Migration in Europa: Social Constructions and Social Realities, London: Macmillan Press Ltd. s. 185.

³ Şengül Berksu, (1999) Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları, Ankara: Azim Matbaacılık, s. 1.

1.2. Avrupa Birliği Ülkelerinde Göç Politikaları

Ülkelerin göçmenlerin entegrasyonu veya dışlanmasına yönelik politikaları değişik faktörlere göre şekillenmektedir. Bu faktörlerin başlıcaları, göçmenlerin ne kadar süredir bu ülkede yaşıyor olmaları, ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyeleri ve yerli halk ile olan kültürel benzerlikleri veya farklılıklarıdır. Avrupa Birliği vatandaşı olmayanların entegrasyonu veya dışlanması yönünde Avrupa ülkelerinde uygulanan başlıca üç model göze çarpmaktadır.⁴

1.2.1. Asimilasyon Modeli

Bu model en belirgin şekilde Fransa'da görülmekte olup, gelen göçmenlerin dil, kültür ve sosyal karakter bakımından yaşadıkları topluma uyum sağlayacakları düşüncesiyle bu gelişimi hızlandıracak politikalar uygulanmasını öngörür. Bunu sağlamak için oturma hakkı olan göçmenlerin hepsine vatandaşlık verilmesine ve bu şekilde asimilasyonun sağlanmasına yönelik politikalar uygulanmasına dayanır.

1.2.2. Çok Kültürlü Model

İngiltere'de uygulanan bu modelde göçmenlerin dil, kültür ve sosyal farklılıklarını kaybetmeleri beklenmeden onlara yerli halkla eşit ekonomik, sosyal ve politik hakların verilmesi söz konusudur.

1.2.3. Dışlanma Modeli

Bu modelde hükümetler ve yerli halk, göçmenleri kendi uluslarının bir üyesi olarak kabul etmezler. Ayrıca göçmenlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve politik haklara sahip olması sınırlandırılmıştır. Bu modelin en belirgin örneği de Almanya'dır.

Yukarıdaki gruplandırılan modeller hem ülkelerin göçmenlere yönelik politikaları belirlemesinde, hem de özellikle Avrupa Birliği üyesi olmayan göçmenlere vatandaşlık hakkı verilmesi konusundaki düzenlemelerde rol oynamaktadır. Fakat özellikle son zamanlarda meydana gelen Avrupa Birliğinin ortak politikalar belirleme yönündeki rolünün artması, bir yandan da ülkelerdeki iktidarların değişmesi ile politikaların değişmesi ve globalleşmenin etkisiyle bütün ülkeler, net olarak sınıflandırılacak olan yukarıdaki sistemlerden uzaklaşmakta, yavaş yavaş bir ortak noktada buluşma yönüne gitmektedirler. Örnek olarak Almanya'da Sosyal Demokrat-Yeşiller Koalisyonunun Vatandaşlık Kanununda yaptığı değişikliklerle, özellikle göçmenlerin Almanya'da

⁴ Stephan Castles, Mark J. Miller, (1998) The Age of Migration: International Population Movements in The Modern World, London: Macmillan, s. 244-250.

doğan çocuklarına vatandaşlık hakkı verilmesi ve vatandaşlığa geçiş için istenen şartları kısmen azaltması; Almanya'nın dışlayıcı modelden uzaklaşmasının ve asimilasyon modeline yaklaşmasının bir göstergesi olabilir. Aynı şekilde Fransa'da son yıllarda yapılan mevzuat değişikliği ile göçmenlere ve onların çocuklarına verilen vatandaşlık hakkının ve diğer sosyal hakların sınırlandırılması, Fransa'nın asimilasyon modelinden dışlama modeline doğru kaymasının göstergesi olarak kabul edilebilir. Yine çok kültürlü modelin belirgin uygulayıcısı olarak görülen İngiltere'nin son yıllarda yaptığı mevzuat değişiklikleri ile göçmenler ve mülteciler konusunda aşırı sınırlamalar getirdiği ve dışlayıcı politikaya yaklaştığı görülmektedir. Sonuç olarak, bu tip ülkelerin Avrupa Birliği Politikaları çerçevesinde sınırlayıcı bir politika uygulama noktasında birleşmeye doğru gittiği görülmektedir.⁵

Avrupa 1980'li, özellikle 1990'lı yıllarda bir yandan büyük sayılara ulaşmış göçmen nüfusu ve hâlâ büyük çaplı devam eden sığınmacı ve kaçak göçmen sorunlarıyla mücadele ederken, bir yandan da Avrupa'da Tek Pazar oluşumu ve entegrasyonu çerçevesinde kendi içinde mal, hizmet, sermaye ve insanların serbest dolaşımını sağlamak için sınırları kaldırıyordu. Özellikle 1993 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması bu tür politikaları, bu arada göç politikalarını Avrupa Birliği düzeyine ve gündemine alıyordu. Avrupa ülkeleri arasında göç kontrolü ve göçmen mevzuatının koordineli bir şekilde yürütülmesi çalışmaları da 1980'lerin ikinci yarısında özellikle Doğu Avrupa'dan hızlı göç ve aşırı mülteci ve kaçak göç akımıyla başlamıştır. Yine de 1993 Maastricht Antlaşmasına kadar göçle ilgili konular ya ulusal düzeyde kalmış ya da ülkeler arası işbirliği halinde yürütülmüştür. Avrupa Birliği öncülüğünde Avrupa ülkelerinde uygulanan bu sınırlayıcı politikalara, Avrupa Birliği üyesi olmayanların dışlanması ve kendi üyeleri vatandaşlarının serbestçe dolaşımını sağlamak amacı güdüldüğünden, **"Avrupa Kalesi"** oluşturulması politikası da denilmektedir.⁶

Bu konuda, Avrupa ülkeleri arasında en önemli adımlardan birisi de İngiltere, Danimarka ve İrlanda dışındaki 12 Avrupa Birliği ülkesinin imzaladıkları (1995) Schengen Anlaşmasıdır. Bu Anlaşmayla Avrupa ülkeleri, bir yandan kendi iç sınırlarındaki koruma ve kontrollerin kaldırılarak serbest

⁵ C. Levy (1999) "Asylum Seekers, Refugees and The Future of Citizenship in The European Union" in (eds) A. Bloch and C.Levy, Refugees, Citizenship and Social Policy in Europa, London : Macmillan.

⁶ K.Duke, R.Sales and J. Gregory (1999) "Refugee Resettlement in Europa" in (eds) A.Bloch and C.Levy, Refugees, Citizenship and Social Policy in Europa, London: Macmillan.

dolaşımın sağlanmasını, bunun yanında dış sınırların da ortak ve daha sıkı korunarak dış göçün önlenmesini karara bağlıyorlardı. Daha sonraki Dublin Şartı da Avrupa Birliği üyesi ülkelerde mülteci olmak için başvuran sığınmacılara uygulanacak prensipleri belirliyor ve bu konuda mükerrerlik olmaması için sistem getiriyordu. Maastricht Antlaşması da bu çalışmaların çerçevesini oluşturuyordu. Bu aşamaya kadar olan çalışmalar daha çok, bir bakıma, uluslarüstü bir düzenlemeden çok uluslararası işbirliği ve koordinasyon şeklinde yürümekteydi. Bu aynı zamanda bu aşamaya kadar ülkelerin (üye devletlerin) egemenlik alanı olarak görülen göç ve göçmen haklarıyla ilgili konuların Avrupa Birliği gündemine taşınması sürecinin ilk aşamalarıydı.⁷

Göç konusunda Avrupa Birliği üyesi ülkeleri işbirliğine zorlayan nedenlerden birisi de bazı üye ülkelerin ekonomik gerekçelerle ve işgücü ihtiyacını karşılamak ve ucuz işgücü temin etmek amacıyla hala göçmen almaya devam ettiği ve bunun Avrupa Birliği üyesi ülkeleri arasında rekabeti olumsuz etkilediği kanaatidir.⁸

İşte bu endişelerden dolayı İngiltere gibi bazı ülkelerin ulusal egemenliğin zedelendiği endişeleriyle muhalefetine rağmen 1993 Maastricht Avrupa Birliği Antlaşmasıyla birliğin dış sınırlarının korunması ve göçle ilgili düzenlemeler birliğin ortak çıkarı olduğundan ortak politika olarak benimsendi. Avrupa Birliğine bu konuda yetkiler verildi ve bu tarihten sonra Avrupa Komisyonu ve Bakanlar Kurulu bu konuları kapsayan düzenlemeler yaptı: Üçüncü Ülke Vatantaşlarının İstihdamı gibi. (Haziran 1994)⁹

1.3.Göçün Sonuçları

Göç ve buna bağlı olarak yerleşme olgusu üç önemli sonucu da birlikte getirmiştir:

İlk olarak “yabancı işçi”, “göçmen” veya “misafir işçi” kavramları, artık Topluluğa üye devletlerde yerleşerek, bu ülkelerde yasal olarak yaşayan göçmen işçiler ve ailelerinden oluşan nüfus dilimini tanımlamakta yetersiz kalmakta; Topluluğa yönelik göç ve göçmen sürecindeki değişim ve dönüşümün sonucu olarak, “göçmen” kavramı, üye ülkelerde doğup, büyüyen ikinci ve

⁷ R.Miles, D.Thranhardth (1995) Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion, London: Pinter Publisher.

⁸ Khalid Koser and Helma Lutz (1997) The New Migration in Europa: Social Constructions and Social Realities, London: Macmillan Press Ltd. s. 185.

⁹ Mark Mitchell and David Russell (1998) “Immigration, Citizenship and Social Exclusion in The New Europe” in (eds) Rob Sykes and Peter Alcock, Developments in European Social Policy Convergence and Diversity (Bristol) **The Policy Press**, s.76.

üçüncü kuşaklar dikkate alındığında anlamsız hale gelmektedir. Nitekim bugün artık Topluluğa üye ülkelerde yaşayan vatandaşlarımız kendilerini “Avrupalı Türkler” olarak tanımlamaktadırlar.

İkinci olarak, yerleşme olgusunun ortaya çıkışı, Toplulukta, “vatandaşlar” ve “yabancılar” ayırımını temel haklar bağlamında haksız kılmakta; sübjektif olan ve haksız hale gelen vatandaşlık kriterinin sorgulamasını gündeme getirmiş bulunmaktadır. Nitekim, üye devletlerde yasal olarak ikamet eden, çalışan, çalıştıran, hizmet sunan, aynı şekilde ve aynı esaslara dayalı olarak vergi ve prim ödeyen, ancak Topluluk vatandaşı olmayan nüfus dilimi, eşit sosyal haklardan yararlanma söz konusu olduğunda vatandaşlık engeliyle karşı karşıya gelmektedir. Bu durum, Sosyal İşler Komiseri Flynn’in, Topluluktaki 3. ülkeler vatandaşlarına atfen 1994’deki Porto Seminerinde yaptığı konuşmada ifade ettiği gibi “haksız bir durumdur”. Komisyon aynı noktadan hareketle, topluluğun göç politikasıyla ilgili Bildirgesinde, “objektif olarak aynı durumda bulunan işçilerin, yalnızca vatandaşlıkları nedeniyle farklı muamele görmemeleri gerektiğini” belirtmiştir.

Üçüncü olarak yerleşme olgusu, göçmen işçilerin geçici oldukları, bir gün ülkelerine geri dönecekleri esasına dayalı entegrasyon politikalarında ciddi değişiklikleri gerekli kılmaktadır. Göç sürecinin yerleşme olgusuna dönüşmesi hiç şüphesiz, Topluluk-dışı ülkeler vatandaşlarına uygulanan ve Türk vatandaşlarının da sık sık muhatap kaldıkları ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve sosyal dışlanmanın önlenmesini amaçlayan yeni tedbirlere duyulan ihtiyacı arttırmıştır. Söz konusu tedbirler, bir yandan onların iş piyasasına ve toplumsal yaşama aktif bir şekilde katılmalarını sağlamayı, diğer yandan da hak ve özgürlükler açısından “eşit olmayan” nüfus dilimleri oluşmasını önlemeyi amaçlamalıdır.

Vatandaşlık haklarıyla yakından ilgili olduğu belirtilen **sosyal dışlanma**, göçmenler açısından ev sahibi ülke vatandaşlarının sahip oldukları vatandaşlık haklarından mahrumiyet olarak tanımlanmaktadır. Bunların başında sorunlara doğrudan çözüm üretmede önemli bir vasıta olması nedeniyle, mahalli seçimlerde seçme seçilme hakkının tanınması gelmektedir. Artık Danimarka ve Hollanda uygulamalarının örnek alınarak, bazı “vatandaşlık” haklarının, Topluluk vatandaşlarına olduğu gibi, toplumun “vatandaş-olmayan” yerleşik diğer kesimine genişletilmesi zarureti ortaya çıkmıştır. Zira bir üye devlet vatandaşlarının, üstelik hukuken serbest dolaşım hakkına sahip Türk vatandaşlarının bu hakla sahip olmasını anlamak mümkün değildir. Bu bakımdan Maastricht Antlaşmasında yer alan “Avrupa vatandaşlığı” kavramının bu konuda anahtar bir rol üstlenmesi mümkün olabileceksen, söz konusu kavramın tanımına

Toplulukta yerleşik üçüncü-ülke vatandaşlarının dahil edilmemiş olmasının önemli bir eksiklik olarak altının çizilmesi gerekmektedir. Amsterdam Antlaşmasının da söz konusu haklar açısından bir ileri adım atmamış olduğu; Toplulukta yerleşik üçüncü-ülke vatandaşlarının “Birlik vatandaşlığı”nın kapsamına dahil edilmediği belirtilmelidir. Üstelik topluluğun yeni göç politikalarıyla ilgili düzenlemelerinde, Toplulukta yerleşik üçüncü-ülke vatandaşlarının entegrasyonlarıyla ilgili tedbirler önerilirken söz konusu gruba ‘uzun süreli mukimler’ veya ‘uzun süredir ikamet edenler’ tanımıyla kategorik olarak yaklaşılmakta, Toplulukta ‘Avrupa vatandaşları’ ve ‘diğerleri’ ayırımının sürdürüldüğü görülmektedir. Bu durumda ister istemez, önerilen entegrasyon tedbirlerinin, özellikle ırkçılık ve yabancı düşmanlığını önleme açısından, daha başlangıçta uygun bir psikolojik ortam yaratamayacağına işaret etmek gerekmektedir.

Ortaklık Konseyinin Antlaşma ve Katma Protokole dayalı olarak kabul ettiği 2/76, 1/80, 2/80, 3/80 ve 1/95 sayılı Kararlar, Ortaklık ilişkilerinin ikincil kaynaklarını oluşturmaktadırlar. Bunlardan, 2/76 sayılı Kararla yapılan düzenlemeleri geliştirmek amacıyla kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan, Ortaklığın Geliştirilmesi Hakkındaki 1/80 sayılı Kararın sosyal hükümleri (6-18 ve 29. maddeleri) işçilerin serbest dolaşımı ve çalışma statüleriyle ilgilidir ve ikamet hakkını türev hak olarak içermektedir. Özellikle 6. madde, Topluluktaki Türk işçilerin ve aile bireylerinin çalışma statülerinin ve bundan türeyen ikamet haklarının ana çerçevesini belirliyor olması ve bu nedenle de birçok Divan kararının konusunu oluşturması açısından önemlidir. 1/80 sayılı Karar hükümleri Topluluk, üye devletler ve Türkiye açısından bağlayıcıdır. Dolayısıyla Kararın 11. maddesi uyarınca Türkiye’de bulunan ve öngörülen koşulları yerine getiren üye devletler vatandaşları da Türk işçilerle aynı haklara sahiptirler.¹⁰

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE MÜLTECİLER VE BUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR

2.1.Mülteci-Sığınmacı Kavramları

1951 Birleşmiş Milletler Cenevre Sözleşmesi **mülteci** kavramını, “vatan-dışı olduğu ülkede meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için, vatandaşı olduğu ülke dışında

¹⁰ Şengül Berksu, (1999) *Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları*, Ankara: Azim Matbaacılık, s. 2-4.

bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı etmek istemeyen ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönemeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı” olarak tanımlamıştır.

Sığınmacı ise ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı etmek istemeyen, bir ülkeye sığınan ve o ülkeden mülteci statüsü talep eden yabancı olarak tanımlanabilir. Bu iki tanımdan hareketle mülteci ile sığınmacı arasındaki en temel fark, mülteci durumundaki yabancının sığındığı ülkede resmen bu statüde kabul edilmesine ve kendisine imkânlar sağlanmasına karşılık, sığınmacı olanlarda ise henüz böyle bir kabul ve buna bağlı olarak kendisine imkân sağlanması söz konusu değildir.

Avrupa sığınmacı ve mülteci politikasının gelişimi de diğer göçmen politikalarıyla paralellik gösterir ve birbirlerini etkiler. 1980’li yılların ikinci yarısına kadar Batı Avrupa ülkeleri, özellikle Doğu Avrupa’dan ve dünyanın diğer bölgelerinden gelen sığınmacıları, soğuk savaşın verdiği rekabet duygusuyla ve göçmen sayısı olarak aşırı nüfusa da ulaşmadığı için kabul ettiler ve 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsü verdiler. 1980’li yılların sonunda Sovyetler Birliğinin ve Varşova Paktının dağılmasıyla soğuk savaşın sona ermesi, ekonomik durgunluk ve aşırı göçmen ve mülteci akımıyla Avrupa ülkeleri bu konuda sınırlamaya gittiler ve 1951 Cenevre Sözleşmesini sınırlayıcı bir şekilde yorumlayarak sığınmacılara kapılarını kapattılar ve gelenlere de mülteci statüsünü çok sınırlı tuttular.

Özellikle sığınmacılar, artan bir şekilde, gerek Avrupa Birliği seviyesinde, gerekse münferit devletler tarafından uygulanan sınırlayıcı politikalarla yüzyüze kaldılar. 1980’lerden sonra Avrupa genelinde sığınmacı sayısında aşırı bir artış olmasına rağmen, mülteci statüsü verilenlerin sayısında oran olarak büyük bir düşüş görülmektedir.¹¹

2.2.Mülteci Kategorileri

AB seviyesinde ve özellikle üye ülkelerin mülteci politikalarıyla 1951 Cenevre Sözleşmesinin mülteci tanımındaki mülteci statüsü verilmesi için

¹¹ UNHCR (BMMYK) (1997) The State of The World's Refugees: A Humanitarian Agenda, **Oxford University Press**.

gerekli şartların sınırlayıcı olarak tanımlanması ve uygulanması sonucu değişik mülteci kategorileri ve tanımları ortaya çıkmıştır:¹²

Birinci kategori, Cenevre Sözleşmesine göre **mülteci** statüsü verilen mültecilerden oluşmaktadır ki bunlar, bulundukları ülkelerin vatandaşları ile siyasi haklar dışında eşit haklara sahiptir.

İkinci kategori mülteciler ise “**de facto mülteciler**” veya “**insani statü**” (İngiltere’de bu statüye, “**ülkede istisnai kalma hakkı verilen mülteciler**” denilmektedir) adı verilmektedir. Son yıllarda sığınmacı sayısındaki aşırı artış karşısında ülkeler ekonomik, politik ve sosyal gerekçelerle Cenevre Sözleşmesine tabi mülteci kabul etmek istemeyince, insani sebeplerle bu sığınmacıların kendi ülkelerinde kalmasına izin verdiler. Fakat bunlara diğer mültecilere verilen ekonomik ve sosyal haklar verilmemektedir.

Özellikle Yugoslavya’nın dağılma sürecinde ortaya çıkan savaşlardan sonra Avrupa’ya aşırı yük getireceği düşüncesi, Avrupa ülkelerini yeni bir çözüm bulmaya zorladı. Bu **üçüncü** bir mülteci kategorisinin oluşmasını sağlamıştır: “**Geçici koruma (Temporary protection)**”. Avrupa devletleri, bunların savaş sona erince geri döneceği beklentisindeydi ve çok sınırlı imkânlarla ve bu özel statüde ülkelerde kalmalarına Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)’nin de baskıları ile izin vermiştir.

Özellikle İngiltere’de ve diğer Avrupa ülkelerinde mülteci sayısındaki aşırı artış, politik gündeme bir başka sığınmacı-mülteci gruplandırmasını getirmiştir: **Sahte sığınmacılar (Bogus asylum seekers)-gerçek sığınmacılar (gencin asylum seekers)**. Birinci grup sığınmacıların aslında ekonomik amaçlarla göç ettikleri, fakat ekonomik göçe bu ülkelerce izin verilmediği için kovuşturmaya uğradıkları iddia edilerek, mülteci statüsünden yararlanmak istediklerine inanılmakta olup, mülteci statüsü verilmemesi yönünde kamuoyu oluşmaktadır. İkinci grup sığınmacıların ise gerçekten kendi ülkelerinde kovuşturma tehlikesinde olduklarına inanılmakta ve onlara mülteci statüsü verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

2.3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Mülteci Politikaları

1980’lerden önce Avrupa’da ortak bir sığınmacı ve mülteci politikasından bahsetmek mümkün değildi. Hızla artan sığınmacı akımının etkisiyle 1980’lerin ortasından sonra, sığınmacı politikalarında ortak uygulamalar yönüne gidildi.

¹² D. Jolly, L. Kelly and C. Nettleton (1996) “Refugees in Europa: The Hostile New Agenda” in Minority Rights Group International Report 96/5.

Fakat bu daha çok ülkeler arası işbirliği şeklindeydi. Mülteci politikasında ülkeler arasındaki kanun, prosedür ve gelenek farklılıkları, Avrupa’da çok farklı uygulamalara ve uyuşmazlıklara yol açmıştır. Bu uyumsuzluğu ve ortaya çıkan adaletsizliği gidermek için Avrupa Konseyi’nin ve BMMYK’nın çalışmaları olmuştur. Avrupa Konseyi’nin 1976 ve 1981 yıllarında Avrupa ülkelerine, bu konuda işbirliğine davet eden tavsiye niteliğinde genelgeleri oldu. 1980’li yılların ortalarına gelindiği zaman Avrupa Devletleri mülteci ve sığınmacı politikasında bir işbirliği ve uyum çalışması gerektiğini ciddi olarak anladılar. Bu uyum ve işbirliği, ne olursa olsun Avrupa’da mülteci ve sığınmacı sayısını azaltmak amacındaydı.

Bu uyum çalışmaları çerçevesinde, bazı ülkeler daha aşırı, (sert) sınırlayıcı politikalar izlerken (Kuzey Avrupa ülkeleri), bazılarının daha hoşgörülü ve toleranslı politikalar takip ettiği (Güney Avrupa ülkeleri) görülmektedir. Örnek olarak İtalya, 1990’lara kadar üçüncü dünya ülkelerinden gelen sığınmacılara mülteci statüsü vermiştir.

Dublin Zirvesinde ülkelerin ortak mükerrerliğin önlenmesi ve mülteci statüsünün verilmesinde sınırlayıcı davranılması konusunda ortak kararlar alınmıştır.¹³

Göç ve mülteciler konusunda Avrupa Birliği’nin en önemli düzenlemesi ve Avrupa Birliğinin bu konuları direkt gündeme alması 1997 **Amsterdam Antlaşması**yla olmuştur. Amsterdam Antlaşması göç ve mülteci meselelerini diğer idari konularla birlikte Birliğin birinci öncelikli konusu durumuna getiriyor ve bu konularda genel prensip niteliğinde ve ülkeleri bağlayıcı hükümler koyuyor. Ayrıca bu Antlaşma diğer bazı konularda olduğu gibi Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Mahkemesi’ne bu konularda karar alma ve uygulama yönünde geniş yetkiler veriyor. Antlaşma ayrıca, **Schengen Antlaşması**nı Birliğin Antlaşması olarak korumaya ve güvenceye alıyor ve özellikle dış sınırların korunmasıyla ilgili hükümlerin, imzalamış olsun olmasın bütün Birlik üyesi ülkelerce uygulanması gerektiğini hükme bağlıyor.

Avrupa Birliğinin bu düzenlemelerine rağmen yine de göç ve mülteciler konusundaki politika uygulamaları, devletlerin politikası olarak devam etmektedir. Üye ülkeler bu konuları egemenlik alanı olarak görmekte ve kendi politikalarını Avrupa Birliği prensipleri yönünde geliştirmeye çalışmaktadır.¹⁴

¹³ D.Jolly, L.Kelly and C. Nettleton (1996) “Refugees in Europa: The Hostile New Agenda” in Minority Rights Group International Report 96/5 s.22-23.

¹⁴ Mark Mitchell and David Russell (1998) “Immigration, Citizenship and Social Exclusion in the New Europe” in (eds) Rob Sykes and Peter Alcock, Developments in European Social Policy Convergence and Diversity (Bristol) **The Policy Press**, s.75.

Özellikle sığınmacılar ve mülteciler konusunda 1951 Cenevre Sözleşmesinin sınırlayıcı yorumuna gidilerek, dışlayıcı politikalar uygulamaya devam edilmektedir. Sığınmacıların müracaatları ve bunların mülteci statüsüne girip girmeyeceği kararı uzun zaman almakta ve bu arada sığınmacıların caydırılması için, karar bekleyenler uygunsuz şartlardaki bekleme merkezlerinde (bir bakıma toplama kampı) tutulmaktadır. Pek çoğuna mülteci statüsü dışında, ekonomik ve sosyal hakları olmayan statüler oluşturulmaktadır. Örneğin İngiltere’de bu statüye “istisnai ülkede kalma hakkı” denilmekte ve bu kişilere mültecilere verilen sosyo-ekonomik haklar verilmemektedir.

2.4. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Raporu (1997)

BMMYK, uluslararası kuruluşlar ve devletlerin, savaşlar, iç çatışmalar ve etnik mücadelelerin sona ermesi ve bölgeler arası ekonomik dengesizliklerin ortadan kaldırılması yönünde gerekli tedbirleri almazlarsa, bunun uluslararası göç ve mülteci akımını arttıracaklarını belirtmektedir. Rapor ayrıca, bölgeler arasında gerek fiziki yaşama şartları, gerekse güvenlik açısından büyük farklar olduğu sürece, insanların bütün engellemelere rağmen bir şekilde daha fakir, güvensiz ve temel hakların olmadığı bölgelerden, daha zengin, güvenli ve insan haklarına saygılı bölgelere göçünün kaçınılmaz olduğunu, göç alan ülkelerin ve uluslararası kurumların buna hazırlıklı olmaları gerektiğini vurgulamıştır.¹⁵

2.5.İngiltere Mülteciler ve Sığınmacılar Kanunu (Immigration and Asylum Act 1999)

2.5.1. Hazırlanışı

Bu Kanun, İngiltere’de göç ve sığınmacılarla ilgili düzenleme yapan en son kanun olup, 27 Temmuz 1998 tarihli Hükümet bildirisinde (White Paper) yer alan, Hükümetin göç ve mülteci politikasının bir yansımasıdır. Bahse konu raporda hükümet, daha adil, daha sıkı ve daha etkili bir göç ve sığınmacı politikası izlenmesini; uygulanması daha kolay, gelişmelere cevap veren, sıkı bir göç kontrolü sağlayan; bu arada İngiliz vatandaşlarına ve İngiltere’de yaşama hakkı elde etmiş göçmenlere iyi kalitede hizmet vermeyi amaçlayan bir göç politikası ön görüyordu.

2.5.2. Kanunun İçeriği (Özet)

Bu Kanun 170 madde olup, göç ve sığınmacılarla ilgili bütün alanları düzenler. Bu alanların içinde bu kişilerin, İngiltere’ye gelmeden önceki,

¹⁵ UNHCR, (1997) The State of The World's Refugees: A Humanitarian Agenda, Oxford University Press.

İngiltere'ye ulaştıkları anda liman ve havaalanı girişlerindeki ve İngiltere'ye girdikten sonraki durumlarını düzenler. Kanunda, bir yandan turist olarak gelenlerin işlerinin daha seri olarak yapılmasına çalışılırken, öte yandan kaçak giriş ya da gayri kanuni giriş ile yetkisiz kişilerin ülkeye girmelerine ve kalmalarına yönelik uygulama gücünü artırır. Bu Kanunla gerçek sığınmacıların ihtiyaçlarının daha iyi şekilde karşılanması yönünde tedbirler alınırken, mevcut koruma tedbirleri ve kaçak göç ile ilgili cezalar arttırılır.

Bu Kanun on ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölüm, göç kontrol sisteminin daha sade ve etkili olmasını, bu konudaki belge ve işlemlerin ücretsiz olduğunu belirtir. Ayrıca kapılarda göç kontrolü yapan memurların görev ve yetkilerini arttırarak, kanunsuz geldiği tespit edilenlerin geri çevrilmesi yetkisini verir; bu konuda yapılacak alt düzenlemeler için prensipler ve ilkeler belirtir.

İkinci Bölüm, ülkeye kaçak veya yetersiz belge ile yolcu getirenlerin cezalandırılması ile ilgilidir.

Üçüncü Bölüm, sığınmacıların mülteci olup olamayacaklarına karar verilmeye kadar ikamet şartlarında bekletilmesini öngörür.

Dördüncü Bölümde, göçmen ve sığınmacıların müracaatları ve diğer idari işlemlerle ilgili düzenlemeler yer alır.

Beşinci Bölümde, göçmen danışmaları ile ilgili düzenlemeler vardır.

Altıncı Bölüm, sığınmacılara verilecek yardımları ve sağlanacak imkânları düzenler.

Yedinci Bölüm, gümrük kapılarında kontrol yapan memurlara, belirli kişileri arama, tutuklama ve gerekirse parmak izi alma yetkisini verir.

Sekizinci Bölüm, sığınmacıların bekletildiği sığınmacı evlerinin (detention centres) yönetim ve çalışma esaslarını düzenler.

Dokuzuncu Bölüm, yabancılarla evlilik işlemlerini ve bunun sağladığı hakları düzenler.

Onuncu Bölüm, çeşitli konuları, alt düzenlemelerin ilkelerini ve kanunun yorumu ile ilgili ilkeleri düzenler.

3. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YABANCI UYRUKLULARIN İSTİHDAMI VE BUNA İLİŞKİN UYGULAMALAR

1. Genel Hukuki Çerçeve¹⁶

Avrupa Birliğinde (AB) serbest dolaşım “Ortak Pazar”ın ilk yıllarında ücretli bir işte çalışanlarla sınırlı iken, 1993 yılından itibaren genel bir hak

¹⁶ Şengül Berksu, (1999) Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları, Ankara: Azim Matbaacılık, s.10-21.

haline gelmiştir. Arzu eden her Avrupalı (öğrenciler, bağımsız çalışanlar, turistler, emekliler) bu hakkı kullanabilmektedir. Amsterdam Antlaşması ile işçiler Avrupa'sının, halkların Avrupa'sı haline geldiği ifade edilmektedir. Yeni Antlaşma, serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılması ve güvenliğin sağlanmasına ilişkin vasıtaların güçlendirilmesini amaçlamaktadır.

Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma, üye devletlerin işçileri arasında vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılığı yasaklamış, sosyal güvenlik haklarının transferine ilişkin başlıca engelleri ortadan kaldırmış ve tüm AB vatandaşları, diğer bir üye devlette acil sağlık yardımlarından yararlanır hale gelmiştir.

Bu sonuca, mevzuatta adım adım kaydedilen gelişme ve AB Adalet Divanı'nın (ABAD) içtihatları yoluyla ulaşıldığı; söz konusu gelişmenin serbest dolaşımdan yararlananların kişisel kapsamını genişlettiği, serbest dolaşımın önündeki gerçek engellerin veya üye devletlerin kısıtlayıcı yorumlarından kaynaklanan engellerin ortadan kaldırılmasını sağladığı ifade edilmektedir.

Ayrıca, Maastricht Antlaşmasının 8. maddesi ve Birlik vatandaşlığının geliştirilmiş olmasının yeni bir gelişmeye işaret ettiği belirtilmektedir. Bu gelişme, 'ülkeye giriş ve ikamet hakkının hiçbir ayırım gözetmeksizin üye devletlerin her kategorideki tüm vatandaşlarına genişletilmesidir'. Amsterdam Antlaşması bu durumu pekiştirmekte, serbest dolaşımın önündeki son engellerin de kaldırılmasını ve bireysel hakların güçlendirilmesini öngörmektedir.

Ortak Pazar, hizmetler ve mallar dahil üretim faktörlerinin serbest dolaşımı üzerindeki engellerin ortadan kaldırılmasını gerektirdiğinden, başlangıçta Topluluktaki işçilerin serbest dolaşımı, ekonomik bir amacın gerçekleştirilmesinin önkoşulu olarak görülmüş, bir ekonomik olgu olarak algılanmıştır. Diğer bir deyişle Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Antlaşmasının, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme özgürlüğü ve hizmet sunma serbestisine ilişkin hükümleri, bir üretim faktörü olan insan kaynaklarının yer değiştirmesi olarak görülmüştür. Bununla birlikte başlangıçtan itibaren, AET Antlaşmasının 51. maddesinde de yer aldığı üzere bir sosyal koruma fikrinin mevcut olduğu belirtilmektedir. Gelişme süreci içinde, Antlaşmanın 7. maddesi ile öngörülen 'ayrımcılık yasası' şeklinde değil, aynı zamanda haklardan yararlanmada saygınlık ve eşitliğin tanınması olarak algılanmaya başladığı ifade edilmektedir.

Öte yandan, AB Antlaşması geniş bir perspektif getirmiştir. İlave edilen yeni hükümlerle, Birliğin genel amaçları genişletilmiş, Başlangıç kısmında ve 'B Maddesinde' açıklandığı şekilde, amaçlar arasında "demokrasiye ve insan haklarına saygı", "gelişme, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması", "kişilerin serbest dolaşımının kolaylaştırılması" ve "Avrupa vatandaşlığının

oluşturulması” gibi hususlara da yer verilmiştir. Sözü edilen amaçları gerçekleştirmek üzere AT’nu kuran Antlaşmaya eklenen 3c ve 7a maddelerinde, kişilerin serbest dolaşımı öngörülmüş; II.Bölüm eklenerek, 8-8e maddelerinde Birlik vatandaşlığı düzenlenmiştir.

III. Bölümde ise:

“Sosyal Politika, Öğretim, Mesleki Eğitim ve Gençlik (m.117-122, 126, 127), Kültür (m.128), Ekonomik ve Sosyal Bütünleşme (m. 130 l-130e)” konuları yer almıştır.

Avrupa Birliğine kazandırılan bu yeni boyutun temelinde ortak bir öge olarak, “Avrupa Vatandaşlığı” bulunmakta; Antlaşmanın Başlangıç kısmında, kişilerin serbest dolaşımının politik ve insani bir çerçeve içerdiği ifade edilmektedir.

Amsterdam Antlaşmasının amaçlarından ilki, “istihdam ve Avrupa vatandaşlarının hakları”nı Birliğin merkezine taşımak, ikincisi, “serbest dolaşım önündeki mevcut engelleri ortadan kaldırmak ve güvenliği güçlendirmektir”.

Kişilerin serbest dolaşımı Topluluk hukukunda, aşağıda belirtilen hükümlerle düzenlenmiştir:

- AB Antlaşmasının Başlangıç kısmının 10. paragrafı
- AT Antlaşmasının m.3(c) ve (d), 7A ve 8A maddeleri,
- AT Antlaşmasının III. Başlığı altında yer alan ‘kişilerin serbest dolaşımı’na ilişkin özel hükümler. Özellikle:
 - İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin 48. madde,
 - Yerleşme hakkına ilişkin 52. madde ve
 - Hizmetlerin serbest dolaşımına ilişkin 59. madde.

Bu hükümlere göre serbest dolaşım hakkı, üye devletler topraklarına giriş ve amaca uygun ikamet hakkından oluşmaktadır. Serbest dolaşım hakkından yararlanan kişi, kendi ülkesi dışında diğer bir üye devlete giriş yaptıktan sonra, “Antlaşmanın uygulama kapsamına giren alanlarda, vatandaşlık esasına dayalı ayırmacılığın yasaklanması” öngören 6. maddenin (önceki m.7) sağladığı korumadan yararlanır. Genellikle **“ayırmacılık yasağı”** olarak anlaşılan bu hüküm, başka bir deyişle **“ulusal muamele ilkesi”**nden (the principle of national treatment) yararlanma şeklinde de ifade edilmektedir.

Yukarıda sözü edilen kural uyarınca üye devletlerin, antlaşmanın maddi ve kişisel uygulama alanının içinde bulunan vatandaşlarının, diğer bir üye ülkede

bulunmaları veya sürekli ikamet etmeleri halinde, sahip oldukları hakların bu ülkenin kendi vatandaşlarına tanınan haklar içinde asimile edilmesi gerekmektedir. Hakların asimilasyonunun bu temel kuralı Antlaşmanın konuya ilişkin diğer özel hükümleriyle yansıtılmıştır: işçiler için m.48 (2), yerleşme hakkı için m. 52 (2), hizmetler için m.60 (3), bu anlamda hükümler içermektedirler.

Söz konusu kuralın, aynı zamanda Topluluk mevzuatının geliştirilmesine ve içtihatlarla geniş ölçüde rehberlik ettiği belirtilmektedir.

Serbest dolaşım konusunda geniş bir Topluluk müktesebatı (acquis communautaire) bulunmaktadır. Topluluk müktesebatını oluşturan hukuki düzenlemeleri başlıca üç grupta toplamak mümkündür:

a) Serbest dolaşıma ilişkin ilk kurallar Topluluğu kuran **AET Antlaşmasında** yer almıştır. Bunlara, yukarıda da belirtildiği üzere, “**Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma**” olarak anılan “Avrupa Birliği hakkındaki **Maastrecht Antlaşması**” ve daha sonra Avrupa Birliği hakkındaki Antlaşmayı değiştiren “**Amsterdam Antlaşması**”yla getirilen kurallar eklenmiştir.

Sözü edilen kuralların çoğu üye devletlerle doğrudan etkili olup, bir kısmı daha sonra ikincil mevzuatın geliştirilmesine yasal dayanak oluşturmuştur.

b) İkinci grupta yer alan kurallar, serbest dolaşıma ve diğer üye devletlerde yerleşik göçmenlere yapılacak muameleye ilişkin **özel tüzük ve direktiflerden** ibarettir. Sözü edilen düzenlemelerden, bir kısmı aşağıda sıralanmıştır:

- Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı hakkında 15.10.1968 tarih, (AET) 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü (OJL 257, 19.10.1968, sf.2).

- Üye devletler işçileri ve aile bireylerinin Topluluk içinde dolaşım ve ikametleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması hakkında 15.10.1968 tarih, 68/360/AET sayılı Konsey Direktifi (OJL 257, 19.10.1968 s.1).

- Yabancıların ikamet ve dolaşımlarına ilişkin olarak kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleriyle alınan özel tedbirlerin koordinasyonu hakkında 25.2.1964 tarih, 64/221/AET sayılı Konsey Direktifi (OJ 056, 4.4.1964, sf.850).

- Bir üye devlette işçilerin aktif çalışma yaşamından sonra ikamete devam hakkını düzenleyen 29.6.1970 tarih, (AET) 1251/70 sayılı Komisyon Tüzüğü (OJL 142, 30.06.1970. sf.24).

- Topluluk içinde yer değiştiren işçiler ve ailelerine sosyal güvenlik sistemlerinin uygulaması hakkında 14.06.1971 tarih, (AET) 1408/71 sayılı Konsey Tüzüğü (OJL 149.5.7.1971, sf.2).

- Topluluk içinde yer değiştiren işçiler ve ailelerine sosyal güvenlik sistemlerinin uygulaması hakkında (AET) 1408/71 sayılı tüzüğün uygulanma prosedürüne ilişkin 21.3.1972 tarih, (AET) 574/72 sayılı Konsey Tüzüğü (OJL 074 27.3.1972, sf.1).

c) Üçüncü grupta, **Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın (ABAD) İçtihatları** yer almaktadır. Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin sorunlar, ABAD'ın çok sayıda kararının konusunu oluşturmuştur.

Kişilerin serbest dolaşımının anlam ve içeriği gerek Antlaşmalar, gerekse yukarıda sözü edilen Tüzük ve Direktiflerle düzenlenmiş, uygulamada karşılaşılan sorunlara ABAD kararlarıyla açıklık getirilerek geniş bir içtihat yaratılmıştır. Örneğin, ayırmacı muamele görmeme hakkı ile ilgili olarak topluluk Adalet Divanı tarafından aşağıda belirtilen kıstasların tespit edildiği anlaşılmaktadır:

- Ulusal kamu yararı nedeniyle iç mevzuat hükümleri talep hakkı veriyorsa, diğer üye devletler vatandaşlarına da bu talep hakkının tanınması gerekmektedir. (ABAD Kararı No:15/60, XV, sf. 363). Divan, örneğin, işyerinin korunmasıyla ilgili olarak, askerlik görevini Almanya'da yapan bir Alman'ın işinden ayrılmasına ilişkin talep hakkının aynen, Almanya'da çalışan, fakat askerlik görevini İtalya'da yapan bir İtalyan işçiye de tanınmasını kararlaştırmıştır.

- Ayırmacı muamele görmemeye ilişkin talep hakkı, yalnız normatif çalışma kuralları açısından değil, aynı zamanda 'de facto' olarak, işveren veya devlet takdiri ile verilen sosyal yardım ve avantajlar için de geçerlidir (Divan Kararları, No: 9/94, 68/74, 32/75).

- Ayırım yapmama kuralı yalnızca vatandaşlık esasına dayalı ayırmacılığı yasaklamaktadır. Konunun gerekli kıldığı diğer ayırmacılıklara izin verilmektedir (Divan Kararı, No:152/73). Örneğin, bir işin icrası lisan bilgisini gerektiriyorsa, iş almada bu tür bir fark gözetilebilecektir.

2. Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımının Anlamı

Bugün gelinen noktada Topluluğun dört temel özgürlüğünden biri olan **"kişilerin serbest dolaşımı"** üç boyutu olan bir ilke konumundadır. İlk olarak belirtilmesi gereken husus, serbest dolaşım Birlik vatandaşları açısından **"bireysel bir hak"**tır. İkinci olarak, bu hakkın özünü yalnızca **kişilerin üye devletler topraklarına serbest giriş ve dolaşımları** değil, aynı zamanda **üye devletler topraklarında ikamet hakkına** sahip olmaları oluşturur. Üçüncü

olarak **bu hak, ayırım yapmadan tüm Birlik vatandaşlarına tanınmıştır.** Ancak, Antlaşma veya Antlaşmanın uygulamasına yönelik olarak kabul edilen düzenlemelerle öngörülen, örneğin kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığına bağlı nedenlerle getirilen sınırlandırmalar saklıdır.

Daha önce de belirtildiği üzere, AET Antlaşmasının temel ilkelerinden biri olan her hangi bir üye devlette ikamet hakkı, başlangıçta bir mesleki faaliyet göstermekle sınırlı iken, daha sonra ikincil mevzuattaki gelişmelerin ve Divan içtihatlarının etkisiyle bu kavramın içeriği genişletilmiş ve genel olarak kişileri kapsayan bir anlam kazanmıştır. Birlik vatandaşlarına diğer üye devletlerde dolaşım ve ikamet hakkını tanıyan Maastricht Antlaşması, ülkeye giriş ve burada ikamet hakkını üye devletlerin her kategorideki vatandaşlarını kap-sayacak şekilde hiçbir ayırım gözetmeden genişletmiştir. Amsterdam Antlaşması ise bu durumu güçlendirmektedir.

3. İşgücünün Serbest Dolaşımına İlişkin Özel Hükümler

Ortak iş piyasasının temel kuralı üye devletler vatandaşlarının, diğer üye devletlerde, bu devletlerin kendi vatandaşlarıyla eşit koşullar altında bir işe girmeleri ve bu işte çalışmaları için hareket özgürlüğünü sağlamaktır. Topluluk üyesi devletler işçileri bakımından söz konusu hareket özgürlüğü Topluluk Antlaşmasının 48-51. maddelerinde yer alan özel hükümlerle düzenlenmiştir.

Topluluk Antlaşmasının 48. maddesi uyarınca, kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenlerine dayalı sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla, üye devletler vatandaşları arasında çalışma, ücret ve diğer çalışma koşulları açısından vatandaşlık esasına dayalı her türlü ayırmacılığın ortadan kaldırılmasını gerektiren **serbest dolaşım hakkı:**

- i) Herhangi bir üye devlette sunulan **açık işlere başvurma,**
- ii) Bu amaçla **üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma,**
- iii) Bir üye devletin kendi vatandaşları için geçerli yasal ve idari hükümler çerçevesinde çalışmak amacıyla bu **üye devlette oturma,**
- iv) Komisyon tarafından getirilecek uygulamaya ilişkin düzenlemelerin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bir üye devlette çalıştıktan sonra, bu **ülke topraklarında kalma,**

haklarını içermektedir (m.48). Ancak, bu madde hükümlerinin, kamu hizmetinde çalışmaya uygulanmayacağı öngörülmektedir (m.48(4)).

Antlaşmanın 48. maddesinin amacı işçilerin serbest dolaşımını gerçekleştirmektir. Söz konusu maddenin, bir yandan, üye devletlerden ulusal mev-

zuatlarında kendi vatandaşlarıyla ilgili değişiklikler yapılmasını talep ettiği (örneğin, iş aramak üzere diğer bir üye devlete gitmelerine izin vermek gibi), diğer yandan da, bir üye devlet için tamamen bir iç mesele olan bir duruma uygulanmayacağı belirtilmektedir. Diğer bir deyişle kişi, topluluk içinde serbest dolaşım hakkını kullanmamışsa bu maddeye dayalı olarak hak talep edemez. Ayrıca 48. maddenin uygulanmasının bir üye devlet topraklarında vuku bulan bir ekonomik ilişki veya faaliyet koşuluna bağlı olmadığı, gerek yürürlüğe girdikleri, gerekse etki yarattıkları yer itibarıyla topluluk içinde yer alan tüm yasal ilişkilerin yargılanmasına uygulanacağı ifade edilmektedir.

Antlaşmanın 48(2). maddesinde öngörülen üye devletler işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları konusunda vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılmasıyla ilgili yasaklamanın, doğrudan çalışma koşullarına ilişkin ulusal tedbirlerle sınırlı olmayıp, aynı zamanda, kişilerin serbest dolaşımını engelleyen diğer ayrımcılık şekilleriyle de ilgili olduğu belirtilmektedir. Ancak, 48. maddenin, üye devletlerin, ülkelerindeki yabancıların dolaşımını izlemek üzere bazı tedbirler almalarına engel oluşturmadığı ve üye devletlerin, göçmenlerle ilgili topluluk kuralları çerçevesinde cezalar da getirebildikleri anlaşılmaktadır. Söz konusu hükümlerin ihlaline ilişkin bu cezaların, vatandaşlara uygulanan cezalarla eşit önemde olması ve işlenen suçun ağırlığı ile orantılı olması gerekmektedir.

Antlaşmanın 49. maddesi, işçilerin serbest dolaşımını engelleme ihtimali olan idari usulleri ortadan kaldıracak ve bir üye devletteki iş arzlarını diğer bir üye devletteki iş talepleriyle karşılaştırılacak mekanizmayı kuracak mevzuatı çıkarma konusunda Konseyi yetkili kılmaktadır.

Antlaşmanın 50. maddesinde üye devletlerin ortak bir program çerçevesinde genç işçilerin değişimini kolaylaştıracakları öngörülmektedir.

Antlaşmanın 51. maddesi hükmü, Konseyin yetkisini, göçmen işçilerin sosyal güvenlik alanlarındaki haklarını güvenceye kavuşturacak yasal tedbirleri alacak şekilde genişletmektedir.

4. İşçi Tanımı

İşgücünün serbest dolaşımı açısından dikkate alındığında, AT Antlaşmasının III. Başlığının 1.Bölümü ‘İşçiler’ başlığını taşımakla birlikte Antlaşma ‘işçi’ kavramını tanımlamamaktadır. İşçilerin serbest dolaşımının gerçekleştirileceğinin ‘üye devletler işçileri’ arasında ayrımcılığın ve ‘diğer üye devletler işçilerine’ uygulanan kısıtlamaların kaldırılacağına ifade edildiği 48-51. maddelerde ‘işçi’ kavramından, mevcut veya potansiyel bir iş sözleşmesi

uyarınca çalışan gerçek kişilerin anlaşıldığı, yerleşme özgürlüğü ve hizmet sunma serbestisinden yararlanan ‘bağımsız çalışanların’ bu kapsamda dikkate alınmadığı belirtilmektedir.

Diğer taraftan, toplulukta işçilerin serbest dolaşımına ilişkin 1612/68 sayılı Tüzüğün 1. maddesi de ‘bağımlı çalışan olarak faaliyet gösterme’ hakkına atıfta bulunmakta, bu ifade de herhangi bir tanım içermemektedir.

Ancak, Divan’ın içtihatlarından da anlaşıldığı üzere söz konusu kavramların, objektif anlamlarına göre ve Antlaşmanın amacı doğrultusunda yorumlanmaları gerektiği; bir topluluk anlamı taşıdıklarından, üye devletlerin ulusal mevzuatlarına göre tanımlanmalarının doğru olmadığı ve Antlaşma tarafından garanti edilen temel özgürlüklerden birinin uygulama alanını tanımlamaları nedeni ile kısıtlı bir şekilde yorumlanmalarının da mümkün olmadığı ifade edilmektedir.

Topluluk hukuku anlamında, bir kimsenin kısmi süreli veya ilgili sektörde garanti edilen asgari ücret düzeyinin altında da olsa ‘işçi’ olarak veya ‘bağımlı çalışan olarak’ faaliyet göstermesi mümkündür. Ancak söz konusu kavramların, gösterilen gerçek ve etkin faaliyetleri kapsadığı, ‘marjinal veya geçici’ nitelikteki faaliyetleri kapsamadığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan yine Divan’ın çeşitli içtihatlarında sosyal güvenlik açısından işçi kavramının, ‘çeşitli ulusal sosyal güvenlik sistemleri tarafından bu sıfatla kapsanan kişiler’ şeklinde geniş bir anlam yüklenerek yorumlanmış olduğu; bunun sonucu olarak da 1408/71 sayılı Tüzüğün kapsamının, Antlaşmanın 48. maddesi uyarınca serbest dolaşım hakkından yararlanan işçilerle sınırlı olmayıp, bir üye devletin sosyal güvenlik sisteminin kapsamına giren, ücretli ve ücretsiz çalışan herkesin kapsama dahil olduğu ifade edilmektedir.

5. İşçilerin Serbest Dolaşımının Kapsamı

5. 1. Üye Devletler Topluluklarına Giriş Hakkı

AB vatandaşları, geçerli bir pasaport veya kimlik belgesi ibraz etmek suretiyle topluluğa üye devletlere giriş hakkına sahiptirler. Başka hiçbir belge veya örneğin beyanda bulunma, soruları cevaplandırma veya belgelerini damgalatma gibi formalitenin talep edilemeyeceğini Divan’ın, Pieck Davasında (Pieck, 157/79 ve ayrıca, Komisyon-Hollanda, 68/89) kararlaştırmış olduğu;

Topluluk vatandaşları açısından ülke topraklarına giriş hakkının, üye devletlerin toprakları içinde olduğu gibi, topluluk içinde de sınır kontrolleri olmadan serbest dolaşmaları anlamına geldiğinin genel kabul görmüş bir tanım olduğu belirtilmektedir.

Yukarıda da değinildiği gibi Antlaşma işçilere sunulan işleri kabul etmek amacıyla üye devletler arasında serbest dolaşım hakkını tanımaktadır. Bu amacı uygulamaya koymak için de Konseye mevzuat çıkarma yetkisi verilmiştir. Söz konusu yetki çerçevesinde Konsey, üye devletler işçileri ve ailelerinin dolaşım ve ikametleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması hakkındaki 15 Ekim 1968 tarih, 68/360 sayılı Direktifi çıkartmıştır. Divan, Antlaşmanın 48. maddesinin ve 68/360 sayılı Direktif hükümlerinin doğrudan uygulanır olduğunu kararlaştırmıştır.

Burada Antlaşmanın 48 (3) (b) maddesinde, sunulan işleri kabul amacıyla serbest dolaşım hakkının öngörülmüş olduğu, iş aramak amacıyla serbest dolaşım hakkına değinilmediği belirtilmesi gereken önemli bir husustur. Ancak, Royer Davasında (C- 48/75, 1976, E.C.R. 497) Divan, ilgili direktiflerin (68/360 dahil), doğrudan Antlaşma tarafından tanınan hakların uygulama kapsamını ve ayrıntılı kuralları belirlediğini açıklamış; Antlaşma ile niyetlenen amacı gerçekleştirmek üzere işçilerin bir üye devletin topraklarına giriş hakkı ve özellikle iş aramak ve çalışmak amacıyla bu üye ülkede ikamet hakkı olduğunu kararlaştırmıştır. Nitekim, 1612/68 sayılı Tüzüğün sağladığı elverişli yasal dayanak nedeniyle bir üye devlette iş arayan diğer üye devletler vatandaşları, bu ülkede iş aramak amacıyla üç ay ikamet hakkına sahip bulunmaktadır.

68/360 sayılı Direktifle üye devletlerden, Direktif kapsamına giren kişilerin ülkelerine girişine izin vermeleri talep edilmektedir (m. 1). Bu amaçla, işçinin üye devlet vatandaşı olmayan aile bireyleri hariç, herhangi bir giriş vizesi veya benzeri bir doküman (m.3) talep edilmemektedir.

5.2. İkamet Hakkı

68/360 sayılı Direktif, Antlaşmanın 48(3)(c) maddesi uyarınca, diğer üye devletler işçilerinden:

- (a) Bir üye devlet topraklarına giriş yaptıkları belgeyi ve
- (b) Bir işverenle yapılan iş sözleşmesini veya bir çalışma belgesini, sunan işçilere ikamet hakkı tanıyacıklarını öngörmektedir.

İkamet İzni

68/360 sayılı Direktifin 4. maddesinin, ikamet hakkının bir kanıtı olarak, üye devletler vatandaşı olan işçiler ve aile bireylerine ikamet izni verilmesini öngördüğü belirtilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen Royer Davasında Divan, işçinin ikamet hakkının, doğrudan Antlaşmayla mı tanındığı; yoksa, ulusal makamlar tarafından verilmiş

bir belge şartına mı bağlı olduğu sorusunu, 48. maddenin bu hakkı, bu hükmün kapsamına giren kişilere doğrudan tanınmış olduğu şeklinde cevaplandırmıştır.

İkamet İzninin Sona Ermesi ve Uzatılması

Direktifin 4.maddesinde öngörülen koşulları yerine getiren işçi ve aile bireylerine üye ülkenin her yerinde, verildiği tarihten itibaren en az beş yıl geçerli ve otomatik olarak uzatılabilir bir ikamet izni verilmesi öngörülmektedir (m.6). Her ne kadar ilk ikamet izni alınmasında çalışmanın belgelenmesi gerekli ise de, geçerli bir ikamet izninin, ilgili istihdam kuruluşunca teyit edilen irade dışı işsizlik halinde geri alınmasının mümkün olmadığı; ancak, iradi işsizlik halinde işçinin ikamet hakkını kaybetmesinin mümkün olduğu belirtilmektedir. Bu durum, doğrudan Antlaşmanın 48. maddesi ile kişiye garanti edilen, işçi olarak iş aramak ve bulunduğu işte çalışmak hakkını öngören sistemden kaynaklanmaktadır. İradi olarak işsiz kalan kişinin, 48. madde anlamında “işçi” olarak düşünülmediği anlaşılmaktadır.

Bir üye devletin, iradi işsizlik dışındaki başka bir nedenle veya ülke dışında uzun süre kalma nedeniyle, beş yıl geçerli bir ikamet iznini sona erdirmek istemesi halinde, Antlaşmanın 48 (3) maddesinde öngörülen ve haklara ancak, “kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleri”yle sınırlama getirileceğini öngören hükme başvurmasını mümkün kılan nedenlerin bulunması gerektiği belirtilmektedir.

Direktifin 7 (2). maddesinde, ikamet izninin ilk uzatılması sırasında işçinin 12 aydan fazla bir süre irade-dışı işsiz olması halinde, ikamet izninin 12 aydan daha az olmayan bir süre için uzatılacağı öngörülmektedir. Bu sürenin bitmesinden sonra işçinin ikamet izninin otomatik olarak uzatılması hakkının ortadan kalkacağı ve söz konusu hakkın tekrar, Direktifin 4. maddesinde öngörülen koşulların yerine getirilerek elde edilmesi gerekmektedir.

İkamete, altı aya kadar verilen aralar ve askerlik hizmeti nedeniyle olan kesintiler ikamet izninin geçerliliğini etkilememektedir (m.6(2)). Daha uzun süreli kesintilerin ikamet hakkını sona erdirdiği düşünülmekte, dolayısıyla yeniden hak kazanmak için Direktifin 4. maddesince öngörülen koşulların yerine getirilmesi gerekmektedir.

Geçici İkamet İzni

Direktifte, üç aydan fazla, bir yıldan daha kısa süreyle çalışacak işçilere geçici ikamet izni verileceği, iznin geçerlilik süresinin, görülecek işin süresi ile sınırlı olacağı, bu tür ikamet izninin otomatik olarak uzatılmasının söz

konusu olmayacağı öngörülmektedir. İzinin geçerlilik süresinin bitiminde işçinin, 4. maddede atıfta bulunulan dokümanlarla, iznini yenilemesi gerekmektedir.

İkamet İzni Verilmeksizin İkamet Hakkının Tanınması

Direktif, üç durumda üye devletlerde, ikamet izni verilmeksizin işçilere, ülke topraklarında ikamet hakkı tanımalarını talep etmektedir (m.8):

İlk kategoridekiler, üç aydan fazla sürmesi beklenmeyen işlerde çalışan işçilerdir. Ülkeye girişi mümkün kılan belgeye (pasaport gibi) ilave olarak, işverenin, çalışılacak süreyi belirten belgesi, söz konusu kişinin oturumu için yeterli sayılmaktadır. Direktif aynı şeyi “sınır işçileri” için de öngörmektedir. Üçüncü gruptaki işçiler, geçici çalışma izni kapsamında olan “mevsimlik” işçilerdir. Ülkesinde çalıştıkları üye devletin yetkili makamlarının onayını taşıyan bir hizmet akdi ile üç aydan daha kısa bir süre çalışması söz konusu olan bu tür işçiler için ikamet izni verilmesine gerek bulunmamaktadır.

Her üç durumda da üye devlet, ilgili işçilerden ülkesindeki mevcudiyetlerini yetkili makamlara bildirmelerini talep edebilir.

5.3. Çalışma Hakkı

Antlaşmanın 48 (2). maddesinde “çalışma koşulları” açısından vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılığın ortadan kaldırılması öngörülmekte; Toplulukta işçilerin serbest dolaşımı hakkındaki 1612/68 sayılı Konsey Direktifiyle söz konusu ilkenin uygulaması düzenlenmektedir. Direktifin 1. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, “üye devletler vatandaşların ikamet yerine bakılmaksızın, diğer üye devletler topraklarında, o üye devletin kendi vatandaşlarının tabi olduğu yasa, tüzük veya idari düzenlemelerin hükümleri uyarınca, ücretli bir işe girip, çalışabilecekleri” öngörülmektedir. İkinci fıkrada ise, mevcut iş olanaklarından yararlanma konusunda ulusal işçilerle “aynı önceliğe sahip oldukları” belirtilmektedir.

İşçi ve işverenler, iş arz ve talebinde bulunabilirler ve hiçbir ayırım söz konusu olmaksızın yürürlükteki yasa, tüzük ve idari düzenlemelere dayalı hükümler çerçevesinde sözleşme akdetme ve bu sözleşmeyi uygulama hakkına sahiptirler (m.2).

Ulusal yasal düzenlemelerin veya idari işlemlerin, işçilerin işe girme ve çalışma hakkını kategorik olarak veya zımnen sınırlandırması halinde uygulanamayacağı belirtilmektedir. Görülecek işin lisan bilgisi gerektirmesi, bu kuralın bir istisnasını oluşturmaktadır (m. 3).

Tüzüğün 4. maddesi, yabancı uyrukluların çalışmasını sayı ve oran olarak kısıtlayan ulusal kuralların, üye devletler vatandaşlarına uygulanamayacağını; 5. maddesi, kendi ülkesinden başka bir üye devlete iş arayan bir işçinin, istihdam kuruluşlarının hizmetlerinden aynen bu ülkenin kendi vatandaşları gibi yararlanacağını öngörmektedir.

Yasal hükümler veya idari tedbirlerle yabancı işçilerin dolaylı ayrımcılık görmeleri söz konusu olabileceğinden Tüzük, bir üye devlet vatandaşlarının, diğer bir üye devlette işe alınmalarının, bu ülkenin kendi vatandaşlarına nazaran farklı tıbbi, mesleki veya diğer ayırıcı kriterlere dayandırılmayacağını (m.6(1)) hükme bağlamış bulunmaktadır.

5.4. Çalışmada Eşitlik

Antlaşmaların 48(2). maddesi, çalışma koşullarında vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılığın yasaklanmasını öngörmekte, bu yasaklama Tüzüğün 7(1). maddesinde tekrarlanmakta ve genişletilmektedir. Söz konusu madde hükmüne göre:

“Bir üye devletin vatandaşı olan bir işçi, diğer bir üye devletin topraklarında, özellikle ücret, işten çıkarma ve işsiz kalması halinde yeniden işe girme gibi iş ve çalışma koşulları bakımından vatandaşlığı nedeniyle, ulusal işçilerden farklı muamele göremez.”

Eşitlik ilkesinin ihlalinin; ulusal mevzuatın, ulusal işçiler ve diğer üye devletler işçilerinin çalışma koşullarını açıkça farklı kavramlara bağladığı durumlarda ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu nedenle de Divan’ın, “Topluluğun sosyal hukukunun, üye devletlerin ulusal mevzuatının, bu üye devlet ülkesinde çalışan diğer işçiye devletler vatandaşı işçilere aynı yasal avantajları sağlama yükümlülüğünde olduğu ilkesine dayandığını” kararlaştırmış olduğu belirtilmektedir (Marsman-Roskamp, C- 44/72, ECR 1243).

Diğer taraftan mevzuatın, bazı avantajlardan yararlanmayı teorik olarak vatandaşlar ve vatandaş olmayanlar açısından aynı kriterlere tabi kıldığı, ancak, söz konusu kriterlerin pratikte yalnızca vatandaşlar tarafından yerine getirilebildiği durumlarda da (askerlik hizmeti nedeniyle iş yerinin korunması gibi) ayrımcılık ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Ugliola Davasında (C- 15/69, 1969, ECR 363) Divan’ın, “vatandaşlarla vatandaş olmayanlara aynı muamelenin yapılmasının, bunların durumlarında objektif farklılığa dayalı olmayan dezavantaj yaratıyorsa, ayırıcı sayılacağını” kararlaştırmış olduğu ifade edilmektedir.

Divan, 7. maddenin, vatandaşlıktan başka, aynı sonucu doğuran tüm diğer kriterlere dayalı ‘dolaylı ayrımcılığı’ yasakladığını da kararlaştırmıştır. Bu yorumun, muamele eşitliğinin uygulamada olduğu kadar mevzuatta da gerçekleştirilmesini talep eden Tüzüğün Başlangıç kısmının 5. paragrafına uygun olduğu belirtilmektedir.

Çalışma konusunda, Topluluk işçileri arasında eşitliği sağlamak için Tüzük, mesleki eğitim okullarına ve yeniden eğitim merkezlerine ulusal işçilerle aynı koşullar altında ve aynı haklara sahip olarak kabul edileceklerini öngörmektedir. (m. 7(3)). Benzer şekilde, sendikalara üye olma ve oy hakkı dahil, sendikal haklardan yararlanma konusunda eşit muamele görecekları öngörülmüştür. (m. 8).

Topluluk işçileri açısından ayrımcılığın önlenmesinin, çalışma konusu ile sınırlı olmakla birlikte, ulusal mevzuat ve uygulamalarda, işçinin işe girmesi ve çalışması üzerinde etkili olması muhtemel tüm değişiklikler yapılmadan ayrımcılığın önlenmesinin mümkün olmayacağı düşüncesiyle Tüzüğün 7(2). maddesinde, bir üye devlette çalışan diğer bir üye devletin vatandaşı işçilerin, aynı sosyal ve vergi avantajlarından ve konut imkânlarından yararlanacakları öngörülmüş bulunmaktadır.

6. Aktif Çalışma Yaşamından Sonra İkamet Hakkı

Bir üye devlette aktif çalışma yaşamından sonra ikamete devam hakkı, 1612/68 sayılı Tüzük ve 68/360 sayılı Direktifle gerçekleştirilen serbest dolaşım hakkına paralel olarak, 29 Haziran 1970 tarih, 1251/70 sayılı Tüzükle düzenlenmiştir. Topluluk Antlaşmasının 48 (3)(d) maddesiyle tanınmış bulunan bu hak daha sonra ücretsiz çalışanları da kapsayacak şekilde 28 Haziran 1990 tarih, 90/365 sayılı Konsey Direktifiyle genişletilmiştir. Direktifte, üye devletlerin, ülkelerinde bağımlı (ücretli) veya bağımsız olarak çalışan diğer üye devletler vatandaşı işçilere ve bunların aile bireylerine aktif çalışma yaşamından sonra ülkelerinde kalma hakkını tanıyacakları öngörülmektedir. Ancak, söz konusu kişilerin ikametleri süresince maluliyet, erken emeklilik, yaşlılık ödenekleri veya sosyal güvenlik sistemine yük olmayacak yeterlikte, iş kazası, meslek hastalığı ve hastalık ödeneği almaları ve ev sahibi ülkede tüm riskleri kapsayan hastalık sigortasına sahip olmaları gerekmektedir.

1251/70 sayılı Komisyon Tüzüğünün kapsamına, bir üye devlette çalıştıktan sonra emeklilik, iş kazası, meslek hastalığı veya maluliyet nedeniyle çalışmayan işçi ve 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğünün 10. maddesinde belir-

tilen aile bireyleri; işçinin vefatından sonra hak sahibi aile bireyleri girmekte; söz konusu kişilerin, Tüzükle belirtilen koşullara üye devlette devamlı ikametlerine imkân sağlanmaktadır.

Tüzük anlamında devamlı ikamet için öngörülen koşul, işçinin bir üye devlette belirli bir süre çalışmış veya ikamet etmiş olmasıdır (m. 2 (a) (b) (c)).

Bir üye devlette işçiyle birlikte ikamet etmekte olan aile bireyleri, işçinin bu üye devlette devamlı ikamet hakkını elde etmiş olması halinde işçinin ölümünden sonra da bu ülkede ikamet hakkına sahip oldukları gibi (m. 3(1)), işçinin sözü edilen hakkı elde edemeden ölümü durumunda, ölüm tarihinde en az 2 yıllık ikamet, ölümün iş kazası veya meslek hastalığı sonucu vuku bulması, işçinin eşinin ikamet edilen ülke vatandaşı olması (evlilik nedeniyle vatandaşlığın kaybedilmesi dahil) (m. 3(2)) halinde de, bu ülkede devamlı ikamet hakkına sahip bulundukları belirtilmektedir.

Üç ayı geçmeyen geçici ayrılışların, askerlik görevi ve arzu edilmeyen işsizlik veya hastalık ve kaza nedeniyle çalışılamayan sürelerin ikamet süresini kesintiye uğratmayacağı (m. 4); devamlı ikamet hakkının, bu hakkın elde edildiği tarihten itibaren iki yıl içinde kullanılabileceği (m.5); Tüzüğün belirlediği koşullara sahip işçi ve aile bireylerine 5 yıl süreli ve otomatik olarak yenilenebilen ikamet izni verileceği (m. 6) öngörülmektedir.

7. İşçilerin Serbest Dolaşımının Sınırları

Topluluk Antlaşmasının 48(3). maddesinde işçilerin serbest dolaşımının kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı gibi nedenlerle sınırlandırılabilirliği öngörülmektedir. Söz konusu sınırlandırma, yabancıların dolaşım ve ikametlerine ilişkin özel tedbirlerin koordinasyonu hakkındaki 25 Şubat 1964 tarih, 224/64 sayılı Konsey Direktifiyle düzenlenmiştir.

Direktif uyarınca işçinin davranışlarının kamu düzeni ve kamu güvenliğini bozması, devlete önemli zarar vermesi halinde, ülkeye giriş izni ve oturma izni verilmesinin reddedilmesi veya sınır dışı etme mümkün olmaktadır. Ancak kamu politikası, kamu güvenliği nedeniyle alınan tedbirlerin yalnızca ilgilinin kişisel durumuna dayandırılması ve daha önceki cezai mahkûmiyetler sebebiyle bu tedbirlerin uygulanması öngörülmektedir (m.3). Ayrıca, ev sahibi ülkeye giriş ve ikamet izni almak için kullanılan kimlik belgesi veya pasaportun geçerlilik süresinin sona ermesinin sınır dışı edilmeyi haklı kılmayacağı; bu belgelerin geçersiz olması ve ilgilinin vatandaşlığının ihtilaflı bulunması halinde dahi, söz konusu belgeleri veren devletin hiçbir formaliteye tabi tutmaksızın ilgili kişinin ülkesine girişine izin verilmesi gerektiği belirtilmektedir.

İrade dışı işsizlik gibi ekonomik amaçlı nedenlerle sınır dışı mümkün olmadığı gibi, işçinin kamu düzeni, kamu güvenliğine aykırı olmayan diğer davranışları nedeniyle mahkûm olması, ikametgâh değişimi, ikametın ülkenin bir kısmıyla sınırlandırılması, vatandaşlara yasaklanmayan, yabancılara konan mahalli ikamet yasakları, ikamet izni verildikten sonra vuku bulacak her çeşit hastalık ve benzeri nedenlerle ret veya sınırdışı yasaklanmıştır.

Bu meyanda, Direktifin 4. maddesinde, Ek'teki listede belirtilen hastalık ve maluliyetlerin ilk ikamet izninin verilmesinden sonra ortaya çıkması halinde, söz konusu iznin uzatılmasının reddedilemeyeceği öngörülmekte ve üye devletlerin, bu Direktifin bildirim tarihinde yürürlükte olanlardan daha fazla kısıtlayıcı hüküm getiremeyecekleri ifade edilmektedir.

V-DEĞERLENDİRME

AB ülkelerinde göç, mülteciler ve yabancı uyrukluların istihdamı konusundaki uygulamalar, buna ilişkin yasal düzenlemeler, AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler, inceleme ve araştırmanın konusunu teşkil etmektedir.

İnceleme-araştırma konusu, 'AB ülkelerinde göç, mülteciler ve yabancıların istihdamı' ile 'AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler' olmak üzere iki ana başlık altında ele alınabilir. Önceki bölümlerde konunun birinci kısmına ilişkin ayrıntılı bilgiler yer almıştır. Bu bölümde ise ikinci kısım olan AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler hususu değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

Göç

AB'ni kuran Antlaşmalardan olan Maastricht Antlaşmasının 8(a) maddesinde, birlik vatandaşlığının oluşturulduğu bildirilmektedir. Bir üye devletin vatandaşlığına sahip olan herkes Birliğin vatandaşıdır. Birlik vatandaşları Antlaşma ile öngörülen hak ve yükümlülöklere tabidirler. Bir üye devletin vatandaşı olma konusu üye devletin milli mevzuatıyla düzenlenir. Söz konusu madde uyarınca, Birlik vatandaşlığı, Antlaşmada ve Antlaşmanın uygulanması için getirilen düzenlemelerde öngörülen sınırlamalar ve şartlar saklı kalmak kaydıyla, üye devlet topraklarında ikamet ve serbest dolaşım haklarını tanımaktadır.¹⁷

¹⁷ Şengül Berksu, (1999) Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları, Ankara: Azim Matbaacılık, s. 26.

AB’ni kuran Antlaşmaları değiştiren Amsterdam Antlaşması’nda, serbest dolaşımın önündeki son engellerin kaldırılması yanında, güvenli bir ortamda yaşamayı sağlayacak tedbirlerin alınacağı öngörülmektedir. Amsterdam Antlaşması eskiden üye ülkelerin milli yetkileri içinde olan, ülkeler arasında göç, iltica ve dış sınırların kontrolleri gibi konuların, Topluluk yetki alanına giren konuları içeren birinci ayağa geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Amsterdam Antlaşması ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması amacıyla, Schengen Anlaşması Topluluk hukukunun bir parçası haline getirilmiştir. (İngiltere ve İrlanda sınır kontrol haklarını saklı tutmuştur.)

Belirtildiği gibi, Schengen Anlaşması da AB ülkelerindeki göç konusu ile yakından ilgili bir düzenlemedir. Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg’un, **“aralarında iç sınırların olmadığı bir alan yaratmak amacıyla”** 1985’de imzaladıkları Schengen Anlaşmasına daha sonra İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İtalya da katılmış, İngiltere ve İrlanda katılmamıştır. 1995’de Schengen Anlaşmasını Uygulama Sözleşmesi yürürlüğe girmiştir. AT topraklarında üçüncü ülke vatandaşlarının da ikamet ediyor olmaları sebebiyle akit tarafların sığınmacılar, sınırdışı, göç gibi konuları da Sözleşmeye dahil etmeleri sonucunu doğurmuştur. Sözleşme esas itibarıyla Schengen ülkelerinde serbest dolaşım uygulamasını düzenlemekte, aynı zamanda akit devletlerin gerekli gördükleri tedbirleri içermektedir.

26 Mart 1995’de yürürlüğe girmiş bulunan Schengen Uygulama Sözleşmesi, üçüncü ülkeler vatandaşları için vize öngörmektedir. Schengen Anlaşmasının, bir üye devlet tarafından verilen, ikamet izninin eşitliği ve vizenin karşılıklı olarak tanınması kuralına dayandığı; Sözleşmeye taraf devletlerden birinin ülkesine giriş halinde, diğer üye devletlerde vize talebinden muaf olduğu ve ikamet izninin vize eşiti sayıldığı belirtilmektedir.¹⁸

Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin **Türkiye Ulusal Programı**” Taslağında, göç konusunda, Türkiye’nin göç politikası ile AB müktesebatında yer alan göç kavramlarının birbirinden oldukça farklı olduğu belirtilmekte ve diğer taraftan AB politikalarını yönlendiren göç (yasa dışı göç veya toplu insan göçleri) kavramı üzerinde ise tam bir mutabakatın mevcut olduğuna değinilmektedir. Buna ilişkin olarak gerek yasa uyumlaştırma, gerekse idari yapılan-

¹⁸ Şengül Berksu, (1999) Avrupa Birliğinde Yaşayan Türk İşçilere ve Ailelerine Ortaklık Mevzuatıyla Tanınan Haklar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı Kararları, Ankara: Azim Matbaacılık, s. 29.

maya yönelik birçok faaliyetin tamamlandığı da belirtilmiştir.¹⁹ AB'nin yoğun olarak üzerinde durduğu yasa dışı göç ve toplu göç hareketlerinin önlenmesi ile ilgili olarak 5682 sayılı Pasaport Kanununun ilgili maddelerinin değiştirilerek Topluluk müktesebatındaki kararlara uygun bir yapıya oturtulması gerekmektedir. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığınca hazırlanan yasa tasarısı taslağı Başbakanlığa sunulmuş bulunmaktadır. Söz konusu yasa taslağı ile yasa dışı kaçak göç olayını organize bir şekilde yapan kişilere verilen cezaların artırılması ve bu eylemde kullanılan her türlü taşıt aracının müsadere edilmesi öngörülmektedir.

Ancak göç olayının uygulama boyutu da önem kazanmaktadır. Dış temsilciliklerimizin (Şam, Halep, Sofya, Bağdat, Karaçi gibi) ülkemize gelmek için vize talep eden kişilerin sosyal durumlarına bakılmaksızın kendi ülkelerinde dahi hiçbir iş sahibi olmayan bu kabil kişilere vize vermeye devam ettikleri, hudut kapılarımızın da 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 8. maddesini gözönünde bulundurmadan, bunları yurdumuza soktukları vaki işlemlerden anlaşılmaktadır. 72 saat süreli transit vize verilerek ülkemize girişlerine müsaade edilen bu kişilerin gidecekleri başka ülkelerin vizelerini önceden almamış olmaları ve çoğunluğunun da paralarının bulunmaması sebebiyle, bahse konu vize süresine riayet etmeyerek uzun zaman ülkemizde kaldıkları, geçimlerini temin maksadıyla pasaport, seyahat çeki ve döviz sahteciliğinden uyuşturucu ticaretine, hırsızlıktan fuhuşa kadar her türlü yasa dışı davranışa tevessül ettikleri örnekleriyle sabittir.²⁰

Avrupa Birliği hukukunun kaynakları, birincil mevzuat ve ikincil mevzuat olarak ikiye ayrılmaktadır. Birincil mevzuat AB'nin kurucu antlaşmaları, ekler ve protokollerden oluşmaktadır. İkincil mevzuat ise, tüzük (yönetmelik), direktif (yönerge), karar ve görüş olmak üzere dörde ayrılır. Birincil mevzuatı oluşturan antlaşmalar, üye ülkelerde doğrudan uygulanmak durumundadır. Anayasanın 90. maddesinde, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir.” denilmek suretiyle kendi milli mevzuatımızda milletlerarası antlaşmaların konumu belirlenmiştir. Yine aynı şekilde Tüzükler de herhangi bir transformasyon işlemine gerek kalmaksızın üye ülkelerin tamamında doğrudan uygulanır ve üye ülke vatandaşları nezdinde hak ve yükümlülükler doğurmak için ulusal makamların herhangi bir düzenleme

¹⁹ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin **Türkiye Ulusal Programı Taslağı**, s. 202.

²⁰ Abdurrahman İnsan, **Yabancılar Mevzuatı ve Polis**, YÖK Dokümantasyon Merkezi yayın-lanmamış master tezi, s. 44.

yapmaları gerekmez. Böylece tüzükler, üye ülke vatandaşlarına, ulusal yasalarda olduğu gibi doğrudan hak ve yükümlülükler getirir.²¹

AB'ni kuran antlaşmalar Maastricht Antlaşması ve Amsterdam Antlaşmasında göç konusunda hükümler getirildiğine göre, ülkemiz AB'ne tam üye olduğu takdirde söz konusu antlaşma hükümleri doğrudan uygulanacaktır. Amsterdam Antlaşması ile üye ülkelerin dış sınırlarının korunması konusunda ise belirtildiği üzere, 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması için Kanun Tasarı Taslağı hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur. Bu Taslağın yasalaşması halinde göç konusunda AB'ne geçiş sürecinde milli mevzuatımızda şu anda herhangi bir mevzuat değişikliğine gerek bulunmamaktadır.

Mülteci

İltica hareketleri tüm dünyada giderek artmaktadır. Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki farklar göz önüne alındığında, giderek daha çok mültecinin ilk gruptaki ülkelerin kapısını çalacağı ortadadır. Bu amaçla gelişmiş ülkeler iltica hareketlerinin oluşmasını ve oluştuktan sonra da yerinde kalmasını sağlamak için bir takım önlemler geliştirmektedirler. Fakat gene de mülteci sayısı hızla artmaktadır. Bu noktadan hareketle, göçün her türlüünün, ekonomik ve siyasal nedenlerle yapılan tüm sınır aşan insan hareketliliklerinin gelecekte de artacağını söylemek mümkündür.²²

1980'li yıllarda, gelişmekte olan ülkelerle doğu Bloğu ülkelerinden Batı Avrupa'ya gelen mültecilerin artması, Batı Avrupa ülkelerinde ekonomik sorunlarla yabancılara karşı hoşgörüsüzlüğün arttığı bir dönemle çakışmıştır. Bunun bir sonucu olarak, daha çok iltica başvurusu reddedilmiştir.

Sınır kontrollerinde ölçütlerin değişmeye başlaması, üçüncü ülke ve ilk iltica ülkesine geri gönderme ilkesinin yerleşmesi gibi uygulamalar, 1951 Sözleşmesinin en dar anlamda yorumlanmasından da öte Sözleşmeye aykırı düşmektedir.

Türkiye, Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni 29 Ağustos 1961 tarihinde kabul etmiştir. Türkiye, Sözleşme'nin 1'inci maddesinin B/2. fıkrasında tanınan hakkı kullanarak, 359

²¹ Avrupa Birliği ve Türkiye, Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yayını, Ankara, 4. Baskı, s. 33.

²² Özlen Künçek, Uluslararası İlişkilerde Mülteciler Sorunu ve Batı Avrupa Devletlerinin Uygulamaları, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü yayınlanmamış master tezi, Ankara, 1997, s. 214-216.

sayılı Onay Kanunu'nda bu konudaki beyanını açıklamış; beyanın (B) bölümünde, Sözleşme'nin yüklediği vecibeler bakımından Sözleşme'nin 1'inci maddesinin (b) fıkrasındaki "1 Ocak 1951'den önce cereyan eden olaylar" ibaresini "1 Ocak 1951'den önce **Avrupa'da cereyan eden olaylar**" şeklinde anladığını ve kabul ettiğini bildirmiştir. Bu durumda Türkiye, 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle iltica talebinde bulunan kişilere mülteci statüsü verilmesi konusunda uluslararası bir yükümlülük altına girmemiştir. Türkiye, 1951 Sözleşmesi'ne Ek 1967 Protokolü'nü, 5 Ağustos 1968 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamıştır. Protokol'ün 1'inci maddesinin 2. fıkrası, 1951 Sözleşmesi'nin 1'inci maddesinin A/2. fıkrasında mevcut "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda..." ve "söz konusu olaylar sonucunda" ifadelerini yürürlükten kaldırırken, Sözleşme'ye taraf ülkelerin söz konusu maddeye ilişkin mevcut çekincelerini muhafaza etmelerine imkân tanımıştır. Böylece Türkiye, 1951 Sözleşmesi'ndeki tarih sınırlamasının kaldırılmasını kabul etmiş, ancak coğrafi sınırlamayı korumuştur. Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi'ne taraf olurken getirdiği ve daha sonraki yıllarda da sürdürdüğü mültecilerin tanımına ilişkin coğrafi sınırlama, büyük ölçüde Türkiye'nin içinde bulunduğu istikrarsız coğrafyadan ve güvenlik mülahazalarından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte Türkiye, hem coğrafi çekincesi doğrultusunda mülteci olarak kabul ettiği yabancılar, hem de sırf insani nedenlerle geçici sığınma hakkı tanıdığı Avrupa dışından gelen yabancılar için, 1951 Sözleşmesi'nin 33'üncü maddesinin ilk bendinde düzenlenen geri göndermeme (non-refoulement) ilkesine titizlikle riayet etmektedir.

İltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne (5 Eylül 1961 tarihli Resmi Gazete) konulan coğrafi çekincenin kaldırılması, Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecektir. Korunmaya muhtaç kadınlara, aile reislerine, yetim ve öksüz veya ebeveynlerinden ayrı düşmüş ya da refakatte olmayan çocuklara öncelik verilmek suretiyle, mülteciler için mevcut barınma ve sosyal destek imkânları, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UN High Commissioner for Refugees), Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration) ve bazı sivil toplum örgütlerinin de yardımıyla geliştirilecektir.

Katılım öncesi dönemde benimsenmesi gereken, AB mevzuatının üstlenilerek uygulanmasıdır. Ülkemiz AB'ne girdiği takdirde, daha önce de be-

lirtildiği gibi mülteciler konusunda AB'nin hukuki dayanakları olan Antlaşmalar ve Tüzükler doğrudan uygulanmak zorunda olduğundan, AB'ne geçiş sürecinde milli mevzuatımızda şu anda yapılması gereken bir değişiklik bulunmamaktadır.

Yabancıların İstihdamı

Serbest dolaşım konusunda AB ile Türkiye arasında imzalanan Ortaklık Anlaşması (1963), Katma Protokol (1970) ile 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararları bu konudaki temel kaynakları oluşturmaktadır. Ortaklık Anlaşmasının 12. maddesi ile Katma Protokolün 36. maddesi Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında kademeli olarak işgücünün serbest dolaşımının sağlanmasını öngörmektedir. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 6-18. maddeleri istihdam ve işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümleri içermektedir. 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı ile birlikte kabul edilen Tavsiye Kararında, AB ülkelerinde yasal olarak ikamet eden Türk işçileri konusunda sürekli bir diyalogun tesisi ve söz konusu işçilerin daha iyi entegrasyonları yönünde her türlü tedbirin araştırılmasının kabul edildiği belirtilmektedir.

AB'ne üye ülkelerde ikamet eden işçilerimizin Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve 1/80 sayılı OKK'nın serbest dolaşımla ilgili hükümlerine dayanarak ulusal mahkemelerde açtıkları davalar ABAD intikal ettirilmiş ve Divan günümüze kadar bu konuda 17 davada karar almıştır. Divan Kararlarında Ortaklık Anlaşması, Katma Protokol ve OKK'ların AB Hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğu ve uygulanmaları için ilave tedbir gerektirmeyecek kadar açık ve kesin olan hükümlerin üye ülkelerde doğrudan uygulanır etkiye sahip olduğunu hükme bağlamıştır.

1982 Anayasasının 90. maddesine göre, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” Buna göre Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmeler iç mevzuatımızın bir parçası sayılacak ve uygulama önceliğine sahip olacaktır.²³

1612/68/EEC sayılı Konsey Tüzüğü ve 68/360/EEC sayılı Konsey Direktifinin Türkçe çevirileri tamamlanmış, diğer AB mevzuatı ile ilgili Türk mevzuatının karşılaştırılması yapılmıştır. Bir işin icrası için aranan Türk vatan-daşlığı şartının Türk mevzuatında yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

²³ Zeki Okur, **Türkiye'de Yabancıların Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları**, İ.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü yayınlanmamış master tezi, İstanbul, 1993, s. 3,4.

T.C. Anayasası'nın 48. maddesi "herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir" hükmüne yer vermiş ve kural olarak eşitlik prensibini getirmiştir. Ancak, yabancıların çalışma hakkı, Anayasa'nın 16. maddesine uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir. Türkiye'de bir çok mesleğin icrasında Türk vatandaşı olma şartı aranmaktadır. Yabancılar izin almak koşuluyla, kendilerine tanınan mesleklerde çalışabilmektedirler.

Halen Türk mevzuatında 70'in üzerinde Kanunda yabancıların istihdamı ile doğrudan veya dolaylı hükümler bulunmakta ve bu durum dağınık bir yapı yaratmaktadır. Bu dağınık yapı yabancıların istihdamının düzenlenmesinde yetersiz kalmaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin bulunduğu coğrafyada yaşanan hızlı siyasal ve ekonomik gelişmeler ülkemize yönelik yabancı göçü artırarak kayıt dışı yabancı istihdamında büyük artışlara neden olmuştur. AB ile Türkiye arasında sonuçlandırılan sosyal içerikli Ortaklık Konseyi Kararları da Türkiye'nin, yabancıların istihdamını düzenlemesi gerekliliğini doğurmuştur.

Hem AB müktesebatının kabul edilmesi, hem de bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla, Yabancıların Çalışma İzinleri Kanun Tasarısı Taslağı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanarak, TBMM'ye sunulmuştur. Söz konusu Taslak, Türkiye'de bağımlı ve bağımsız çalışan yabancılar ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri kapsamına alarak çalışma izninin tek bir merkez tarafından verilmesini öngörmektedir.

Yapılan düzenleme ile yabancıların çalışma izinleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilecektir. Bakanlık çalışma izinlerini verirken ilgili Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumları niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşlerine başvuracaktır. Bakanlık tarafından verilecek çalışma izinleri genel çalışma izni, özel çalışma izni, bağımsız çalışma izni ve istisnai hallerde verilecek çalışma izni olarak 4 grupta toplanmış olup, bu izinlerle ilgili olarak 1/80 sayılı OKK'daki hususlar dikkate alınmıştır. Yasa Tasarısı uyarınca, Kanunlarla açıkça çalışma izni vermeye yetkili kılınan Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları çalışma izni vermeye devam edebilecekler ve ayrıca yabancı istihdam edebilecekler, ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bilgi vermeyi sürdüreceklerdir. Söz konusu tasarının yasalaşması ile kayıt dışı yabancı istihdamın önlenmesi hususunda önemli bir aşama sağlanmış olacaktır. Ayrıca, bu yasa ile Türkiye'nin taraf olduğu çok taraflı sözleşmelere ve AB müktesebatına aykırı düzenlemeler içeren 2007 sayılı "Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun" yürürlükten kaldırılacaktır.

VI-SONUÇ

AB ülkelerinde göç, mülteciler ve yabancı uyrukluların istihdamı konusundaki uygulamalar, buna ilişkin yasal düzenlemeler, AB ile uyum çalışmaları çerçevesinde mevzuatımızda yapılması gereken değişiklikler konusunun incelenmesi-araştırılması sonucunda;

1 – AB’ni kuran Antlaşmalardan olan Maastricht Antlaşmasının 8(a) maddesinde birlik vatandaşlığının oluşturulduğu, bir üye devletin vatandaşlığına sahip olan herkesin Birliğin vatandaşı olduğu, Birlik vatandaşlığının, Antlaşmada ve Antlaşmanın uygulanması için getirilen düzenlemelerde öngörülen sınırlamalar ve şartlar saklı kalmak kaydıyla, üye devlet topraklarında ikamet ve serbest dolaşım haklarını tanıdığı;

AB’ni kuran Antlaşmaları değiştiren Amsterdam Antlaşması’nda, serbest dolaşımın önündeki son engellerin kaldırılması yanında, güvenli bir ortamda yaşamayı sağlayacak tedbirlerin alınacağını öngördüğü; Amsterdam Antlaşmasının, eskiden üye ülkelerin milli yetkileri içinde olan, ülkeler arasında göç, iltica ve dış sınırların kontrolleri gibi konuları, Topluluk yetki alanına giren konuları içeren birinci ayağa geçirilmesini kararlaştırdığı, Amsterdam Antlaşması ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması amacıyla, Schengen Anlaşmasının Topluluk hukukunun bir parçası haline getirildiği;

Schengen Anlaşmasının, AB ülkelerindeki göç konusu ile yakından ilgili bir düzenleme olduğu, Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg’un, **“aralarında iç sınırların olmadığı bir alan yaratmak amacıyla”** 1985’de imzaladıkları Schengen Anlaşmasına daha sonra İspanya, Portekiz, Yunanistan ve İtalya’nın da katıldığı, İngiltere ve İrlanda’nın ise katılmadığı, 1995’de Schengen Anlaşmasını Uygulama Sözleşmesinin yürürlüğe girdiği; AT topraklarında üçüncü ülke vatandaşlarının da ikamet ediyor olmaları sebebiyle akit tarafların, sığınmacılar, sınır dışı göç gibi konuları da Sözleşmeye dahil etmeleri sonucunu doğurduğu, Sözleşmenin esas itibarıyla Schengen ülkelerinde serbest dolaşım uygulamasını düzenlediği, aynı zamanda akit devletlerin gerekli gördükleri tedbirleri içerdiği;

Özellikle Amsterdam Antlaşması ile getirilen ve AB’nin yoğun olarak üzerinde durduğu yasa dışı göç ve toplu göç hareketlerinin önlenmesi ile ilgili olarak 5682 sayılı Pasaport Kanununun ilgili maddelerinin değiştirilerek Topluluk müktesebatındaki kararlara uygun bir yapıya oturtulması gerektiği; bu kapsamda İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Yasa Taslağının Başbakanlığa sunulduğu, söz konusu Yasa Taslağı ile yasa dışı kaçak göç olayını organize eden

kişilere verilen cezaların artırılması ve bu eylemde kullanılan her türlü taşıt aracının müsadere edilmesinin öngörüldüğü;

AB'nin kurucu antlaşmaları Maastricht Antlaşması ve Amsterdam Antlaşmasında göç konusunda hükümler getirildiğine göre, AB'ne tam üye olduğu takdirde söz konusu antlaşma hükümlerinin ülkemizde doğrudan uygulanması gerekeceği; Amsterdam Antlaşması ile üye ülkelerin dış sınırlarının korunması konusunda getirilen hükümlere karşılık, 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nda gerekli değişikliklerin yapılması için Kanun Tasarı Taslağı hazırlanarak Başbakanlığa sunulduğundan, bu Taslağın yasalaşması halinde göç konusunda AB'ne geçiş sürecinde milli mevzuatımızda şu anda başka bir mevzuat değişikliğine gerek olmadığı;

2 - Türkiye'nin, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni, 29 Ağustos 1961 tarihinde kabul ettiği ve Sözleşme'nin 1'inci maddesinin B/2. fıkrasında tanınan hakkı kullanarak, 359 sayılı Onay Kanunu'nda bu konudaki beyanını açıkladığı; beyanın (B) bölümünde, Sözleşme'nin yüklediği vebibeler bakımından Sözleşme'nin 1'inci maddesinin (b) fıkrasındaki "1 Ocak 1951'den önce cereyan eden olaylar" ibaresini "1 Ocak 1951'den önce **Avrupa'da cereyan eden olaylar**" şeklinde anladığını ve kabul ettiğini bildirdiği; bu durumda Türkiye'nin, 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle iltica talebinde bulunan kişilere mülteci statüsü verilmesi konusunda uluslararası bir yükümlölük altına girmediği;

Türkiye'nin, 1951 Sözleşmesi'ne Ek 1967 Protokolü'nü, 5 Ağustos 1968 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onayladığı, Protokol'ün 1.i maddesinin 2. fıkrası, 1951 Sözleşmesi'nin 1'inci maddesinin A/2. fıkrasında mevcut "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda..." ve "söz konusu olaylar sonucunda" ifadelerini yürürlükten kaldırdığı, Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi'ndeki tarih sınırlamasının kaldırılmasını kabul ettiği, ancak coğrafi sınırlamayı koruduğu; Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi'ne taraf olurken getirdiği ve daha sonraki yıllarda da sürdürdüğü mültecilerin tanımına ilişkin coğrafi sınırlamanın, büyük ölçüde Türkiye'nin içinde bulunduğu istikrarsız coğrafyadan ve güvenlik mülahazalarından kaynaklandığı, bununla birlikte Türkiye'nin, hem coğrafi çekincesi doğrultusunda mülteci olarak kabul ettiği yabancılar, hem de sırf insani nedenlerle geçici sığınma hakkı tanıdığı Avrupa dışından gelen yabancılar için, 1951 Sözleşmesi'nin 33'üncü maddesinin ilk bendinde düzenlenen geri göndermeme (non-refoulement) ilkesine titizlikle riayet ettiği;

Ülkemiz AB'ne girdiği takdirde, mülteciler konusunda AB'nin hukuki dayanakları olan Antlaşmalar ve Tüzükleri doğrudan uygulamak zorunda olduğundan, AB'ne geçiş sürecinde milli mevzuatımızda şu anda yapılması gereken bir değişiklik bulunmadığı;

3 - Anayasa'nın 48. maddesinin "herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir." hükmüne yer verdiği ve kural olarak eşitlik prensibini getirdiği, ancak, yabancıların çalışma hakkının, Anayasa'nın 16. maddesine uygun olarak kanunla sınırlandırılabilirdiği, Türkiye'de birçok mesleğin icrasında Türk vatandaşı olma şartı arandığı, yabancıların izin almak koşuluyla, kendilerine tanınan mesleklerde çalışabilirdiği;

Serbest dolaşım konusunda AB ile Türkiye arasında imzalanan Ortaklık Anlaşması (1963), Katma Protokol (1970) ile 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarının (OKK) bu konudaki temel kaynakları oluşturduğu, Ortaklık Anlaşmasının 12. maddesi ile Katma Protokolün 36. maddesi, Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında kademeli olarak işgücünün serbest dolaşımının sağlanmasını öngördüğü, 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararının 6-18. maddelerinin istihdam ve işçilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümleri içerdiği, 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı ile birlikte kabul edilen Tavsiye Kararında, AB ülkelerinde yasal olarak ikamet eden Türk işçileri konusunda sürekli bir diyalogun tesisi ve söz konusu işçilerin daha iyi entegrasyonları yönünde her türlü tedbirin araştırılmasının kabul edildiğinin belirtildiği;

Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararlarında, Ortaklık Anlaşması, Katma Protokol ve OKK'ların AB Hukukunun ayrılmaz bir parçası olduğu ve uygulanmaları için ilave tedbir gerektirmeyecek kadar açık ve kesin olan hükümlerin üye ülkelerde doğrudan uygulanır etkiye sahip olduğunu hükme bağladığı;

Halen Türk mevzuatında 70'in üzerinde Kanunda yabancıların istihdamı ile doğrudan veya dolaylı hükümler bulunmakta olduğu ve bu durumun dağınık bir yapı meydana getirdiği, bu dağınık yapının yabancıların istihdamının düzenlenmesinde yetersiz kaldığı, ayrıca, Türkiye'nin bulunduğu coğrafyada yaşanan hızlı siyasal ve ekonomik gelişmelerin, ülkemize yönelik yabancı göçü artırarak kayıt dışı yabancı istihdamında büyük artışlara neden olduğu, AB ile Türkiye arasında sonuçlandırılan sosyal içerikli Ortaklık Konseyi Kararlarının da Türkiye'nin, yabancıların istihdamını düzenlemesi gerekliliğini doğurduğu;

Hem AB müktesebatının kabul edilmesi, hem de bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması amacıyla, Yabancıların Çalışma İzinleri Kanun Tasarısı Taslağı'nın, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanarak, TBMM'ye sunulduğu, söz konusu Taslağın, Türkiye'de bağımlı ve bağımsız çalışan yabancılar ve yabancı çalıştıran gerçek ve tüzel kişileri kapsamına alarak çalışma izninin tek bir merkez tarafından verilmesini öngördüğü; ayrıca bu Yasa Taslağı ile Türkiye'nin taraf olduğu çok taraflı sözleşmelere ve AB müktesebatına aykırı düzenlemeler içeren 2007 sayılı "Türkiye'de Türk Vatanandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun"un yürürlükten kaldırılacağı;

Ülkemiz AB'ne girdiği takdirde, yabancıların istihdamı konusunda AB'nin hukuki dayanakları olan Antlaşmalar ve Tüzükler doğrudan uygulanmak zorunda olduğundan, AB'ne geçiş sürecinde milli mevzuatımızda şu anda yapılması gereken başka bir değişiklik bulunmadığı;

Sonucuna varılmıştır.

PERFORMANS DENETİMİ VE İL YÖNETİMİNDE UYGULANABİLİRLİĞİ

Dr. Birol EKİCİ*

I. GİRİŞ

Kamu yönetiminin kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu olarak kullanması son yıllarda yönetim alanında önemli bir öncelik olarak ortaya çıkmıştır. Bu öncelik çerçevesinde ortaya konulan hedeflere ulaşabilmek için önceden tespit edilmiş objektif kriterlere göre yönetimlerin performanslarının ölçülmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi kamu hizmetlerinin sunumunda temel yönetim anlayışlarından birisi olmuştur.

Yönetim anlayışındaki gelişmeler, denetim anlayış ve yöntemlerini de değiştirmektedir. Yönetimde yaşanan gelişmelere paralel olarak denetimde de “kaynaklar hukuka uygun olarak kullanıldı mı”? sorusundan “kaynaklar etkin ve verimli kullanıldı mı”? sorusunun cevabı aranmaya başlanmış, hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra idarenin performansı da denetlenmeye başlanmıştır.

Ülkemizde tarımsal yapıdan sanayi toplumuna geçiş sürecinde, yaşanan hızlı kentleşme ve nüfus artışı, sosyal devlet anlayışındaki gelişmeler, devletin sunmakta olduğu hizmetlerin kapsamını genişletmiş, içeriğini de arttırmıştır. Kamuoyu bilincinin gün geçtikçe artarak kamu yönetiminden daha nitelikli hizmet bekler hale gelmesi, yönetimin yapısının yeniden düzenlenerek fonksiyonel hale getirilmesini ihtiyaç haline getirmiştir. Genel eğilim, performansın artırılarak kamu kesiminin daha az maliyetle daha iyi çalışması, kıt kamu kaynaklarının en iyi şekilde değerlendirilmesi, kamu harcamalarının kısılması, verimsiz kurumların kapatılması ve niteliksiz elemanların kamuya alınmaması yönüne doğrudur. Performans denetimi, kamu bürokrasimizin açmazlarının çözülmesine ve israfın önlenmesine, katkıda bulunacaktır.

Halen uygulanmakta olan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik,

* Mülkiye Başmüfettişi

etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılmasının temel ilke olacağı belirtilerek, etkinliği ölçen temel araçlardan birisi olarak performans denetimine geçileceği belirtilmektedir.¹ Yine Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planında² ilk hedef olarak; kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması amaç edinilmiştir. İmar işlemleri alanında İçişleri Bakanlığı da sorumlu kuruluşlar arasında sayılmış, performans standartlarının oluşturulması için 1 yıllık süre konulmuştur.

II. YÖNETİMDE PERFORMANS DENETİMİ

Kamu kaynaklarının ve kamu harcamalarının artması sonucu, halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisi gün geçtikçe artmaktadır. Yönetim sistemleri ve kurumlar ise dünyada yaşanan süratli bilimsel, teknolojik, ekonomik ve toplumsal değişimlere paralel olarak yeniden düzenlenmektedir. Yaşanan dönüşümler sonucu; “emir ver sonra kontrol et” biçimindeki hiyerarşik yönetim anlayışı yerini, yetkilerin alt kademelere devredildiği rekabetçi bir anlayışa bırakmış, takım çalışması esasına dayanan katılımcı, çabuk, etkin ve verimli yap felsefesini öne çıkaran bir yönetim yapısı geçerli hale gelmiştir.

Yönetimin ayrılmaz parçası olan denetim kavramının içeriği de sürekli bir değişim göstermiştir. Önceleri kanunlara uygunluğun denetlendiği kamu sektöründe devlet anlayışında yaşanan değişimler, etkinlik ve verimlilik arayışlarına yönelme ve hesap verme sorumluluğunun öne çıkması sonucu geleneksel kamu denetiminin ötesinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluk unsurları ile ilgili olan performans denetimini ortaya çıkarmıştır.

Devletin genişleyerek kamu kesiminin büyümesi, kamu harcamalarında önemli artışlara yol açmıştır. Kamu hizmetlerine olan talebin nitelik ve nicelik olarak artması, kamu kesiminde borçlanmanın ve kamu gelirlerinin hızla artması neticesinde önemli artışlar kaydeden kamu harcamaları, performans açısından ilgi odağı haline gelmiştir. Devletten beklentilerin sosyal devlet anlayışı içinde artması, buna karşın kamu gelirlerinde aynı artışın sağlanamaması, kısıtlı kaynaklarla daha çok hizmetin daha kaliteli bir şekilde gerçekleştirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Ayrıca, hızla artan devlet faaliyetleri, kamu kesiminin performansına ilişkin eleştirileri de beraberinde getirmiş,

¹ DPT, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005, Ankara, 2000, s. 28, 192.

² 12.01.2002. tarihli Bakanlar Kurulu Prensip Kararı.

bürokratik sistemlerin verimsizliği ve savurganlığı sonucu kamu kesimi faaliyetleri eleştirilmiş, dolayısıyla verimlilik ve etkinliği sağlama çabaları ön plana çıkmıştır.³

Kamu hizmetlerinin artması ve karmaşıklaşmasıyla birlikte hukuka uygun olarak yürütülen tüm faaliyetler her zaman kamu yararına bir sonuç doğurmadığı gibi ilk bakışta kabul edilemeyecek sonuçlar da ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletler, kendi kamu yöneticilerine, kamu hizmetlerini yürütürken kaynak kullanma yetkisini devretmektedir. Kaynakların hukuka uygun kullanılması her zaman kaynakların etkin ve verimli kullanıldığı sonucunu vermemektedir. Örneğin tüm yasal koşulların yerine getirildiği bir ihale ile satın alınan bir hizmetin kesinlikle en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayan bir ihale olduğu iddia edilememektedir. Ayrıca, sistemdeki hataların kişilere yüklendiği kamu kesiminde sıkı bir şekilde uygulanan hukuka uygunluk denetimlerinin sorumluluktan korkan kamu görevlilerinin görev ve sorumluluk üstlenmelerini engellediği, haklarında pasiflikten dolayı her hangi bir iddianın oluşmadığı, daha çok çalışkan yöneticilerin ise ödüllendirilemediği karmaşık bir durum ortaya çıkmaktadır.

Yönetimde etkinlik ve verimliliği öne çıkaran performans denetimi; “yönetimin yasa, tüzük ve yönetmeliklere bağlı kalarak verdiği hizmetlerde verimlilik, sürat ve etkinliğinin ölçüldüğü ve kamusal hesap verme sorumluluğunun geliştirildiği bir değerlendirmedir.” Performans denetiminde hesap verme sorumluluğu önemli bir yer tutmaktadır. Performans hedeflerinin başarılmasında çalışanların motive edilmesi için ödüllendirilerek teşvik edilmesi veya başarılabilmesi durumunda cezalandırılması, hesap vermenin somut sonucudur.

Bu tanım ve niteliğiyle performans denetimi; karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerektirmektedir. Amacı, denetlenenin etkin, süratli ve verimli olup olmadığını değerlendirmektir. Performans denetimi; yönetimin etkinlik, sürat ve verimliliğini konu alır, hesap verme sorumluluğunu geliştirir. Performans denetiminde, hukukilik denetiminde olduğu gibi belli kurallar yoktur. Önceden belirlenmiş başarı hedefleri bulunabilir. Her bir yönetim ve programda denetimin kriterleri değişebilir. Bu çerçevede, performans denetiminin objektif kriterlere dayanmasına rağmen subjektif değerlendirmeleri içermesi kaçınılmazdır. Yıllık takvime bağlı değildir. Sürekli gelişmeyi hedef edinir.

³ Demirbaş, T., **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayını, 2001, Ankara, s. 56.

Performans denetimi geleceğe yöneliktir ve yapıcıdır.⁴ Bir kurumu, faaliyeti kısmen veya tamamen konu alabilir. Yargısal bir sonuç doğurmaz. Siyasi kararları konu edinmez. Denetimin sonucunda başarı ve başarısızlık ortaya konulduğundan düşük performans nedenlerinin araştırılmasına ve ortaya konulmasına imkân tanıyarak başarıya doğru yol alınmasına yardımcı olur. Kamu kesiminde kaynaklar kısıtlı olduğundan kaynakların dağıtım önceliğini ve etkisini ortaya koyar.

III. PERFORMANS DENETİMİNİN UNSURLARI

Performans denetiminin unsurları verimlilik, etkinlik ve tutumluluktur.

1- Verimlilik

Verimlilik, eldeki kaynaklarla mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi, belirli bir miktar kaynakla amaca en iyi şekilde ulaşılması, en az kaynak kullanımı ile en çok mal ve hizmet üretilmesi, girdi ve çıktı arasında ilişki kurulması, kısaca kaynakların iyi harcanması olarak tanımlanabilir.⁵

Bir kurum, iyi organize edildiği ölçüde verimli olabilir. Eğer bir kurum gereksiz bir biçimde karmaşık bir yapıya sahipse o zaman personel ve araç gereç ne kadar iyi çalıştırılırsa çalıştırılsın kurumun verimliliği düşük olacaktır. Öte yandan, iyi bir şekilde düzenlenmiş iş akışı ise verimlilik için ön şarttır. Bir kurum, en iyi iş akışını ve kaynak kullanımını sağladığı ölçüde verimli olacaktır. İşin performans standartlarının tanımlanması, yönetim ve işletim sistemlerinin tasarlanması, makinelerin tam kapasite ile kullanımı, iş yığılmalarının önlenmesi verimlilik için gereklidir.

Verimlilik denetimi, daha çok çıktı açısından yapılmaktadır. Burada belirli bir girdi kaynağı ile daha yüksek bir çıktıyı elde etmek mümkün olabilir mi sorusuna yanıt aranmaktadır. Kamu kesiminde verimlilik standartları belirli değildir. Bu yüzden denetim yapılırken kurumlar arası ve kurum içi karşılaştırmaların, özel sektörle yapılacak mukayeselerin, geçmiş yılların performansı ile yapılacak kıyaslamaların ve konulan hedeflerin göz önüne alınması doğru bir yöntem olacaktır.

2- Etkinlik

Kaynaklar verimli ve tutumlu olarak kullanılsa bile kurumun amaçları gerçekleştirilebilir. Etkinlik, verimlilikten daha geniş bir kavramdır. Kamu

⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay'ın 1999 Yılı Bütçesi Münasebetiyle Hazırlanan Rapor, Ankara, 1998, s. 30.

⁵ Özer, H., s. 80.

hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesinde karşılaşılan güçlükler nedeniyle, verimlilikten daha geniş bir kavram olan etkinlik kavramı ortaya konulmuştur. Etkinlik parasal değerlerle ifade edilmeyen amaçların gerçekleştirilmesinde başvurulacak bir yöntemdir. Etkinlik, kurumların tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen performans boyutudur. Bir ilde eğitim hizmetlerinin çıktısı olan mezun öğrenci sayısı baz alındığında bu çıktının parasal olarak ifade edilmesi mümkün değildir. Mezun olan öğrencilerden iş bulan öğrenciler ve üniversiteyi kazanan öğrenciler tespit edilerek eğitimin etkinliği ölçülebilir.

Etkinlik denetimi çok güç bir denetimdir. Standartların net bir şekilde belirlenmesi güçlüğü vardır. Örneğin, ilde bir yılda mezun edilecek öğrencilerin sayısı belirlenirken, sınıfların büyüklüğü, öğretmenlerin kalitesi, araç-gereçlerin yeterliliği konularının göz önüne alınması gerekir. Bunların tek tek analiz edilmesi güçtür. Ayrıca, öğrenci ailelerinin gelir düzeylerinin de analizlere katılması gerekmektedir.

Etkinlik denetiminde, kurumun kendisi tarafından belirlenen hedefler ve sonuçlar önemlidir. Bu yüzden hedeflerin ve sonuçların açık bir şekilde önceden tanımlanması gerekmektedir. İlde tüm vatandaşlara sağlıklı bir yaşam sağlanması hedefi belirsiz ve genel bir hedef olmaktadır. Bunun yerine ilde yaşam süresinin 70 yaşına yükseltilmesi, çocuk ölümlerinin % 5'ten % 1'e düşürülmesi şeklinde kesin hedefler konulması gerekmektedir.

3- Tutumluluk

Tutumluluk; kurumun amaçları göz önünde bulundurularak kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en uygun maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir.⁶ Tutumluluk en çok çıktıyı en az maliyetle elde etme çalışmalarının sonucudur.⁷

Tutumluluk, pozitif tasarrufların ve dışsallıkların mümkün olduğunca yüksek olmasını, mal ve hizmetlerin optimum ölçekler içerisinde üretilmesini gerektirir. Daha çok girdilerle ilgili bir kavram olan tutumluluk, kaynakların doğru maliyetle elde edilerek, doğru yerde kullanılıp kullanılmadığını, gereksiz maliyetlere katlanılmamasını ele alır. Kaynakların doğru miktarda kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesi girdilerin nicel olarak belirlenmesini gerek-

⁶ Kubalı, Derya, **Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1998, s. 33.

⁷ Özer, Hüseyin, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1997, s. 74.

tirir. İnsan, para, araç-gereç, materyal, bilgi ve enerji kaynaklarının doğru miktar ve kalitede, minimum maliyetle, doğru zamanda kullanılarak üretim yapılması tutumluluğun gerekleridir.

Fazla ve nitelsiz personel istihdamı, işin gereksiz yöntemlerle uzatılması, eski ve nitelsiz malzeme kullanımı, bozuk araç ve gereçlerle işin yapılmaya çalışılması ve kalite kontrolünün olmaması tutumlu olmayan faaliyetlere örnektir.⁸

Tutumluluk denetiminin, kalite bozulmadan girdilerin azaltılıp azaltılmaması üzerine yoğunlaşması gerekir. Ayrıca, kaynakların uygun miktarda uygun yerde, uygun zamanda ve uygun maliyet ile uygun bir biçimde tedarik edilip edilemediği soruşturulur.

IV. PERFORMANS DENETİMİ SÜRECİ

Performans denetimi yürütülürken belli ilkelere uymak gerekmektedir. Sistematik ve iyi yapılandırılmış performans denetimi süreci denetimin işlevselliğini, dolayısıyla başarısını önemli ölçüde etkiler. Performans denetiminin aşamalarının tek bir model olarak ortaya konulması kolay değildir. Bununla birlikte genel olarak performans denetimlerinde uygulanan stratejiler birbirlerine benzerlik göstermektedir. Kesin olmamakla birlikte performans denetiminin aşamaları; planlama, uygulama, raporlama ve izleme olarak uygulanmaktadır.

1- Planlama

Yüksek kaliteli bir denetimin verimli, etkin, tutumlu ve zamanında yapılması için planlanması gerekmektedir. Denetim alanının gün geçtikçe genişlemesi, denetlenecek alanların ve kurumların planlanmasını zorunlu kılmaktadır. Denetimler planlanırken denetim konularının, denetimlerin kaç yılda bir yapılacağını ve ne kadar süre ile yapılacağını belirlenmesi gerekir.

Performans denetiminde iki yaklaşım söz konusudur. Bunlar sonuçların analiz edilmesi veya prosedürlerin analiz edilmesidir. Sonuç odaklı yaklaşımda; doğrudan çıktıları ve sonuçlara odaklanılır. Süreçlerle ilgilenilmez. Prosedürlerin analiz edildiği yaklaşımda ise; sonuçlara götüren sistem ya da süreç üzerinde odaklanılarak sistemdeki zayıf ve güçlü yönler tespit edilir.

⁸ Demirbaş, T. S. 86.

Denetimin nasıl yapılacağı planlanırken, değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Değerlendirme kriterleri olmaksızın denetim yapılması mümkün değildir.⁹ Performans kriterleri, denetlenenin doğruluğunu, düzenliliğini, uygunluğunu, verimliliğini, etkinliğini, tutumluluğunu ölçmeye yarayan ölçütlerdir. Hukukilik denetiminde değerlendirme kriterleri belli iken performans denetiminde genel kabul görmüş kesin kriterler bulunmamaktadır. Bu yüzden bir kurumda performans denetimi yürütülürken; ilgili mevzuat, kurum tarafından kullanılan performans standartları, öngörülmüş ya da planlanmış sonuçlar, konu ile ilgili uzmanların görüşleri, genel kabul gören yönetim uygulamaları, rehberler, çalışma el kitapları, muhasebe ilkeleri, denetlenen kurumun geçmiş performansı ve benzer kuruluşların performansı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu kriterlerin hepsinin veya bir kısmının denetlenen kurum veya işe uygulanmasında, denetimi yapan kişilerin kurumla işbirliği yapması önem taşır.

2- Performans Denetiminin Uygulanması

Performans denetimi, bir kurum veya kuruluşun program ve faaliyetlerini konu edinir. Program ve faaliyetlerin irdelenip değerlendirilmesi için şunlar yapılmalıdır:

- Mülakatlar: Mülakatlar makul denetim bulgularına ulaşabilmek için önemli bir araçtır. Mülakatların yüzyüze veya telefon aracılığıyla yapılması mümkündür. Mülakatlarda doğru kişilerin seçilmesine ve doğru soruların belirlenmesine dikkat edilmesi gerekmektedir.

- Anketler: Çok sayıda kişi ve kurumdan standardize bilgi toplanmasına aracılık eder.

- Gözlem: Denetim esnasında denetime konu olan yerin ziyaret edilerek doğrudan bilgi edinilmesini sağlar. Okulların, hastanelerin, sağlık ocaklarının, şantiyelerin bizzat gidilip görülmesi, çalışanlara eşlik edilmesi şeklinde gerçekleştirilir.

- Uzman görüşü: Özellikle toplumsal alanlarda niteliksel değişimlerin değerlendirilmesi için uzman görüşlerinden faydalanılabilir. Görüşü alınacak uzmanın seçimi büyük önem taşımaktadır.

- Doküman toplama: Denetimle ilgili dokümanların toplanarak incelenmesi, objektif deliller sağlamaktadır. Denetim konusuyla ilgili bütçelerin, iş ve

⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Kanada Sayıştay'ı Performans Denetimi El Kitabı**, Çeviren: Sacit Yörüker, Ankara, 1999, s. 40.

işlemlerle ilgili belgelerin incelenmesi, birimlerin performansı ve hedefleriyle ilgili önemli bilgiler sağlayacaktır.

- Kamuoyu araştırmaları ve örnek olaylar: Özellikle etkinlik denetiminde hizmetten yararlananların görüşlerinin alınmasında büyük fayda bulunmaktadır. Örnek olaylar ise denetimin etkin yapılmasına katkıda bulunmaktadır.

- İstatistiksel analizler: Değişkenlerin ilişkisi ve korelasyonunun araştırılması, tahminde bulunma ve düzeltme, sınıflandırma ve gruplandırma, çok sayıda kitle belirleme ve tanımlama metodlarını içeren birçok istatistiksel analiz tekniği kullanılabilir.¹⁰

Veriler toplandıktan ve analiz edildikten sonra kanıtların kriterlerle karşılaştırılarak bulgulara ve sonuçlara ulaşılması ve önerilerin belirlenmesine geçilir.

3- Performans Denetiminin Raporlanması

Yapılan performans denetiminin çıktısı rapor olacaktır. Raporlama süreci inceleme aşamasına geçilmesiyle birlikte başlar. İnceleme yürütülürken verilerin analiz edilmesi, bulgulara ulaşılması ve öneriler geliştirilmesi raporlamaya yönelik işlemlerdir.¹¹ Raporun içeriğinin kolay ve anlaşılır olması, belirsizliklere yer vermeyerek, yeterli, güvenilir, ilgili denetim raporlarına dayanan bilgiler içermesi, objektif, doğru ve yapıcı olması önemlidir.¹² Raporlamanın etkinliği büyük ölçüde yürütülen denetim faaliyetinin kalitesine bağlıdır.

Raporlamada öncelikle taslak rapor hazırlanmasında fayda vardır. Hazırlanan taslak rapor üzerinde denetlenen birimin üst düzey yöneticileriyle görüşmeler yapılarak rapordaki gerçeklerin kesinliğinin teyit edilmesi doğru olacaktır.¹³ Bu süreç Mülkiye Teftiş Kurulunun teftişin arkasından hemen kurumun cevabını almasıyla da paralellik arz edecektir. Taslak rapor üzerinde kurumun üst yöneticileriyle görüşme onlara yorum ve önerilerini ortaya koyma fırsatı verecektir. Müfettişe de sonuçlara ulaşmada ve öneriler getirmede yol gösterici olacaktır. Denetim ve denetlenen açısından tam bir mutabakatın sağlanması mümkün olmayacaktır. Ancak mülkiye müfettişlerinin kurumun cevabını almaları ve onlara performans durumları konusunda kesin rapor

¹⁰ Demirbaş, T. S. 132.

¹¹ Köse, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, T.C. Sayıştaş Başkanlığı Yayını, Ankara, 2000, s. 90.

¹² Kubalı, D., s. 113.

¹³ Demirbaş, T., s. 134.

yazılmadan önerilerini söyleme fırsatı vermeleri uygun olacaktır. Kurumun üst yöneticilerinin verdiği cevabın da performans denetimi raporunun sonuna eklenmesi doğru olacaktır.

Performans denetimi raporu, hukuka uygunluk denetimi gibi kesin maddeler içermeyeceğinden ve gerekirse yayınlanacağından başına kısa bir özet yazılması uygun olacaktır. Daha sonra denetimde uygulanan yöntem, denetimin nedenleri, bulgu, sonuç ve tavsiyelerle ilgili bölümler ve ekleri içermesi gerekmektedir.

Performans denetimi raporu yazılırken bir takım ilkelerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bulguların yeterli denetim kanıtları ile desteklenmesi (doğruluk), bulgu ve sonuçlar arasında gerekli bağlantıyı sağlayacak düzeyde yeterli bilginin olması (tamamlık), konuların tarafsız olarak incelenildiğini göstermek üzere olumlu ve olumsuz yönlerin ılımlı ve önyargısız ifadelerle sunulması (denge), sistemlerde ve iç kontrollerdeki zayıflıkların yanı sıra iyi uygulama örneklerinin de vurgulanması (adil olma) gibi ilkeler bunlar arasında sayılabilir.¹⁴

Raporların kamuoyunda istenilen etkiyi yaratabilmesi ve beklentilere cevap verebilmesi için yayınlanması performans denetiminin etkinliği açısından önemlidir. Kamuoyunun aydınlatılması demokrasinin temel ilkesidir.

4- İzleme

Denetim raporlarında getirilen önerilere uyulup uyulmadığının izlenmesi performans denetiminde son aşamayı oluşturmaktadır. Raporların izlenmesi denetimi etkin kılmaktadır.

V. VALİLİKLERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE DENETİMİ

Kamu yönetiminin ve mülki idare amirlerinin temel amacı halka hizmettir.¹⁵ Türk kamu yönetiminin ayrılmaz parçası olan mülki idare amirleri; kamu yönetiminde ve denetiminde ihtiyaç duyulan yeniden düzenleme çalışmalarının en önemli aktörü olacaklardır. Bu ihtiyaçtan hareketle dünyada ve ülkemizde yaşanan idari, ekonomik ve sosyal gelişmeler çerçevesinde kamu yönetiminin karşılaştığı sorunların tespiti, çağdaş gelişmelerin Türk kamu yönetimine uyarlanması, gelişen ve değişen kamu hizmetlerinin daha iyi sunulması ve geliştirilmesi için 2002 yılında düzenlenen Mülki İdare Şurasının

¹⁴ Köse, H. Ömer., s. 91.

¹⁵ Mülki İdare Şurası Sonuç Bildirgesi.

sonuç bildirgesinde; “Bu çerçevede (mülki idare amirlerince) yürütülen bütün iş ve işlemlerle ilgili süreçler gözden geçirilmeli, gereksiz bürokratik işlemler elenmeli, iş akışı basitleştirilerek iş tanımları net bir şekilde yapılmalı, üretilen hizmetleri hızlı, kaliteli, saydam ve katılıma açık hale getirecek düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.” denilmektedir.¹⁶

Tüm valiliklerde ve il yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla performansın artırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen sistemlerin geliştirilmesi, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının temel ilkesidir.¹⁷ Bu ilke doğrultusunda valiliklerde kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan sorunlar, etkin yönetim bağlamında en aza indirilmeli, kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin kurumlar ve birimler bazında belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir yetkilerinin objektif kriterlere bağlanması sağlanmalıdır. Performans denetiminin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için valilikler tarafından sunulan tüm hizmetler, sübjektif takdirlere mahal vermeyecek şekilde objektif kriterlere bağlanmalı, personelin görev, yetki ve sorumluluk alanları açıkça belirlenmeli ve personel sayısının norm kadrolarla belirlenmesi yoluna gidilmelidir. Sunulan her bir hizmet ve aşama ile ilgili olarak standart süreler konulmalı, sürelere uyulmamasının (geçerli mazeret dışında) müeyyideleri açık ve anlaşılır biçimde yayınlanmalı, üst amirlerin bu konudaki takdir hakları kısıtlanmalıdır. Hizmet içi eğitim kalitesinin nicelik ve nitelik olarak yükseltilmesiyle personelin verimliliği ve hizmet sunum hızı artırılmalıdır. Kamuyu önemli ölçüde ilgilendiren konulara ilişkin karar alma süreçlerinde halkın yeterli katılımı sağlanmalıdır.

1- Genel Olarak

Performans yönetimi; iyi bir performans seviyesine ulaşabilmek için idarenin, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesidir.¹⁸ Performans yönetimi daha çok sonuca önem veren yönetim şeklidir ve performans amaçları ve hedefleri yapılan plan ve programlarla belirlenir. Gösterilen performans seviyesi ölçülerek rapor edilir ve sonuca göre

¹⁶ Mülki İdare Şurası Sonuç Bildirgesi. Madde 6.

¹⁷ Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.

¹⁸ Songur, H. Mehmet., Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, **Mahalli İdareler Dergisi**, s. 45.

ödül ve cezalar verilir. Performans ölçümü performans göstergelerine ve performansın değerlendirmesine dayanmaktadır.

Performans göstergeleri; performansın yeterli olup olmadığını gösteren temel verilerdir. Performans göstergelerinin incelenmesi sonucu hizmet kalitesi ortaya konur. Göstergelerin, objektif ve ölçülebilir olmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. İdarenin başarısından ve başarısızlığından halkın bilgilendirilmesi için performans göstergelerinin halka yayınlanması önemlidir.

Performans merkezli yönetimde hizmet kalitesi önemli bir unsurdur. Performans hedefleri, hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik olmalıdır. İdare tarafından hazırlanan performans raporları ve performans bilgileri sayılabilir olmalı ve karar mekanizmalarınca kullanılabilir. Performans iyileştirilmesinde temel unsur olan ödüllendirme ve cezalandırmalar, performans programında elde edilen başarılarla göre yapılmalıdır.

Hizmetlerin sunumunda belirlenen şartların yerine getirilmesi ve tespit edilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesi için yönetimin çağın gereklerine uygun bir şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Valiliklerde performans yönetimi ve denetimine geçilebilmesi için; faaliyet alanları ile ilgili olarak hedeflenen sonuçlara nasıl ulaşılacağına planlanması, amaçların ve hedeflerin ölçülebilir bir şekilde net olarak belirlenmesi, beklentilerin, sorumlulukların ve yetkilerin mutabakatla açıklığa kavuşturulması, kimin hangi yetki ve kaynakları kullanacağı ve neyi yapmakla sorumlu olduğunun belirlenmesi, gelişmelerin izlenmesi ve elde edilen sonuçların değerlendirilerek raporlanması, bütün bunların güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için de kapsamlı bir yönetim bilgi sistemine sahip olunması gereklidir¹⁹.

2- Valiliklerde Performans Yönetimi

Vali “merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre” kurulan ve “yetki genişliği” esasına dayanan il’de merkezden yönetimin temsilcisidir. Ayrıca, aynı il sınırlarını kapsayan ve “yerinden yönetim esasına dayanan, kamu tüzel kişiliğine sahip ve özerk bir yerel yönetim türü olan ilin yürütme organı ve yasal temsilcisidir.

Anayasanın 126 ncı maddesinde “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” denilmektedir. Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olan

¹⁹ www.Sayistay.gov.tr (Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Marmara ve Düzce depremleri sonrası faaliyetleri 2002/3. Bu rapor 832 sayılı Sayıştay Kanununa 26.06.1996 tarih ve 4149 sayılı Kanunla eklenen ek 10 uncu maddesine göre hazırlanmıştır.)

yetki genişliği ilkesi ile genel idarenin taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisi tanınması anlatılmaktadır. Merkeze hiyerarşi ile bağlı olan memura merkeze danışmadan karar almak ve uygulamak gibi kamu kudretinden kaynaklanan yetkilerin tanınması veya devredilmesi yetki genişliğidir. Valiler il yönetiminin başı olarak yetki genişliği ilkesi doğrultusunda çeşitli hizmet alanlarında kısıtlı da olsa, merkeze danışmadan kendiliğinden hareket etmektedir.

Ülkemizde birçok kanun valiye çeşitli görevler vermiştir. Müessesenin hukuki statüsünü belirleyen ana Kanun İl İdaresi Kanunudur. İl İdaresi Kanununa göre: Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisidir. Her bakanın ayrı ayrı mümessilidir. Vali her bakana karşı ayrıca sorumlu bulunmaktadır. Vali, hükümetin idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler. Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder. Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

Türk kamu yönetimini daha üretken ve dinamik hale getirmek için vazgeçilmez roller üstlenen valiler kanunların kendilerine verdiği yetkilerle ildeki tüm kamu kurumlarının performansını etkileyecek kilit konumdadırlar. Anayasamıza göre taşra örgütlenmesinde temel birim olan ilde, kalite anlayış ve ruhunu tüm personele benimsetmek, destek ve katılımlarını sağlamak, hizmet sunumunda kaliteyi en üst düzeye ulaştırmak, vatandaşa en kaliteli hizmeti en hızlı ve en kolay şekilde sunmak, teknolojik gelişmeleri izleyerek bunları verilen hizmetlerde kullanmak, çalışanların kaliteli hizmeti sunabilmeleri için daimi olarak eğitilmelerini sağlamak, valiliklerin çağdaş yönetim anlayışında en temel görevi olmalıdır.²⁰

Valiliklerde mülkiye müfettişlerince performans denetiminin yapılabilmesi için performans denetimi koşullarının oluşturulması gerekmektedir. Çünkü performans yönetimi ölçmeyi gerektirmektedir.²¹ İlde hizmetler sunulurken vatandaşa müşteri gözüyle bakılmalı, hizmetlerin hızlı ve kaliteli sunulması birinci öncelik olmalı, sunulan hizmetlerin kalitesi için hedefler bulunmalı,

²⁰ Elazığ Valiliğinin Kalite Politikası.

²¹ Çetin, S., s. 8.

performans yönetiminin oluşturularak sunulan hizmetlerle ilgili performans raporlarının hazırlanması gerekmektedir. Hesap verme sorumluluğu, halka dönük idare ve saydamlık ilkeleri gereği konulan hedefler ve elde edilen başarılar halka ilan edilmeli, hizmetlerin sunumunda yaşanan dar boğazlar ve zorluklar açıkça ortaya konulmalıdır.²²

Performans yönetimi; kamu kurumunun hedeflerinin ve amaçlarının başarılmasını sağlayacak idari çalışmalardır.²³ Her kurum ve kuruluş belirli amaç ve görevleri gerçekleştirmek üzere kurulur. Bu kuruluşları yönetenlerin görevi ise örgütün kuruluş amaçlarını ve görevlerini en başarılı düzeyde gerçekleştirmelerini sağlamaya yönelik tedbirleri almaktır.²⁴ Performans yönetimiyle; geleneksel yönetim anlayışının etkisiyle keyfi, hesap vermeye yönelik olmayan, kaynak israfı olup olmadığından ziyade yapılan harcamanın hukuka uygun yapılıp yapılmadığıyla ilgilenen yönetimin yerine verilen hizmeti önceden konulan belli kriterlerle ölçerek kurumdan ziyade toplumu esas alan, etkin ve verimli bir hizmet planlaması ile bürokrasiyi ideal olmaktan çıkararak sonuçlara odaklanan yönetim anlayışına geçilmektedir.

a- Sunulan Hizmetlerin Kaliteli Olması İçin Kriterlere Bağlanması

Ölçülemeyen bir şey geliştirilemez. Hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun ve kontrolün sağlanması, personelin yönetimi, kamuoyuyla iletişim, yönetim uygulamasının geliştirilmesi, politikaların oluşturulması, planlama yapılması, hizmete ulaşmada eşitliğin sağlanması amacıyla performans ölçümlerinden yararlanılması gerekmektedir.²⁵ Bu yüzden valiliklerde performans yönetimi için mutlaka ölçüye dayalı kriterlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Kaliteli bir hizmet sunumu; vatandaşa verilen hizmet esnasında vatandaşın taleplerinin doğru anlaşılmasını, mevzuata uygun olarak yapılan hizmetlerin vatandaşa doğru ve tam olarak aktarılmasını ve önceden belirlenen kriterlere uygun olarak yapılmasını gerektirmektedir.

Hizmet sunarken, vatandaşın ve ildeki diğer kurumların taleplerinin yazılı ve sözlü olarak alınması, ilgili birim tarafından kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre süresi içinde değerlendirilmesi, sonucun en kısa sürede muhatabına yazılı

²² Elazığ Valiliği Kalite El Kitabı.

²³ Çetin, S., **İngiltere’de Yerel Kamu Hizmetlerinde En İyi Değer Analizi**, Middlesex Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2000, s. 8.

²⁴ Songur, H. M., Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, **Mahalli İdareler Dergisi**, s. 42.

²⁵ Demirkaya, Hülya., **Performans Ölçüm Rehberi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Ankara, 2000, s. 4.

ve sözlü olarak bildirilmesi süreçlerinin belli bir sisteme bağlanması için kriterlerin oluşturulması gerekmektedir.

Hizmetin etkin bir şekilde sunulabilmesi için; hizmete müteallik tüm dokümanların hazırlanması, yayımlanması, dağıtılması uygun olacaktır. Bu dokümanların kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve emirlerde meydana gelen değişiklikler, düzeltici ve önleyici faaliyetler sonucunda zaman zaman gözden geçirilerek hizmet gerekleri için yeniden düzenlenmesi, her bir dokümanın üzerine adı ve numarasının yazılması bürokrasiyi azaltacaktır.

Valilikte verilen hizmetlerde görülen aksaklıkların ve hizmetin yürütülmesinde rol oynayan araç-gereç ve malzemelerin kullanımından doğan sorunların giderilmesi amacıyla personele hizmetiçi eğitim verilmesi ve bu konuda hazırlanacak genel talimatın personele iletilmesi faydalı olacaktır.

b- Yönetimin Gözden Geçirilmesi Süreci

Çağdaş yönetim anlayışının gereği olarak valilik hizmet sunumunun geniş kapsamlı bir şekilde yeniden yapılanmaya tabi tutulması ve etkinlik ve verimliliğinin ölçülebilmesi için objektif kriterlerin oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede; yönetim kademelerinin daha etkin hale getirilmesi, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yetki devrinin sağlanması gerekmektedir. Yetki devri ve görev tanımlarıyla işlemlerin sayı ve sunum süresinin azaltılması, aşırı düzenleyici işlem yükünün de performans düşüklüğüne ve yolsuzluklara yol açtığı gerçeğinden hareketle gereksiz idari işlemlere son verilmesi, mümkünse işlemlerin bir merkezde bitirilmesinin sağlanması halka dönük yönetimin gereğidir.

Yönetimin Gözden Geçirilmesi Süreci; sunulan hizmetin kalitesi üzerine etkisi olan tüm uygulamaların değerlendirilmesi, başarılı uygulamaların devamlılığının sağlanması, gereksiz kırtasiyeciliğin elimine edilmesi, önceden belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının değerlendirilmesi amacıyla yapılan faaliyetlerin gözden geçirilmesidir. Yönetimin gözden geçirilmesi süreci toplantısının ihtiyaca göre valinin veya yardımcısının başkanlığında sık sık yapılarak performansın değerlendirilmesi gerekmektedir. Yapılan toplantılara valilikte hizmetlerin kalitesinden sorumlu kişinin bir performans raporu hazırlayarak katılması uygun olacaktır. Bu raporun; istatistiki bilgileri, düzeltici ve önleyici faaliyetleri, gereksiz bürokratik işlemlerin kaldırılması konusundaki önerileri içermesi gerekir. Toplantıya; il valisinin, vali yardımcılarının, performans yönetim temsilcisinin ve birim müdürlerinin katılımı sağlanmalıdır.

Valiliklerde yönetimin gözden geçirilmesi sürecinde;

- İç kalite tetkik raporları,

- Vatandaşların iletteği şikâyet ve memnuniyetler, anket sonuçları,
- Düzeltici ve önleyici faaliyetler,
- Yeni uygulamalar, eğitim ihtiyaçları,
- Verilen hizmetlerle ilgili sonuçlar,
- Hedefler, kaynaklar,
- Bir önceki idarenin gözden geçirilmesi toplantısında alınan kararların takibi ve gerçekleşme oranı değerlendirilmelidir.

Halka dönük yönetim ve müşteri memnuniyetinin gereği olarak vatandaşlara hizmetlerin sunum süresi de çok önemlidir. Kamu yönetiminde hizmetlerin sunum süresi mevzuatla belirlenmiştir. Yine de yönetimin gözden geçirilmesi sürecinde, kırtasiyeciliğin vatandaşı kamu yönetimi ile temas noktalarında en çok tedirgin eden unsur olduğu dikkate alınarak gereksiz iş ve işlemler elimine edilmeli, yolsuzluğun önüne geçilmesi için iş ve işlemler olabildiğince basitleştirilmelidir.

Valiliklerde müşteri memnuniyetinin ve performans ölçümünün göstergesi olarak halkın şikâyet ve memnuniyetini ileteceği, gerektiğinde danışabileceği ücretsiz telefon hizmeti oluşturulmalı buradan elde edilen sonuçlar yönetimin gözden geçirilmesinde dikkate alınmalıdır.

3- Valiliklerde Performans Yönetimi ve Denetiminin Zorlukları

Valiliklerde performans denetimi yapılabilmesi için performans yönetimine geçilmesi gerekmektedir. Performans yönetiminden amaç; tespit edilen hedefler doğrultusunda kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu sağlamak, ölçülebilir ilerlemeler sağlamak ve sürdürmektir. Valiliklerce belirlenecek performans hedefleri, amaca ulaşılması için planlamayı kolaylaştırır ve üçüncü kişilerin denetim yapmalarına imkân sağlar. Valilikler tarafından sunulan hizmetlerin performans durumu, mülkiye müfettişleri tarafından ihtiyaca cevap verecek şekilde etkili ve doğru biçimde kalite ve maliyet açısından ölçülebilecek midir? Kıyaslamayı da gerektiren performans denetimi çok farklı coğrafi, mali ve sosyal koşulların bulunduğu değişik illerde nasıl uygulanacaktır? Bu soruların cevabı valiliklerde yapılacak olan performans denetiminin zorluklarını ortaya koymaktadır.

Performans ölçümlerinde, özellikle kamu sektöründe bazı zorlukların varlığı bilinen bir gerçektir.²⁶ Hukukilik denetiminde değerlendirme kriterleri

²⁶ Çetin, S., s. 10.

belli iken performans denetiminde genel kabul görmüş kesin kriterler bulunmamaktadır. Ayrıca, performans denetiminin unsurlarını dolaylı olarak etkileyen nedenler de vardır. Valinin görev alanına giren konuların birçoğunun tek tip çıktılar üretmemesi ayrı bir zorluktur.²⁷ Çıktıların eşit iş birimleri ile ölçülememesi ve bunların üretimi için gerekli olan kaynak miktarlarının belirlenememesi performans denetimini zorlaştırmaktadır. Örneğin, bir ilde eğitimde başarı performansının artırılması sadece kamu yönetiminin hedef koyarak başaracağı okulların daha iyi donatılmasına, öğretmen kalitesinin artırılmasına bağlı değildir. Öğrencilerin ailesinin eğitim düzeyi, kültürü gibi sosyal durumları da etkilidir.

Valilikler açısından performans denetiminin en önemli zorluklarından birisi de denetime esas alınacak kriterlerin sadece valiye bağlı olmamasıdır. Örneğin; ilin genel güvenliği açısından hırsızlık sayısındaki artışa ülkedeki gelir dağılımının bozulmasının da etkisinin olabileceğidir. Yine il sisteminden uzaklaşılması sonucu valiliğin yanı sıra hizmetlerin bölge teşkilatları eliyle de yürütülmesi valinin performansı ile ilgili alanları doğrudan etkilemektedir.

Ayrıca ne kadar objektif kriter geliştirilirse geliştirilsin, kamu çalışanlarının, özellikle yöneticilerin performans ölçümü, yönetimin en tartışmalı alanlarından birisi olmuştur. İdareciliğin aynı zamanda ölçülemeyen yetenekleri de içerdiği göz önüne alındığında kurumun başındaki valinin performansını tam olarak ölçmek mümkün olmayacaktır.

VI. VALİLİKLER İÇİN PERFORMANS DENETİMİ KRİTERLERİ

Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il yönetiminin başı ve mercii olan vali, kamu yönetiminde yapılması gereken yeniden düzenlemenin en önemli anahtarıdır. Uzun yıllar geleneksel denetim mekanizmalarının kullanıldığı ülkemizde, uygulanan klasik denetim yöntemleri etkin olmaktan çıkmış, kaynak israfının ve yolsuzlukların önüne geçilememiştir. Bu ihtiyaçtan hareketle, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 2002 yılı Programında performans denetimine geçiş öngörülmektedir.

Performans denetiminin yapılabilmesi için performans kriterlerine başvurulur. Denetim için gerekli olan performans kriterlerinin belli özellikleri taşıması gerekmektedir. Performans kriterleri, kurumun ve üst yöneticinin

²⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Verimlilik Denetimi, Kanada Sayıştay'ı Uygulaması**, Ankara, 1997, s. 24.

hedefleriyle ilgili olmalıdır. Kurumsal olarak kabul görmüş kriterler olmalı, açık, iyi tanımlanmış ve basit olmalıdır. Ayrıca güvenilir, güncel, doğrulanabilir ve karşılaştırılabilir olmalıdır. Performans kriterlerinin, performansı değerlendirecek olanlarla hesap verecek olanlarla birlikte ortaklaşa belirlenmesine özen gösterilmelidir.

İl yönetimi açısından mülkiye müfettişleri tarafından yürütülecek performans denetiminde uygulanacak kriterlerden sabit olabilecek olanlar vardır. İllerin faaliyet ve hedeflerinde varolan değişikliklere paralel olarak değişken kriterler de bulunmalıdır. Bu değişken kriterlerin denetimi yürüten müfettişlerle birlikte hedefleri belirleyen yönetimce belirlenmesi uygun olacaktır. Yürütülecek denetim sonrasında mülkiye müfettişleri tarafından hazırlanacak performans denetim raporunda öneriler ortaya konulmalıdır.

Performans denetiminin niteliklerini göz önüne alarak valilikler için genel performans kriterleri şunlar olabilir;

Merkezi idarenin taşra teşkilatı ve aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olan ilin kaynak kullanmadaki etkinliği hem proje bazında hem de bir bütün olarak performans denetimine konu edilebilir. Valilik kamu hizmetlerinin sunumunda zamanlama, ucuz iş yapma, fonksiyonel olma açısından ne durumdadır? Valiliğe şartlı ve şartsız olarak merkezi idare tarafından gönderilen kaynaklar etkin ve verimli kullanılmış mıdır, doğru alanlara tahsis edilmiş midir? Kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının, israf edilip edilmediğinin ve doğru tahsis edilip edilmediğinin performans denetimi yapılırken her bir iş için ayrılan kaynağın değerlendirilmesi yapılarak genel bir değerlendirme yapılması doğru olacaktır.

Kamu harcamalarının artışı performans denetiminin ortaya çıkışının asıl nedenlerinden birisidir. Harcamaların hukuka uygun olarak yapılması her zaman etkin, verimli ve tutumlu olarak kullanıldığı anlamına gelmemektedir. Harcanan kaynak hedeflenen amaca ulaşmış mıdır? Kaynakların öncelikli kullanım alanları nelerdir? Öncelikli kullanılan alanların objektif açıklaması var mıdır? İl Özel İdaresinden yapılan yatırımlar gerçek ihtiyaçlara hitap etmekte midir? Bunların da performans denetimi sürecinde mülkiye müfettişleri tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. Harcamaların hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık ilkeleri doğrultusunda yerinde kullanılıp kullanılmadığı ve israf edilip edilmediği dikkate alınmalıdır. Örneğin; köylere yol götürülürken hangi hedefler konulmuştur? Daha çok nüfuslu ve grup köylere öncelik verilmiş midir? Birim maliyetle ne kadar yol asfaltlanmıştır. Geçmiş yıllara göre maliyet düşmüş müdür, yoksa artmış mıdır? Diğer illerle kıyaslanınca

başarı oranı nedir. Bunların kriter olarak belirlenip değerlendirilmesi gerekmektedir.

Ülkemizde kamu kaynaklarının yetersizliği kamu hizmetlerinin kesintisiz ve ihtiyacı karşılayacak şekilde sunulabilmesi için halk katkı ve desteğinin sağlanmasını, yeni kaynakların yaratılmasını zorunlu kılmaktadır. Valinin kaynak yaratma ve yapılan yatırımlara halk katkısını sağlamadaki başarısı nedir?

Valilik tarafından hizmetlerin planlanmasında ve uygulanmasında halkın ve ilgili kuruluşların katılımı sağlanmış mıdır? Üniversiteler, ticaret, sanayi odaları, meslek teşekküllerinin ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmakta mıdır? Bu çerçevede kamu kaynakları harcanarak yapılacak hizmetlerin israfı neden olmaması için hizmetlerin planlanmasında ve uygulanmasında halkın ve sivil toplum örgütlerinin katılımının sağlanıp sağlanmadığı önemlidir.

İlin ekonomik potansiyelinin tespit edilerek bunun değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmış mıdır? Bu amaçla sanayici ve işadamlarıyla işbirliği yapılmış mıdır? Valiliğin yürüttüğü örnek projeler ve başarıları nelerdir? Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla yürütülen projelerden elde edilen başarılar nelerdir? Projeler hazırlanırken ortaya konulan hedeflere ulaşılmış mıdır? Örneğin en yaygın olarak illerde uygulanan halıcılık, fidancılık ve arıcılık projeleri amacına ulaşmış mıdır? Yeterli istihdam sağlanmış mıdır? Başarıya ulaşmadıysa sebepleri nelerdir?

Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. İlin genel güvenliğinden sorumlu olan vali, güvenlik konularında başarılı mıdır? Geçen yıllarla mevcut yıl arasında veya diğer komşu illerle yapılan karşılaştırmalarda asayişe müessir olaylarda, organize suçlarda azalma olmuş mudur? Artış trendine giren suçlarla ilgili olarak (örneğin kap kaç gibi) önleme yönünde çalışmalar ve araştırmalar yapılmakta mıdır? Faili meçhul ve faili firar sayısındaki trend ne yöndedir. Olayların aydınlatılma yüzdesi nedir? Kişi başına hırsızlık oranı düşmekte midir, yoksa artmakta mıdır?

Trafik kazaları artmakta mıdır? Kişi başına sürücü ruhsatı oranı ve kaza oranı nedir? Sürücü belgeleri ve pasaportlar kaç günde verilmektedir? Bunların istatistiki karşılaştırmaları ve analizleri yapılarak performans durumları saptanmalıdır.

Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur. Bu doğrultuda ildeki vergi tahakkuk ve tahsilat oranları ne durumdadır? Geçmiş yıllara göre trendler ne yöndedir?

Eğitim alanında ilin genel durumu nedir? İlde okuldan mezun olan öğrenci sayısı nedir? Okula devam etmeyen öğrenci sayısı nedir? Okula devam etmeyen öğrencilerin okula devamı konusunda başarı elde edilmiş midir? Geçen yıllara ve konulan hedeflere göre durum nedir? Eğitimin kalitesini etkileyen alanlardaki uygulamalar nedir? Norm kadro kurallarına tam olarak uyulmuş mudur? Uygulanamıyorsa nedenleri nedir. Öğretmenlerin geçici görevlendirilmelerinde objektif kriterler esas alınmış mıdır? Öğrencilerin üniversiteyi kazanma oranları il için ne durumdadır? Bu trend artmakta mıdır? Yoksa azalmakta mıdır?

Halkın (işçilerin, çiftçilerin, gençlerin, esnafların) meslek edinmesi konusunda çalışma yapılmış mıdır? Yapılan çalışmalar sonucunda iş bulma oranı nedir?

Sağlık hizmetlerinin sunumunda durum nedir? Sağlık hizmetlerinde amaç, toplumun fizik ve ruh sağlığının korunması ve hastalık ve sakatlıkların sayısının, süresinin ve ağırlığının azaltılmasıdır. Bu amaca ulaşmak için ise performans göstergeleri şunlardır; hastalık yüzdesi ve yaygınlığı, tedavi edilen hasta sayısı ve yüzdesi, kişi başına yıllık yatakta veya bakım altında geçirilen gün sayısı, sağlık hizmetine ihtiyaç duyan ancak muhtaç durumda olanların sayısı, hasta bekleme listelerinin azalması, ameliyatlardaki artış, teşhis ve tedavilerin gelişmesi, ölüm oranlarının azalması, sağlık ve yaşam kalitesinde gelişmeler nihai etkilidir.

Bu göstergeler sağlık hizmetlerinin başlıca göstergeleridir. Hastane yatak kapasitesi, hastane ve sağlık teçhizatını kullanma yüzdesi de bu göstergelere eklenebilir. Ancak bunlar hizmette etkin olma konusunda yeterli ölçü olamamaktadır. Yine doktorların atamalarındaki usul nedir? Geçici görevler ne kadar fazladır? Hastanelerde randevu verilen gün sayısı nedir? Polikliniklerde bir hastanın bekleme saati, yapılacak anketler sonucunda sağlık hizmetlerinden memnuniyet oranı, doğumda ölüm oranı, temiz su içebilme oranı, doktor kontrolündeki doğum oranı gibi oranlar da önemli başarı kriterleri olacaktır.

Tarımsal üretimin arttırılması için çalışmalar yapılmış mıdır? Halkın tarımsal hastalıklarla mücadele için talebi olmuş mudur? Bunların karşılanması

oranı nedir? Tarımsal ürün artışı için çalışma yapılmış mıdır? Sonuç alınmış mıdır?

Kültürel ve sosyal hizmet alanlarındaki çalışmalardaki başarılar nelerdir?

Çevre kalitesi ne durumdadır? Çevrenin korunması için gereken önlemler alınmakta mıdır?

İlin afetlere hazırlık durumu nedir? Çeşitli kurumlar arasında bu konuda koordinasyon ve işbirliği yapılmış mıdır?

Kurumsal hafızanın geliştirilmesine yönelik çalışma yapılmış mıdır? İlin ekonomik, sosyal ve kültürel durumunu belirten yayın hazırlanmış mıdır? Arşivin durumu nedir?

Mahalli idareler arasında işbirliği, koordinasyon ve yardımlaşma mekanizması oluşturulmuş mudur? Mahalli idareler üzerinde kullanılan vesayet denetimindeki etkinlik ne orandadır?

Bir önceki teftişte mülkiye müfettişleri tarafından belirtilen eksiklikler ne ölçüde tamamlanmıştır? Bir önceki teftiş raporundaki eksikliklerin yerine getirilmesi oranı nedir?

Açıklık, şeffaflık ve bürokrasinin azaltılması konusunda ne gibi çalışmalar yapılmıştır? Valiliğin performansına ilişkin yıllık değerlendirme yapılmış mıdır? İç denetim mekanizması ne ölçüde çalıştırılmaktadır. Bürokrasinin azaltılması için işleri hızlı görme, basitleştirme, halkın yöneticilere kolay ulaşmasını sağlama anlamında neler yapılmıştır?

Hizmetlerde çağın gerektirdiği teknolojik gelişmelerden yararlanma düzeyi nedir?

Valilik personelinin görevine devam düzeyi nedir?

Vali yardımcılara, kaymakamlara ve daire amirlerine yönelik yetki devri uygulamaları ne düzeydedir.

Personelin gelişmesi için yürütülen hizmetiçi eğitim faaliyetleri nelerdir. Halka dönük yönetim anlayışı gereği memurlara asıl amacın halka hizmet olduğu inancı verilmiş midir? Memurların işlerini benimsemeleri sağlanmış mıdır? İş tanımları ve görev tanımları yapılmış mıdır?

Bir yılda vatandaştan gelen şikâyet sayısı nedir? Şikâyetler üzerine yapılan işlemler ne kadar hızlı yerine getirilmiştir? Şikâyet edilen hususlarda bir daha

şikâyet olmaması için iyileştirme yapılmış mıdır? Şikâyet edene sonucundan bilgi verilmiş midir?

Kanunda süreleri belirtilmiş ve belirtilmemiş işlerin bitirilme zamanları nedir? 2002 sayılı Kanuna göre bir kişinin muhtaç olup olmadığına kaç günde karar verilmiştir? Yardım için müracaat eden kişi hakkında kaç günde karar verilmiştir? Yeşil kart için müracaat eden vatandaşa yeşil kartı kaç günde verilmiştir? Nüfus cüzdanı ne kadar sürede verilmektedir? Süre açısından etkinliğin ve verimliliğin ölçülmesi için önemli performans kriterleridir.

Valiliğe müracaat eden vatandaşların iş ve işlemlerinin kaç günde sonuçlandırıldığı, mevzuat dahilinde müracaatçılara her türlü kolaylığın sağlanıp sağlanmadığı, yazışmalar valilik aracılığıyla yapıldığından kamu kurum ve kuruluşlarına havale edilen evrakların ilgili makama bekletilmeden ilgili kuruluşa iletilip iletilmediği değerlendirilmelidir.

VII. SONUÇ

Etkinlik, verimlilik ve saydamlığın kamu yönetimimizde çok fazla itibar bulmaması, zamanla gereksiz hale gelen fonksiyonların ve idari kurumların ayıklanmaması, rasyonel hizmet önceliklerinin tespit edilmemesi, idari sisteminin tıkanmasına yol açmıştır. Sistemdeki tıkanıklıkların suçunun kişilerde aranması, gereksiz iş ve işlemlerin artırılarak bürokrasinin karmaşık bir hale getirilmesi, kamu yönetiminin etkinliğini yitirmesine neden olmaktadır.

Kaynakların etkin ve verimli kullanılması, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, yönetimin halka dönük olması için Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında öncelik olarak belirtilen amaçların bir an önce gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Genelde bütün kamu yönetiminde, özelde merkezi idarenin taşra teşkilatı birimi olarak hizmetlerin sunumunda çok önemli önceliğe ve fonksiyonlara sahip olan valiliklerin performans denetimlerinin yapılması Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında belirtilen amaçlara ulaşmada önemli bir adım olacaktır.

Valiliklerde performans denetimine geçilmesi yönetimdeki tıkanıklıkların aşılmasına katkıda bulunacaktır. Ülkemizde kamu kesiminin büyüklüğü, kamu harcamalarının oranının yüksekliği ve kaynakların kıtlığı kamu yönetiminde etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu gündeme getirmektedir. Denetim, çağdaş yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. Mevcut haliyle uygulanmakta olan teftiş sistemi, kamu harcamalarının verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu değerlendirmekten uzak, kurumların başında bulunan idarecilerin perfor-

mansının değerlendirilmesi ve başarılarının ölçülmesi konusunda yetersiz kalmaktadır.

Kurulduğundan bu yana ülke yönetiminde ve denetimde çok önemli bir yere sahip olan Mülkiye Teftiş Kurulunun yürüttüğü teftiş ise; ülkemizin ve çağın gereklerine uygun olarak yeniden reorganize edilmelidir. Bu çerçevede Mülkiye Teftiş Kurulunun yaptığı teftişin etkinliği mevcut hukuka uygunluk amaçlı, belge üzerinde, şekli bir denetimden mutlaka daha ileri bir noktaya taşınmalı, yönetimin hesap vermesine imkân sağlamalıdır. Kamu kaynaklarının ve kamu harcamalarının artması sonucu sadece hukuka uygunluk denetimi yapılması denetimin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Kamu harcamalarında yaşanan artışlar sonucu dünyada denetim anlayışında yaşanan değişimlere paralel olarak denetimin etkinliği için yönetimin verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu ölçecek performans denetimine geçilmesi gerekmektedir.

Denetimde, yönetimin başarı veya başarısızlıklarının ortaya konulduğu, etkinlik ve verimliliğin ölçüldüğü performans denetimi; kamu kurumlarında sunulan hizmetlerin hızını ve kalitesini arttıracak, idarenin gelişmesini, verimliliğinin artmasını sağlayacak ve kaynakların amacına ve halkın yararına kullanılmasına neden olacaktır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın hedeflendiği günümüzde valiliklerde performans yönetimi ve performans denetimine geçilmesi Türk Kamu Yönetimine dinamizm getirecek, etkinlik ve verimliliğini arttıracak, halka dönük idarenin oluşmasına katkıda bulunacaktır.

KAYNAKLAR

- Berkman. A. Ümit, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İİBF, TODAİE Yayınları, no: 203, Ankara.
- Çetin, Sefa, **İngiltere’de Yerel Kamu Hizmetlerinde En İyi Değer Analizi**, Middlesex Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, 2000.
- Demirbaş, Tolga, **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması**, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü Yayını, Ankara, 2001.
- Demirkaya, Hülya, **Performans Ölçüm Rehberi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Ankara, 2000.
- DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara 2000.
- DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2002 Yılı Programı**.
- Elazığ Valiliği, **Elazığ Valiliği Kalite El Kitabı**.
- Köse, H. Ömer, **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayını, Ankara, 2000.
- Kubalı, Derya, **Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1998.

- Özer, Hüseyin, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1997.
- Songur, H. Mehmet, Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, **Mahalli İdareler Dergisi**. TODAİE, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE, 1999, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Verimlilik Denetimi, Kanada Sayıştay'ı Uygulaması**, Ankara, 1997.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Sayıştay'ın 1999 Yılı Bütçesi Münasebetiyle Hazırlanan Rapor**, Ankara, 1998.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Kanada Sayıştay'ı Performans Denetimi El Kitabı**, Çeviren: Sacit Yörüker, Ankara, 1999.
- Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu**, Ankara, 2002.
- Yıldız, Cemal, Yolsuzluklarla Mücadele ve İyi Yönetim, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 434, 2000.
- İnternet**
- www. sayistay. gov. tr**, Erişim Tarihi, 28.05.2002.
- www. hazine. gov. tr**, Erişim Tarihi, 25.05.2002.

MEMURA AKTİF MUKAVEMET SUÇUNDA HAKSIZ TAHRİK

Dr. Çetin ARSLAN*

GİRİŞ

Kaynak İtalyan Ceza Kanunu’nun 190 ve 192. maddelerine tekabül eden TCK’nın 258. maddesi¹ **“Memura Aktif Mukavemet Suçu”**nu düzenlemekte ve Kanun’un 2. kitabının **“Devlet İdaresi Aleyhinde İşlenen Cürümler”** başlıklı 3.babının **“Hükümete Karşı Şiddet veya Mukavemet ve Kanunlara Muhalefet”** ismini taşıyan 8. faslında yer almaktadır. Zikredilen suçla ilgili olarak gerek doktrinde, gerekse Yargıtay kararlarında tartışmalı olan birçok husus olmakla birlikte² bu incelememizde, söz konusu tartışmalı bahislerden biri olan ve TCK’nın 258/4. maddesinde düzenlenen hükmün niteliği, uygulanma şartları ve

* Yargıtay Cumhuriyet Savcısı

¹ “(Değişik: 6123 - 9.7.1953) Bir memura veya ona yardım edenlere memuriyetine ait vazifeleri ifa sırasında cebir ve şiddet veya tehdit ile mukavemet eden kimse altı aydan iki seneye kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(Değişik 2.fıkra: 2245 - 7.6.1979) Eylem silahla bir kişi tarafından işlenmişse iki yıldan üç yıla kadar hapis cezası verilir. Eylemin iki veya daha çok silâhlı kişiler tarafından veya silâhsız olsa bile toplanmış beşten çok kişiler tarafından işlenmesi halinde verilecek ceza üç yıldan beş yıla kadar hapis cezasıdır.

Eğer fiil, kendisini veya akrabasını hapis veya tevkiften kurtarmak maksadıyla vaki olmuşsa birinci fıkradaki hal için iki aydan altı aya, ikinci fıkrada yazılı hal için dört aydan bir seneye kadar hapis cezası verilir.

Eğer memur haiz olduğu salâhiyet hududunu tecavüz ederek veya keyfi hareketlerle bu muameleye sebebiyet vermiş ise fail hakkında geçen maddelerdeki ceza dörtte bire kadar indirileceği gibi icabına göre ceza büsbütün de kaldırılabilir.

254, 255, 256 ve 257 nci maddelerle yukarıdaki fıkralarda yazılı fiiller, İcra Vekilleri Heyetinden bir vekil aleyhinde işlenirse tâyin edilecek ceza yarı nispette arttırılarak hükmolunur.”

Söz konusu suç 1997 t. TCK Tasarısının İkinci Kitap Üçüncü Kısım **“Kamu Hizmeti ve Görevlerine Karşı Suçlar”** başlıklı Beşinci Bölümünde ve 418.maddesinde **“Görevi Yaptırmamak için veya Görevde Direnme”** başlığı ile TCK’nın 254. ve 255. maddelerindeki suç da kapsayacak şekilde düzenlenmiştir.

² Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. **Arslan, Çetin**, Memura Aktif Mukavemet Suçu ve Bazı Suçlarla İçtimai Sorunu, Ankara 2002; **Arslan, Çetin**, Memura Aktif Mukavemet Suçu, Ankara 2002.

Kapsamı üzerinde duracağız. Ancak fazlaca ayrıntıya girmeden incelemenin gerektirdiği oranda söz konusu suç hakkında kısaca açıklamada bulunacağız.

I- MEMURA AKTİF MUKAVEMET SUÇU

A-GENEL OLARAK

TCK'nın 258. maddesinin birinci fıkrasında suçun unsurları, ikinci ve beşinci fıkralarında ağırlatıcı sebepleri, üçüncü fıkrasında münhasıran hafifletici sebepleri, dördüncü fıkrasında ise hafifletici ve cezayı büsbütün kaldıran sebepler düzenlenmiştir.

Bu madde; önce 8.3.1933 gün ve 2275 sayılı (RG, 20.6.1933), 29.6.1938 gün ve 3531 sayılı (RG, 16.7.1938), 9.7.1953 gün ve 6123 sayılı Kanunun 1. (RG, 17.5.1953) ve son olarak da 7.6.1979 gün ve 2245 sayılı Kanunun 6. maddeleriyle (RG, 16.6.1979), değiştirilmiş ve bugünkü halini almıştır. Aşağıda yeri geldikçe bu değişikliklerin içeriklerine değinilecektir.

TCK'nın 258. maddesinin ilk şeklinin³ 1. fıkrasının 1. ve 2. bentleri 254-257. maddelerinde düzenlenen suçların *“ağırlatıcı sebeplerini”* teşkil etmekteydi. Fiilin silahla işlenmiş (b.1) veya beş kişiden fazla silahlı veya on kişiden fazla silahsız kimseler tarafından daha önce aralarında hasıl olan ittifaka mebnî işlenmiş olması (b.2) ağırlatıcı sebepleri oluşturuyordu. Hafifletici sebeplere yer veren 258. maddenin 3. ve 4. fıkraları ise keza 254-257. maddelerdeki suç için geçerliydi. 8.3.1933 tarihli ve 2275 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayan maddenin⁴ 1. fıkrasının 1. ve 2. bentleri 1889 İtalyan Ceza Kanunu'nun 189.

³ Resmi Ceridede Neşrolunan İlk Metin (13.3.1926): “İki Yüz Elli Sekizinci

Madde- Yukarıdaki maddelerde beyan olunan fiiller:

1-Silah ile işlenmiş ise dört aydan otuz aya kadar hapis,

2-Beş kişiden fazla silahlı veya on kişiden fazla silahsız kimseler tarafından önce aralarında hasıl olan ittifaka mebnî işlenmiş ise üç seneden beş seneye kadar ağır hapis, hükmolunur.

Eğer fiil kendini veya akrabasını hapis ve tevkiften kurtarmak maksadıyla vaki olmuş ise bu maddenin birinci fıkrasında üç aydan bir seneye kadar hapis yahut bir seneden aşağı olmamak üzere sürgün ve ikinci fıkrasında altı aydan iki seneye kadar hapis hükmolunur.

Eğer memur vazifesini tecavüz ederek keyfî hareketleriyle işbu muameleye fail hakkında geçen maddelerde ki ceza yarısından üçte birine kadar indirilir ve ağır hapis cezası yerine hapis cezası verilir.”

⁴ 8.3.1933 t. ve 2275 sayılı Kanun ile Yapılan değişiklik (RG, 20.6.1933): “İki Yüz Elli Sekizinci Madde- Bir memura veya ona yardım edenlere memuriyetine ait vazifeleri ifa sırasında cebir ve şiddet veya tehdit ile mukavemet eden kimse üç aydan bir seneye kadar hapse mahkûm edilir.

maddesinde olduğu gibi, 254. maddenin 2. fıkrasına nakledilmiş ve bunun yerine İtalyan Ceza Kanunu'nun 190. maddesindeki *“memura aktif mukavemet suçu”* alınmıştır.

B-MEMURA AKTİF MUKAVEMET SUÇU'NUN DÜZENLENDİĞİ FASIL HAKKINDA GENEL AÇIKLAMA

TCK'nın *“Memura Aktif Mukavemet Suçu”*nun düzenlendiği *“Hükümete Karşı Şiddet veya Mukavemet ve Kanunlara Muhalefet”* ismini taşıyan 8. faslında 12 madde bulunmaktadır. Faslında; *“memura karşı şiddet veya tehdit”* (md.254/1), *“görev yerini işgal ederek memurun görevi yapmasına engel olmak”* (md.254/3)⁵, *“resmi heyetlere şiddet veya tehdit”* (md.255), *“kamu idaresine karşı şiddet veya tehdit suçu işlemek için oluşturulan topluluğa katılma”* (md.256), *“memura aktif mukavemet”* (md.258), *“memura pasif mukavemet”* (md.260), *“izinsiz okul açma ve öğretmenlik yapma”* (md.261), *“izinsiz ölü gömme veya gömdürme”* (md.262), *“bulaşıcı hastalıklara karşı tedbirlere engel olma”* (md.263) ve *“yakıcı, öldürücü aletler ve silahlarla ilgili cürümler”* (md.264) suçları düzenlenmiştir. 256. maddede *“kamu idaresine karşı şiddet veya tehdit suçu işlemek için oluşturulan topluluğa katılma”*, 257. maddede 254, 255, 256. maddelerde düzenlenen suçların *“ağırlatıcı sebebi ile cezadan muafiyet hali”*, yürürlükten kalkan 265. maddede⁶ ise *“yasak silah kavramı”* düzenlenmiştir.

Fasılın maddelerinin bir kısmının (md. 254-259) mehz Kanunun 7. faslından (md. 187-193) alınmış olmasına rağmen *“kanunlara muhalefet”* olarak nitelenen 261-264. maddelerindeki suçlar Mehaz Kanunda yer almamaktadır. Belirtmek gerekir ki, 8. fasılın başlığındaki *“kanunlara muhalefet”* ibaresinin

Eğer fiil silahla işlenmişse hapis bir seneden üç seneye kadardır ve eğer beş kişiden fazla silahlı veya on ve daha fazla silahsız kimseler tarafından birlikte işlenmiş ise aralarında evvelce ittifak olmazsa bile iki seneden beş seneye kadar hapis cezası verilir. Eğer fiil, kendisini veya akrabasını hapis veya tevkiften kurtarmak maksadile vaki olmuşsa birinci fıkradaki hal için bir aydan altı aya ve ikinci fıkrada yazılı hal için üç aydan bir seneye ve üçüncü hal için altı aydan üç seneye kadar hapis cezası verilir.

Eğer memur haiz olduğu salâhiyet hududunu tecavüz ederek veya keyfî hareketlerle bu muameleye sebebiyet vermişse fail hakkında geçen maddelerdeki ceza dörtte bire kadar indirileceği gibi icabına göre ceza büsbütün de kaldırılabilir.”

⁵ Belirtelim ki, maddenin üçüncü fıkrasında zikredilen bu suç Kaynak Yasada mevcut olmayıp 1971 t. ve 1490 sayılı Kanunla (bkz. RG, 3.10.1971) maddeye eklenmiştir.

⁶ Bu madde 7.12.1988 t. ve 3506 sayılı Kanunun (bkz. RG, 14.12.1988) 10. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Mehaz Kanunda mevcut olmadığı,⁷ bu ibarenin Majno Şerhinde yer aldığı, esasen bütün suçların kanunlara muhalefet teşkil ettiği bu nedenle **“Hükümete karşı şiddet ve mukavemet”** ibaresine eklenmesinin yersiz olduğu ifade edilmektedir.⁸ Aynı şekilde yerinde olarak, söz konusu suçların **“Hükümete karşı şiddet ve mukavemet”** ile doğrudan bir ilgisi olmadığı, bu nedenle örneğin 262. maddenin **“Umumi Hıfzıssıhha Kanunu”**nda, 264. maddenin ise, Federal Alman Ceza Kanunu’nun 311. maddesinde olduğu gibi **“ammenin selameti aleyhinde işlenen cürümler”** arsında düzenlenebileceği belirtilmektedir.⁹

C- KORUNAN HUKUKİ MENFAAT

“Memura aktif mukavemet suçunun” ihdas edilmesiyle korunan hukuki menfaat, **“kamu idaresi organlarının görevlerini sükûnetle yerine getirmelerini ve bu idarenin herhangi bir engelle karşılaşmadan fonksiyonunu yapmalarını sağlamak suretiyle, kamu idaresinde sürekliliği güvence altına almaktır”**.¹⁰ Memurun görevinin yerine getirilmesine **“şiddet”** veya **“tehditle”** engel olan kimse, **“kamu idaresine ait bir menfaati”** ihlal etmiş olmakla birlikte; kendisine karşı şiddet kullanılan veya tehdiye maruz kalan memurun **“beden tamlığı ve/veya şahsi hürriyet hakkı”**nın ihlali de söz konusu olduğundan; suç, aynı zamanda memurun **“beden tamlığı ve/veya şahsi**

⁷ TCK’nın 8. faslının başlığı mehaz **Kanunda “Della violenza e della resistenza all’autorita”** şeklinde yer almaktadır. Fransızca metninde de **“De la violence et de la résistance envers l’authorité”** ibaresine rastlanmaktadır. Söz konusu metinlerde geçen **“autorita”**, **“autorité”** kelimeleri **“kamu idaresi”** anlamında olup, Türkçe’ye çeviride Majno Şerhinin etkisiyle **“hükümet”** ibaresi kullanılmıştır. 1930 İtalyan Ceza Kanununun 1889 Kanununa tekabül eden maddelerinin (md.336 vd.) başlığı ise **“Dei delitti dei privati contro la pubblica Amministrazione (kamu idaresine karşı fertlerin işlediği suçlar)”**dır (bkz. Artuk/ Gökçen/ Yenidünya, Ceza Hukuku Özel Hükümler, Ankara 1998, s.550 dn 3).

⁸ Bkz. Erman, Sahir/Özek, Çetin, Ceza Hukuku Özel Bölüm Kamu İdaresine Karşı İşlenen Suçlar (TCK 202-281), İstanbul 1992, s.293; Artuk /Gökçen/Yenidünya, s.549-550; Ayrıca bkz. Majno, Ceza Kanunu Şerhi Türk ve İtalyan Ceza Kanunları, C. 2, Ankara 1978, s.201-210.

⁹ Bkz. Artuk/Gökçen/Yenidünya, s.550.

¹⁰ Bkz. Erman /Özek, s.292-293, 328-329; Artuk /Gökçen/Yenidünya, s.552; Tezcan, Durmuş/Erdem, Mustafa Ruhan, Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku, İzmir 2000, s.211; Aynı içerikte: Yarsuvat, Duygun, Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Suçların Genel Prensipleri, İÜHFİM, C.30, Sa.3-4, İstanbul 1965, s. 665, 670, 688 Soyaslan, Doğan, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 3. Baskı, Ankara 1999, s.563; Selçuk, Sami, Karşıoylarm Hukukumuzda Tartışılan Hükümler ve İhtihatlar (Yayına Hazırlayan Cengiz Otacı), Turhan Kitabevi, Ankara 2001, s.164; “Görevliye etkin direnme suçu kamu idaresine karşı işlendiğinden...” (CGK, 21.9.1992, 4-205/228); “...fil memurun şahsına yönelik olmayıp, doğrudan doğruya kamu idaresine yöneliktir (CGK, 16.11.1999,4-221/279).

hürriyet hakkı”nı da himaye eden, yani birden çok hukuki menfaati koruyan/çok konulu bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır.¹¹

D-FAİL VE MAĞDUR

Bu suçun *“faili”* herhangi bir kimse olabilir. Fail memursa verilecek ceza diğer şartlarının da varlığı halinde TCK’nın 251. maddesi gereğince artırılır. Failin mutlaka memurun vazifesine ilişkin hareketin muhatabı olması gerekmez. Hatta memurun görevine ilişkin faaliyet (fil) (tehlike arz eden bir köprünün yıkılması veya umumi bir mahallin dezenfekte edilmesinde olduğu gibi), belli bir şahsa yönelik olmasa dahi suç konusu olabilir.¹²

Her suçta *“zarar gören bir tarafın (parte lase)/mağdurun”* olması zorunludur. Suç hem toplumu, yani teşkilatlanmış bir toplum olarak *“Devleti”*, hem de *“fertleri”* zarara sokar. Bu zararların derecesi suça göre değişmekle birlikte, her suçta az veya çok her ikisi de bulunur. Belli bir şahsa karşı gözükmeyen suçlarda fertler, toplumun bir üyesi olarak, zarar gördükleri gibi; sadece fertlere karşı işlenmiş gibi gözükten suçlarda da, Devletin hukuk düzeni bozulduğu için toplumun zararı da mevcuttur.¹³ Bu nedenle bütün suçlarda olduğu gibi *“memura aktif mukavemet suçu”*nun da tabii ve zorunlu mağduru *“Devlet”*tir. Gerçekten, suçun mağduru,¹⁴ belirli bir suç tarafından zarara

¹¹ Bkz. **Erman/Özek**, s. 292-293; **Selçuk**, Karşıoylarım, s. 164; “Memura karşı şiddet veya tehdit çok mağdurlu suçlardır, şu suretle ki, korunan menfaatin sahipleri hem devlet hem de cebir ve tehlide maruz kalan kimsedir...” (İt.Yargıtayı, 21 Eylül 1989 - Guis.Pen., 1989, III. 729-732) (zkr. **Erman/Özek**, s. 292-293, dn.1); Belirtelim ki, bir önceki dipnotta adı geçen **Erman/Özek** ve **Selçuk** dışındaki yazarlar, zikredilen ikinci hukuki konuya değinmeyerek, suçun birden çok hukuki menfaati koruyan/çok konulu bir suç olduğu hususunu gözden kaçırmışlardır.

¹² **Manzini**, V, no.1587, zkr. **Erem, Faruk**, Memura Mukavemet, AD, 1959, Sa. 3, s. 308 ve dn.1; **Yarsuvat, Duygun**, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hürriyeti ve İlgili Ceza Hükümleri, İstanbul 1968, s. 195 dn.10.

¹³ **Kunter, Nurullah**, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Yenileştirilmiş ve Geliştirilmiş 8. bası, İstanbul 1986, s. 298 vd.

¹⁴ Suçun mağduru ile, suçtan zarar gören kavramı çoğu zaman birlikte ve/veya aynı anlamda kullanılmakla birlikte, arasında fark vardır. Kısaca belirtmek gerekirse, suçun mağduru suçla korunan hukuki menfaatin sahibidir. Oysa suçtan zarar gören, korunan hukuki menfaatin sahibi olmamakla birlikte, ihlal edilen hukuki menfaat dolayısıyla zarara uğrayan ve bu zararının tazminini isteme hakkı olan kimsedir. Örneğin adam öldürme suçunda, suçun mağduru yaşama hakkı elinden alınan ölen kimse olduğu halde, suçtan zarar gören, tazminat isteme hakları olan, ölen kimsenin akraba ve mirasçılarıdır. Bu farkın önemi şuradadır ki, suçun mağduru suçtan doğan *“ceza ilişkisinin tarafı”* olduğu halde, suçtan zarar gören ancak, *“hukuk ilişkisinin tarafı”* dır ve iddiası da esas itibarıyla yalnız hukuki nitelik taşımaktadır (**Dönmezer, Sulhi/Erman**, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım, C. 2, 8. Bası, İstanbul 1983, s. 454); **Yarsuvat**, Devlet İdaresi, s. 679.

uğratan veya tehlikeye atılan hak veya menfaatin sahibi;¹⁵ başka bir ifadeyle suçun kurbanı¹⁶ olduğuna göre **“Devlet İdaresi Aleyhinde İşlenen Cürümler”** babında düzenlenen ve korunan hukuki menfaatten birincisi de, **“kamu idaresi organlarının görevlerini herhangi bir engelle karşılaşmadan sükunetle yerine getirmelerini sağlamak suretiyle, kamu idaresinde sürekliliği güvence altına almak”** olan **“memura aktif mukavemet suçu”**un ilk mağduru doğal olarak **“Devlettir”**.

“Korunan Hukuki Menfaat” başlıklı yerde de belirttiğimiz gibi, **“memura aktif mukavemet suçu”**, birden çok hukuki menfaati koruyan/çok konulu bir suç olup, koruduğu bir başka hukuki menfaat de, kendisine karşı şiddet kullanılan veya tehdide maruz kalan memurun **“beden tamlığı ve/veya şahsi hürriyet hakkı”**dır. Çok konulu, bu nedenle çok mağdurlu suçlardan¹⁷ olan **“memura aktif mukavemet suçu”**nun diğer **“mağduru”**, memuriyetine ait vazifeyi¹⁸ yapmakta olan **“memur”** veya ona **“yardım eden(ler)”**dir^{19,20}. Mağdur ancak **“memur”** (TCK. md. 279) veya ona **“yardım eden(ler)”** gibi belirli sıfatlara sahip bir kimse olabileceğinden bu suç **“mağdur bakımından özel/mahsus suç”**tur.²¹ Memuriyete ait vazifenin memur için zorunlu veya takdirli bir fiil veya işlem olmasının herhangi bir önemi yoktur. Ancak takdiri

¹⁵ Bkz. **Dönmezer/Erman**, Genel Kısım, C. 2, s.453; **Hafizoğulları, Zeki**, Zina Cürümleri, İstanbul 1983, s. 91-92.

¹⁶ **Antolisei, Manuala**, PG, s. 132, zkr. **Hafizoğulları**, Zina Cürümleri, s. 79.

¹⁷ İt.Yargıtayı, 21 Eylül 1989-Guis.Pen., 1989, III.729-732, zkr. **Erman/Özek**, s. 292-293, dn.1.

¹⁸ Mağdur mahkeme mübaşirinin, sanığı **“adliye koridorundan”** çıkartma görevinin bulunmaması nedeniyle, görevli memura direnme suçu söz konusu değildir” (CGK, 26.10.1953, 134/171); “Belediye zabıtasının suçluyu karakola götürmek gibi adli bir görevi bulunmadığından direnme suçu oluşmaz...” (4.CD, 23.9.1992, 4882/5733).

¹⁹ Bkz. dn.10’de zikredilen yerlere. İşaret edelim ki adı geçen yazarların hiç biri suç mağduru olarak **“Devlet”**ten bahsetmemektedirler. Yazarların bu husustaki sessizliği kanımca **“Devletin”** her suçta olduğu gibi bu suçta da tabii ve zorunlu mağdur olmasının hiçbir tereddüt olmayacak kadar açık ve olağan olmasından kaynaklanmaktadır.

²⁰ Belirtelim ki, **“suçun mağdurunu”**, **“suçun konusu”** ile karıştırmamak gerekir. Gerçekten suç teşkil eden harekete ilişkin hak ve yarardan zarar gören ile bu hak ve yararın sahibi aynı kişi ise, suçun konusu ile mağdurun birleştiği görülür. Örneğin müessir fiil suçlarında durum böyledir. Ancak bazı hallerde, suçun konusunu oluşturan kişi ile, ihlal edilen hak ve menfaatin sahibi farklı olabilir; örneğin küçüğün rızaen alıkonulmasında veya kaçırılmasında suçun konusu alıkonulan veya kaçırılan küçük olduğu halde, mağduru velayet hakları ihlal edilen ana ve babadır (**Dönmezer/Erman**, Genel Kısım, C. 2, s.453-454). Bu nedenle **“memura aktif mukavemet suçu”**nda suçun mağduru olan memur aynı zamanda suçun konusunu da oluşturmaktadır.

²¹ **Öztürk, Bahri/ Erdem, Mustafa, R/ Özbek, Veli Ö.**, Ceza Hukuku Genel Hükümler ve Özel Hükümler, (Kişilere ve Mala Karşı Suçlar) Temel Bilgiler, Ankara 2001, s.119.

eylem veya işlemde bir hata varsa TCK'nın 258/4. fıkrası dikkate alınmalıdır.²²

TCK'nın 258/4. maddesinde düzenlenen *“memura karşı şiddet ve tehdit suçu”*nun aksine bu suçta *“resmi meclisler azası”*ndan bahsedilmemiş olması, bunlara karşı *“memura aktif mukavemet suçunun”* işlenemeyeceği anlamına gelmemektedir. Yasada bu yönde bir açıklık olmaması, resmi meclis azalarının icrai görevlerinin bulunmayacağı düşüncesinden kaynaklanmış olabilir.²³

Memurun kim olduğu TCK'nın 279. maddesine göre belirlenecektir.²⁴ Ancak *“memura yardım eden kimse”* kavramı konusunda herhangi bir açıklık olmayıp, bununla ifade edilmek istenen husus konusunda iki ayrı görüş vardır. Bunlardan birincisine göre, Kaynak İtalyan Ceza Kanunu'nda kullanılan *“taleb üzerine (sur sa réquisition)”*²⁵ ibaresinin yasamıza alınmamış olmasına rağmen, mağdurun yardım eden konumunda bulunabilmesi için, ona memur tarafından bir yardım talebi gelmiş olması ve bu talep üzerine kamu görevinin yerine getirilmesine katılmış olması gerekir. Böyle bir talep olmaksızın memura yardım eden kimseye karşı işlenen şiddet veya tehdit ile mukavemet fiili 258. maddedeki suçu oluşturmadiği gibi²⁶ aksine uygulama haksızlığa ve adaletsizliğe yol açar.²⁷ İkinci görüşe göre ise, memur tarafından bir talepte bulunulmuş olsun ya da olmasın veya kanun tarafından yetkili kılınmış olsun ya da olmasın, kamu görevinin yerine getirilmesinde memurun yanında yer alan kişi suçun mağdurdur.²⁸

²² Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s. 309; Aksi düşüncede: **Lollini**, no. 214, zkr., **Erem**, Me-mura Mukavemet, s. 309.

²³ Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s. 308.

²⁴ Bkz. **Erman/Özek**, s. 328; **Erem, Faruk**, Türk Ceza Kanunu Şerhi, C. 2, Ankara 1993, s.1420; **Gözübüyük, Abdullah Pulat**, Alman, Fransız, İsviçre ve İtalyan Ceza Kanunlarıyla Mukayeseli Türk Ceza Kanunu Şerhi, C.2, Genişletilmiş 5. Bası, İstanbul (tarihsiz), s.1017; **Artuk / Gökçen/ Yenidünya**, s.554-555; **Tezcan/Erdem**, s.212; Bir kimsenin TCY' nın 258. maddesi gereğince cezalandırılması için kendisine direnilen kişinin TCK uygulamasında memur sayılan bir kimse olması zorunludur...”(4. CD, 21.1. 1998, 11719/548).

²⁵ 1930 İtalyan Ceza Kanunu'nda da (md.337) muhafaza edilen 1889 İtalyan Ceza Kanunu'nun 190. maddesinde *“görevine giren bir işi yaptığı sırada bir memura veya talep üzerine (sur sa réquisition) ona yardımda bulunanlara mukavemet eden kimse...”* ibaresi yer almaktadır.

²⁶ Bkz. **Erman/Özek**, s. 328; **Gözübüyük**, s.1017; **Soyaslan**, s.563; **Soyaslan** (s.563), yardımın hizmete ilişkin olması gerektiğine işaret etmektedir.

²⁷ Bkz. **Gözübüyük**, s.1017.

²⁸ Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s.308-309; **Erem**, Şerh, s.1420-1421. Belirtelim ki, **Erem**, yasal düzenleme nedeniyle bu görüşte olmakla birlikte, birinci görüşe paralel bir düşünceyle bu durumu eleştirmektedir. ; **Artuk /Gökçen, /Yenidünya**, s.554-555; **Tezcan/Erdem**, s.212.

Kanımcı her iki görüşün de eleştiriye açık yönleri vardır. İlk olarak, yardım eden kimsenin bu suçun mağduru olabilmesi için yardım amacıyla ika ettiği fiile, kamu görevinin görülmesi için memurun mutlaka **“ihtiyaç”** ve **“zorunluluk duyması”** ve bu nedenle **“talepte bulunmuş olması”** gereklidir. Başka bir ifadeyle, **“yardım eden kimsenin yardımı olmadan görev yerine getirilemeyecek veya tamamlanamayacak olmalıdır.”**²⁹ Zira Yasanın burada **“memura yardım eden kimse(ler)”** terimiyle kastettiği kişiler **“asli fonksiyonunu ifa eden memura, pozitif bir hukuk normuyla yardım etmek görevi yüklenen kimseler”**dir. Bu duruma hakim tarafından keşfe götürülen bilirkişi,³⁰ icra memuru tarafından kilit açmakla görevlendirilen çilingir, taşıma için görevlendirilen hamal veya nakliyeciyi örnek gösterilebilir.

E-MADDİ UNSUR

Memuriyete ait vazifenin icrası sırasında bir memura veya ona yardım edenlere şiddet veya tehdit ile mukavemet (*résistance avec violence*) edilmesi, karşı konulması suçun maddi unsurunu oluşturur.³¹ **“Mukavemet” (ing. resistance, fr.résistance)** etmek, dayanma, direnç, direniş, direnmek, karşı koymak,³² anlamına gelmekte ve memurun hareket serbestisini ihlal eden ve

²⁹ Benzer içerikteki görüş için bkz. **Özütürk, Nejat**, Türk Ceza Kanunu Şerhi ve Tatbikatı, İstanbul 1970, s.984; **Savaş, Vural /Mollamahmutoglu, Sadık**, Türk Ceza Kanunu Yorumu, C. 2, Ankara 1995, s.2341.

³⁰ “Oluş ve mevcut delillere göre, sanıkların keşfe mani olmak maksadıyla, küfrederek, ellerindeki sopalarla, bilirkişi Süleyman Sakallı’nın üzerine yürümekten ibaret eyleminin, kül halinde TCK’ nın 258/4. maddesine uyan , ‘*cebir ve şiddetle memur ve ona yardım edenlere mukavemet suçunu oluşturduğu*’, hakaret suçunun muhatabının adı geçen bilirkişi olduğu, hakim, zabıt kâtabi ve mübaşirden oluşan topluluğun adli heyet sayılamayacağı gözetilmeden, sanıkların ayrıca TCK’ nın 268/1. maddesiyle cezalandırılmalarıyasaya aykırıdır” (4.CD, 30.1.1981, 7307/7355); “Oluş ve kabule göre, mahkemeye verilen tedbir kararının infazında, sanıkların ilgili memura yardım eden bilirkişilerin görev yapmalarına cebir, şiddet kullanarak mani oldukları anlaşılmasına göre, eylemlerinin TCK’ nın 258/1. maddesine uyduğunun düşünülmemesi bozmayı gerektirmiştir” (4.CD, 16.12.1973, 11689/1335).

³¹ Bkz. **Erman /Özek**, s.294-297, 329; **Artuk /Gökçen /Yenidünya**, s.557; **Gözübüyük**, s.1016,1019; **Soyaslan**, s.564; “Görevliye etkin direnme suçu, memur veya ona yardım edenlere, görevini yaptığı sırada cebir, şiddet veya tehdit ile karşı koyarak, kamu görevinin yapılmasına engel olunmasıdır...” (CGK, 21.9.1992, 4-205/228); (Aynı içerikte: CGK, 16.11.1999,4-221/279); “Sanığın, ‘*bir dakika içinde köyü terk edeceksiniz, size iftira atılsa ne yapacaksınız?*’ biçimindeki sözlerinin, etkin direnme suçunun zor ya da tehdit öğelerini ne suretle oluşturduğu açıklanmadan, yetersiz gerekçeyle karar verilmesiyasaya aykırıdır” (4.CD, 25.9.1996, 5723/6998).

³² Bkz. **Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi**, C.16, s.8370; **Doğan, D.Mehmet**, Büyük Türkçe Sözlük, 7.Baskı, Ankara 1990, s. 431,1049; **Özön, Mustafa Nihat**, Küçük Osmanlıca-Türkçe Sözlük, Gözden Geçirilmiş, Genişletilmiş 3. Basım, İstanbul 1983, s. 704; **Dayınlı, Kemal**, Dictionnaire Des Termes Juridiques, Francais-Turc, Ankara 1981, s. 471; **Saraç**,

onu görevini sükûnetle tamamlamaktan alıkoyan her türlü hareket, şiddet ve tehdit olarak tanımlanmaktadır.³³

“*Memura aktif mukavemet suçu*”ndaki “*cebiri ve şiddet*” kavramı “*maddi cebir*”³⁴ anlamında kullanılmakta; mağdurun şahsı, fizik bütünlüğü üzerinde yapılan bir hareket olarak kabul edilmekte, kişi halen hissedebileceği kötülük ve tecavüz icrası suretiyle başka şekilde davranma imkânından yoksun bırakılmakta ve bu şekilde bir işi yapmaya veya yapmamaya zorlanmaktadır.³⁵ Keza insan hareketlerini sınırlayan bir kavram olarak “*tehdit*” ise, maddi cebrin aksine mağdurun vücut bütünlüğü aleyhine doğrudan ve o an gerçekleşen fiziki bir hareket değil daha ziyade, failin isteğinin yerine getirilmemesi halinde, ileride mağdura bir zarar verileceğinin bir kötülük yapılacağına bildirilmesi ve bu şekilde onun güvenlik duygusunun, iç huzurunun bozulması, endişeye sevk edilmesidir. Bu itibarla tehdit kavramını “*manevi cebir*” olarak zikredebiliriz.³⁶

Tahsin, Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük (Grand Dictionnaire Francais-Turc), 3.Basım, İstanbul 1990, s.1219; **Tuğlacı, Pars**, Büyük Türkçe- Fransızca Sözlük, 4.Baskı, İstanbul 1991, s.220,496; **Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English**, (Edited by Sally Wehmeier-Phonetics Editor Michael Ashby), Sixth edition, 2000, s.1131; **Redhouse**, İngilizce-Türkçe Sözlük, Milliyet Yayınları, Basım Yeri ve Tarihi Belli Değil, s.816; **Artuk /Gökçen /Yenidünya**, s.557; **Gözübüyük**, s.1016-1017.

³³Bkz.**Erman/Özek**, s.333; Carrara hukukta mukavemetin, sözlük anlamında kullanılmış olduğunu ve “birbirleriyle ihtilaflı olan iki karşı kuvveti ifade ettiğini” belirlemektedir (**Carrara**, Programma, V, n. 2743, 400, zkr. **Yarsuvat**, Toplantı, s.198).

³⁴Bkz. **Levi, N.**, Delitti contro, la Pubblica Amministrazione, t.,II, Milano 1935, s.431,zkr. **Polatcan, İsmet**, Memur ve Resmi Heyetlere Karşı Hakaret ve Sövme Cürümleri, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1983, s.178; **Majno**, s.206; **Erem, Faruk**, Tehdit ve Cebir Kullanma Suçu, AD, 1952, Sa. 7, s.874; **Erem**, Cebir, s.94-97; **Erem, Faruk/Toroslu, Nevzat, Türk Ceza Hukuku**, Özel Hükümler, Gözden Geçirilmiş 4.Basım, Ankara 1983, s.87; **Erman/Özek**, s.295; **Gözübüyük**, s.483-484, 1101-1102; **Artuk/Gökçen/Yenidünya**, s.557; **Polatcan**, s.178;**Tezcan/Erdem**, s.46-48; 1997 t.TCK Tasarısında 25.maddesinin başlığında “cebiri, ikrah ve tehdit” ibaresine, madde metninde ise “*...maddi cebir veya muhakkak ve ağır bir ikrah veya tehdit...*” ibarelerine yer verilmiştir. Özgenç (s.74-75) bu durumu “*Maddede ‘maddi cebir’, ‘ikrah’ ve ‘tehdit’ kavramına ayrı ayrı yer verilmiştir. ‘Vis compulsiva (zorlayıcı kuvvet)’ karşılığı olarak cebir kavramıyla eş anlamlı olarak Türk hukukunda ‘ikrah’ kavramı da kullanılmaktadır. Bu itibarla, cebir kavramına madde metninde yer verildikten sonra ayrıca ikrah kavramının kullanılmasına gerek olmadığı düşüncesindeyiz.*” şeklinde eleştirmiştir.

³⁵Bkz. **Yarsuvat**, s.467-468; **Yarsuvat**, Toplantı s. 197; **Bayraktar, Köksal**, Suç İşlemeye Tahrir Cürmü, İstanbul 1977, s.31; **Jeschek, Hans-Heinrich**, Alman Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş (Çev.Feridun Yenisey), İstanbul 1989, s.68-69; **Özgenç/Şahin**, s.267-271; Ayrıca bkz. dn 25’de belirtilen yerlere; (CGK, 19.6.2001, 2001/4-128/130) (Bkz.**Kaban, Mater/ Aşaner, Halim/ Güven, Özcan/ Yalvaç, Gürsel**, Ceza Genel Kurulu Kararları, Ankara 2001, s.362 vd. Ayrıca bkz.YKD, C. 27, Aralık 2001, Sa.12, s.1870-1872).

³⁶ Bkz. **Erem**, Tehdit ve Cebir Kullanma Suçu, s.874; **Erem**, Cebir, s.94-97; **Yarsuvat**, s.315, 467-468;**Polatcan**, s.178; **Özgenç (1996)**, s.226-227; **Özgenç/Şahin**, s. 267-271, 405-416; **Tezcan/Erdem**, s.46-48; Ayrıca bkz. dn.41’de belirtilen yerlere).

Gerçekten, Kaynak İtalyan Ceza Kanunu'nun TCK'nın 258. maddesine isabet eden 190. maddesinde sadece **“şiddet (violenza)”** ve **“tehdit (minaccia)”** kavramları yer almakta olup, madde dilimize çevrilirken şiddetin maddi niteliğini belirtmek ve vurgulamak için **“cebir ve şiddet”**denilmiştir.³⁷

“Cebir (şiddet=zor, maddi cebir ve/veya tehdit=manevi cebir)”in memurun veya ona yardım edenin görevini gerçekleştirdiği sırada meydana gelmesi,³⁸ onları etkileyecek ciddiyette olması, doğrudan veya dolaylı³⁹ olmakla beraber görev veya yardımın sonuçlandırılmasına engel olmaya elverişli olması ve memura veya yardımda bulunana yönelik olması gerekir.⁴⁰ Belirtmek gerekir ki, **“şiddet (zor, maddi cebir)”** veya **“tehdit (manevi cebir)”**in memura veya yardımda bulunana yönelik olması ile kastedilen husus **“şiddet (zor, maddi cebir)”** veya **“tehdit (manevi cebir)”**in doğrudan memura yönelik olması yanında bu fiillerin memura direnme için kullanılmış olması olgusunu (ör.zabıta

³⁷Bkz. **Majno**, s.207; **Gözübüyük**, s.1019; **Artuk /Gökçen /Yenidünya**, s.557 ; “TCY” nın 269. maddesinde sözü edilen cebir ve şiddet Kaynak Yasanın 195. maddesinde **“violenza”** terimi ile ifade edilmiş ve **“maddi cebir”** anlamında, tehdit ise **“manevi cebir”** anlamında kullanılmıştır (CGK, 19.6.2001, 2001/4-128/130); TCK’da çok önemli bir yer işgal eden **“cebir , şiddet ve tehdit”** kavramlarının tekrar mahiyetinde ve oldukça itinasız şekilde kullanılmasının nedeninin **“terim birliğinin bulunmaması”** ve Yasanın yürürlüğe girdiği 1926 yılında etkinliğini koruyan **“Osmanlı Türkçesi”**nde **“aynı anlama gelen kelimelerin beraber/yan yana bulunmasının anlamı pekiştiren bir üslup özelliği olarak yaygın olarak kullanılması”** olduğu tamamen haklı bir gerekçeyle zikredilmektedir. (Bkz.**Gökçen, Ahmet**, Halkı Kin ve Düşmanlığa Açıkça Tahrir Cürmü (TCK m. 312/2), Ankara 2001, s.14-15).

³⁸ Bkz. **Majno**, s.207; **Erem**, Memura Mukavemet, s.309; **Antolisei**, II, s.765, zkr. **Soyaslan**, s.563; **Kıyak, Fahrettin/Çağlayan, Muhtar/Şenel, Cabbar**, Nazari ve Tatbiki Devlet İdaresi Aleyhinde Cürümler ve Memurin Muhakemat Kanunu, Ankara 1960, s.164; Mukavemetin memurun görevi yaptığı sırada meydana gelmesi zorunlu olduğundan, memurun olay tarihinde görevli olup olmadığı ve görevinin kapsamı yetkili merciden araştırılmalıdır (**Kıyak/Çağlayan/Şenel**, s.165); “Suçun maddi unsuru cebir, şiddet veya tehdit ile mukavemet etmektir. Cebir, şiddet veya tehdit kamu görevinin yapılması esnasında vuku bulmalıdır. Göreve başlamadan önce veya görev bittikten sonra gerçekleştirilen fiilleri bir başka suça vücut vermekle birlikte, etkin direnme suçunu oluşturmazlar (CGK, 16.11.1999,4-221/279).

³⁹ Örneğin polis memurunun kendisini yakalamasına engel olmak için failin bazı eşyalara tutunması pasif (menfi) mukavemetin ötesinde fiillerdir (**Gözübüyük**, s.1019); Keza tespit için eve gelen hakimi eve sokmamak için kapının şiddetle kapatılarak tespit işleminin yapılmasına engel olunması memura aktif mukavemet suçunu oluşturan fiillerdir(4.CD, 31.3.1961, 910/1483) (**Gözübüyük**, s.1019); **Erem**, Memura Mukavemet, s.310; **Yarsuvat**, Toplantı, s. 197; **Soyaslan**, s.564; **Sözuer**, s. 133.

⁴⁰ Bkz. **Ermann/Özek**, s.330-332; **Gözübüyük**, s.1017-1019; “Memura direnme sırasındaki cebir ve tehdidin, muhatabı etkileyecek ciddiyette ve elverişlilikte olması gerekir. Sonucun alınması şart değildir (CGK, 21.9.1992, 4-205/228); “TCK’nın 260. maddesinin uygulanması için direnmede sarf edilen nüfuz ve müessir kuvvetin memurun şahsına değil, uygulamaya yönelik olması gerekir” (2.CD, 301.1980, 2099/657).

kuvvetlerinin görev yapmasına engel olmak için nakil vasıtalarının tahrip edilmesinde olduğu gibi) da kapsadığı hususudur.⁴¹

Görev henüz başlamadan meydana gelen “*şiddet (zor, maddi cebir)*” veya “*tehdit (manevi cebir)*” fiilleri TCK’nın 254. maddesinde tanımlanan suç;⁴² bittikten sonra gerçekleştirilen fiiller de, yerine göre müessir fiil veya tehdit suçunu oluşturabilir.⁴³ Şiddet veya tehdide başvurulmadan işlenen fiiller, başka kişilere veya eşyaya yönelik fiiller, diğer bir deyişle pasif mukavemetler (ör. kaçmak, itaati reddetmek, memuru aldatmak, kapıyı açmamak, görevin yapılması için gerekli yerlere engeller koymak, bir yere sarılmak cebir kullanmamak şartıyla kendini yere atmak)⁴⁴ ise aktif mukavemet suçunu değil,⁴⁵ TCK’nın 260. maddesinde düzenlenen pasif (menfi) mukavemet suçunu oluşturur.^{46,47} Belirtmek gerekir ki pasif (menfi) şekilde başlayan mukavemet, cebir veya tehditle aktif hale dönüşmesi halinde (ör. başlangıçta polis tarafından karakola götürülmesine engel olmak için yere yatan kişinin, bilahare memura tekme atması veya tehdit etmesi halinde olduğu gibi), fail TCK’nın 260. maddesine göre değil 258. maddesine göre cezalandırılır.⁴⁸ Söz konusu suçta

⁴¹ Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s.310; CGK, 7.3.1988, 14/79; Belirtelim ki 4. Ceza Dairesi eski bir kararında polis karakolunda zabıt tutulmasını engellemek için yazı makinesinin kırılması olayında, zaptın elle tutulabileceği gerekçesiyle, TCK’nın 260. maddesinin dahi uygulanamayacağına son derece isabetsiz bir şekilde karar vermiştir (4. CD, 23.2.1949, E. 3309, K. 4551).

⁴² Bkz. **Erem**, Şerh, s.1412; “...fail, memura karşı şiddet veya tehdidi, memurun henüz vazifesini yapmaya başlamasından önce kullanırsa, TCK’nın 254. maddesi kapsamına giren bir cürüm işlemiş olur. Halbuki 258. maddedeki mukavemette icbar görevin yapıldığı sırada kullanılır. Bu çeşit eylemde bulunanlar, anılan maddeye göre cezalandırılır. Söz konusu maddeler doktrinde çeşitli yazarlarca bu şekilde yorumlandığı gibi, Yargıtay uygulamaları da bu doğrultudadır...” (CGK, 8.2.1982, 4-446/36).

⁴³ Bkz. **Erman/Özek**, s. 328; **Gözübüyük**, s. 1018; **Artuk/Gökçen/Yenidünya**, s. 554-555; **Tezcan / Erdem**, s. 212.

⁴⁴ 4.CD, 8.12.1994, 8474/10806.

⁴⁵ Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s. 310, **Artuk/Gökçen/Yenidünya**, s. 557-558; **Gözü-büyük**, s. 1019.

⁴⁶ Bkz. **Erman/Özek**, s. 330-332.

⁴⁷ Bkz. **Erem**, Şerh, s. 1412; Görevli polis memuruna, cebir, şiddet veya tehdit göstermeksizin direnmekten ibaret eylemin TCK’nın 260. maddesine uyduğunun gözetilmeden, aynı kanunun 258. maddesinin uygulanması bozmayı gerektirir (4. CD, 30.1.1987, 11514/808); Kaynak yasada “*memura pasif (menfi) mukavemet suçu*”na (TCK md. 260) yer verilmemiştir (Bkz. **Erman/Özek**, s. 330).

⁴⁸ Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s. 310; **Artuk /Gökçen/Yenidünya**, s. 558.

aleniyet şart olmayıp, özel ikametgah, hapisane vs. dahil her hangi bir yerde suç işlenebilir.⁴⁹

Kendisine mukavemet edilen memurun yapmakta olduğu fiil veya işlem, görevi dahilinde olan bir iş olmalı,⁵⁰ fiil işlendiği sırada memur ve ona yardım edenler hazır bulunmalı,⁵¹ memurun görevi icrai bir görev olmalı ve bu icrai göreve başlanmış⁵² (ör. faillerin karakola götürülmesi, haciz işlemi yapılması imar planına aykırı binanın yıkılması, kaçak eşyaya el konulması, olay yerinin keşfinin yapılması, yasal işleme dayanak oluşturacak tutanak düzenlenmesi ve idari makamın men kararının yerine getirilmesi gibi) olmalıdır.⁵³ Kanımca **“hazır bulunma”** ifadesinden anlaşılması gereken şey fail ve mağdurların yüz yüze olması, birbirlerini görebilmeleri değil, mağdur/mağdurların şiddet ve/veya tehdit ile mukavemeti fiziki olarak algılayabilecekleri her türlü durum/ortam olmalıdır. Zira failin bu suçtaki özel kastı, memurun yapmakta olduğu görevi cebir, şiddet veya tehdit ile mukavemet edip engellemektir.

“Şiddet (zor, maddi cebir)” veya **“tehdit (manevi cebir)”** mukavemet için gerekli olan boyutu aşmışsa, bu suçun yanında başka suçlara da vücut vermesi olasıdır.

⁴⁹ Bkz. **Manzini**, V, no. 1539, s. 281, nt. 2, zkr., **Erem, Faruk**, Memura Mukavemet, s. 309 ve dn. 5.

⁵⁰ Bkz. **Ermann/Özek**, s. 328; **Gözübüyük**, s. 1018; **Artuk/Gökçen/Yenidünya**, s. 554-555; **Tezcan/Erdem**, s. 212; Nitekim Yargıtay, inzibat erinin sivillere karşı bir görevinin bulunmaması gerekçesiyle ona karşı yapılan mukavemeti TCK md.258 anlamında bir suç olarak görmemiştir (4.CD, 21.10.1954, 11649/10053).

⁵¹ Bkz. **Majno**, s.207; **Lollini**, no.200; **Zerboglio**, no. 69, zkr., **Erem**, Memura Mukavemet, s.309 ve dn. 4; **Erem**, Şerh, s.1421; **Gözübüyük**, s. 1017; “Haciz kararını uygulamak için olay yerine giden icra müdür vekili yakınana, sanığın, ‘haciz yapamazsın, adam ölür, cinayet çıkar’ diyerek üzerine yürüdüğünün oluşa uygun biçimde kabul edilmiş olması karşısında tehdidin görevin yapıldığı sırada işlendiği gözetilerek eylemin TCY’ nın 258/1. madde ve fıkrasına uyduğu düşünülmeyen aynı yasanın 254/1. madde ve fıkrasıyla hüküm kurulması yasaya aykırıdır” (Bkz. 4.CD, 17.6.1997, 5275/5386).

⁵² Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s.311; “Arabasını yasak yere parkeden sanığın kendisini uyaran yakınıcı polis memurunu yaralama biçimindeki eyleminin TCY’ nın 456/4, 271. maddelerine uyduğu gözetilmeden etkin direnme suçundan cezalandırılması...yasaya aykırıdır” (4.CD, 11.11.1997, 9442/5724).

⁵³ Memurun uyarıda veya yardımda bulunması, görev yerinde temsil sıfatıyla bulunması icrai görev olmadığından memura mukavemet suçu oluşmaz. Örneğin, “...sanığın evinde haciz yapılırken alacaklı vekili yakınana, ‘ben kefilim parayı git, onlardan al, onları da temizlerim, seni de temizlerim’ diyerek, olay yerinde bulunan icra müdürüne de, ‘sen aradan çekil’ dedikten sonra tabancasını çıkarıp yakınanın ayaklarına doğru iki el ateş edildiğinin iddia edilmesi karşısında, bu doğrulandığı taktirde haciz sırasında icrai görevi olmayan yakınan avukata karşı bu eylemin TCY’nın 191/2 ve 273. maddelerine girip girmeyeceğinin tartışılmaması... yasaya aykırıdır” (4. CD, 18.2.1998, 97/ 1153).

F-MANEVİ UNSUR

Suç kasıtlı bir suç olup, fail hem memura karşı şiddet veya tehditte bulunduğunu bilmeli, hem bu fiilleri yapmayı istemeli, hem de memurun görevine giren bir işi veya ödevi yapmaya veya yapmamaya onu zorlamalıdır.⁵⁴ Bu nedenle suç genel kastın yanında özel kastın da bulunmasıyla işlenebilen bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵⁵

Failin, mukavemet ettiği kişinin memur (veya memura yardım eden kimse) olduğunu bilmemesi, maddi hatadır. Özellikle memurun memuriyetine ait üniformayı giymemiş veya alametlerini taşımamış veya kendi sıfatını uygun bir biçimde açıklamamış olması halinde durum bu merkezdedir.⁵⁶ Ancak böyle bir halde yanılma *“esaslı olmayacağından”*, fail hakkında 258. madde uygulanmamakla birlikte, diğer unsurların da olması halinde ve duruma göre *“müessir fiil”* veya *“tehdit”* suçlarından biri veya her ikisi ile cezalandırılması gerekir.

Sanığın, mağdurun memur olduğunu bilmesi koşuluyla suçun oluşumu için memurun resmi elbisesi olması şart olmayıp, memurluk sıfatının failce bilinmiş olması yeterlidir.⁵⁷

⁵⁴ “Failin amacı, yerine getirilmekte olan bir kamu görevine engel olmaktır...” (CGK, 21.9.1992, 4-205/228); “Sanık Nuri’nin tarlasının kenarından çıkan çekişmeli suyun muhtarlıkça içme suyu olarak, köye götürülmek istenilmesi üzerine dava açarak karar alıp el atmayı önlemesi yerine silahla tehdit ederek sonuç almak ve yönetsel kararı erteleme eyleminin adalete karşı bir suç olan kendiliğinden iddia ettiği hakkı almaktan ibaret eylemi, özel kasıtlı mı ya da devlet yönetimine karşı bir suç olan bir görevin yerine getirilmesini engelleyici genel kasıtlı mı işlediğinin araştırılarak sonucuna göre TCY’ nın 258/1-2 ya da 308/2, 273. maddelerinden hangisinin uygulanacağı tartışılmadan hüküm kurulması...yasaya aykırıdır” (4.CD, 6.5.1999, 3604/5127).

⁵⁵ Bkz. **Erem**, Memura Mukavemet, s.312; **Erman/Özek**, s.300-301, 335; **Gözübüyük**, s.1017, 1019; **Artuk/Gökçen/Yenidünya**, s.559; **Tezcan/Erdem** (s. 214-215), özel kastın aranmayacağı, saikin önemsiz olduğunu savunmakla birlikte *“içtima”* konusuna değinirken; *“karakola götürülmek istenen kardeşini kurtarmak için önce jandarma erine, sonra jandarma astsubayına mukavemet eden kişinin amacının kardeşini hapis ve tevkiften kurtarmak olduğunu bu nedenle birden fazla kimseye karşı mukavemet suçu işleyen sanığın eyleminin tek suç”* oluşturduğunu kabul eden Yargıtay kararını yerinde bulduklarını ifade etmektedirler.

⁵⁶ Bkz. **Majno**, s.207; **Erman/Özek**, s.301; **Erem**, Şerh, s.1425.

⁵⁷ Bkz. **Majno**, s.207; **Erman/Özek**, s.300-301, 335 ve dn.1; **Erem**, Memura Mukavemet, s.312; **Erem**, Şerh, s.1425; **Artuk /Gökçen /Yenidünya**, s. 559; “Fail direndiği kimsenin memur olduğunu bilmeli, memurun görevine engel olmak maksadıyla, cebir, şiddet veya tehditte bulunmalıdır (CGK, 16.11.1999,4-221/279).

II-MEMURA AKTİF MUKAVEMET SUÇUNDA HAKSIZ TAHRİK

A-GENEL OLARAK

Arapça bir sözcük olan “*tahrik*”, “*oynatma, kımıldatma*”, “*harekete getirme, hareket ettirme, etki yapma, teşvik etme*”, “*kışkırtma, azdırma*”⁵⁸ anlamlarına gelmektedir. TCK’nın birçok hükmünde “*tahrik*” kavramına yer verilmiş olup, kural olarak her suç ve sanığa uygulanma olanağı bulacak şekilde TCK’nın 51. maddesinde “*genel bir haksız tahrik hükmü*” vazedilmiştir. Ancak bazı yazarlarca cezaya, bazılarınca suça, bazılarınca ise kusurluluğa etki eden bir sebep olarak kabul edilen haksız tahrik hükmü, sadece zikredilen genel haksız tahrik hükmünden ibaret olmayıp, Yasanın 258/4, 272, 462 ve 485/1, 2. maddelerinde de, hafifletici neden olarak “*özel haksız tahrik halleri*” düzenlenmiştir.

Kaynak 1889 İtalyan Ceza Kanunu’nun 192. maddesinden alınan TCK’nın 258/4. maddesi “*Eğer memur haiz olduğu salâhiyet hududunu tecavüz ederek veya keyfi hareketlerle bu muameleye sebebiyet vermiş ise fail hakkında geçen maddelerdeki ceza dörtte bire kadar indirileceği gibi icabına göre ceza büsbütün de kaldırılabilir.*”⁵⁹ şeklindedir. Buna göre mağdur “*görevin sınırını tecavüz ederek*” veya “*keyfi muamele yaparak*” mukavemet sebebiyet vermiş ise failin göreceği ceza azaltılacak veya duruma göre büsbütün kaldırılabilir.

Belirtmek gerekir ki, yetkisini aşarak keyfi şekilde muamele eden memura karşı cebir, şiddet veya mukavemet kullanılmasının suç teşkil edip etmeyeceği ve hafifletici neden veya cezasızlık nedeni sayılıp sayılmayacağı hususu tartışmalı olup bu hususta iki akım oluşmuştur. Bunlardan birincisine göre memurun muamelesi keyfi de olsa ona karşı kullanılan şiddet hiçbir zaman meşru olamaz. Zira memura itaat kesin olmalı, alelade bir şahsın ona karşı her hangi bir şekilde cebir, şiddet veya mukavemet kullanmasına olanak tanınmamalıdır. Ayrıca memurun keyfi hareketlerine karşı fail yasal haklarını kullanarak onun hukuka aykırı fiili nedeniyle cezalandırılmasını sağlayabilir. Totaliter devlet anlayışının bir ifadesi olan bu düşünceye göre, Devletin

⁵⁸ Özön, s.979-980; Doğan, s.1047.

⁵⁹ Bu hükmün Kaynak Yasa’da “*...yetki sınırlarını keyfi muameleleriyle aşarak fiile sebebiyet vermiş ise...*” şeklinde yer aldığı, dolayısıyla Yasamıza alınırken önemli bir yanlışlık yapıldığı ifade edilmiştir (Bkz. Gözübüyük, s.1022); Ayrıca bkz. Majno, s.209; Bu hükmü 1930 İtalyan Ceza Kanunu’na ilk şeklinde yer verilmeyerek ferdin keyfi hareketlere boyun eğmek zorunda bırakıldığı, ancak faşizmin yıkılmasından sonra 14 Eylül 1944 tarihli bir kanun hükmünde kararnameyle Ceza Kanununa tekrar eklendiği belirtilmiştir (Bkz. Erman/Özek, s. 297 dn.1).

yücelmesi ön planda olduğundan kamu görevlilerine aşırı ve tartışmasız bir otorite verilmekte ve dokunulmaz, itiraz edilmez kişiler olarak kabul görmeleri istenmektedir. Bu itibarla kendilerine karşı en haklı direniş veya itiraz dahi suç sayılabilmektedir. Diğer görüşe göre ise meşru olmayan muamele ona karşı vaki olacak mukabelenin suç niteliğini ortadan kaldırdığı gibi, memur da korunma hakkını zayi etmiş olur. Bunun yanında hakları ihlal edilen, saldırıya maruz kalan herkesin kendi hakkını müdafaaya hakkı olup, itiraz etmeksizin körü körüne itaat etmek insan doğasına aykırı olup, bu şekilde bir davranış, özgür bir milletin fertlerine de layık olmadığı gibi Anayasaya da aykırıdır.⁶⁰ Kaldı ki bu hüküm devlet ile fertler arasındaki ilişkilerde ferdi hürriyetin de teminatıdır.⁶¹ Son düşünce 1889 İtalyan Ceza Kanunu (md.192) ve TCK'nda (md.258/4) benimsenmiş olmakla birlikte 1930 İtalyan Ceza Kanunu'nun ilk şeklinde yer verilmeyerek ferdin keyfi hareketlere boyun eğmek zorunda olduğu birinci düşünce fiiliyata geçirilmiş, ancak faşizmin yıkılmasından sonra 14 Eylül 1944 tarihli bir kanun hükmünde kararnameyle Ceza Kanununa tekrar eklenmiştir.⁶²

Mehaz Kanunun hazırlık çalışmaları sırasında Ayan Komisyonunun mukavemetin silahla gerçekleştirilmesi halinde ceza verilmesi teklifi, silah kullanılmasının fiilin niteliğini değiştirmeyeceği gerekçesiyle reddedilmiştir. Aynı şekilde memurların keyfi muamelelerinin yetki sınırını *“açık bir surette aşmasının”* maddeye eklenmesi teklifi de *“açık surette”* ibaresinin maddenin ifade ettiği fikri sınırlayacağı düşüncesiyle kabul edilememiştir.⁶³

B-HÜKMÜN NİTELİĞİ

Hükümün niteliği konusunda doktrinde uzlaşma yoktur. Bir görüşe göre bu hüküm *“meşru müdafa”* halinin özel bir neticesi olup; tepki, memurun yaptığı hukuka aykırılığı ortadan kaldıran bir *“hukuka uygunluk sebebi”*dir. Zira burada kamu görevlisinin haksız bir tecavüzünü fil hal def'i zorunluluğu bulunabilir.⁶⁴

⁶⁰ Bkz. **Majno**, s.208-209; **Erem**, Şerh, s.1427-1428; **Artuk / Gökcen/ Yenidünya**, s.565.

⁶¹ **Manzini**, Trattato, V, no. 1546, p.290-291, zkr.**Gözübüyük**, s.1022.

⁶² Bkz. **Erman/Özek**, s.297 dn.1.

⁶³ Bkz. **Majno**, s.208-209; **Erem**, Şerh, s.1429; **Artuk / Gökcen/ Yenidünya**, s.565.

⁶⁴ Bkz. **Antolisei**, 744; **Manzini**, 1444 bis, I, zkr. **Erman /Özek**, s.297-298; **Majno**, s.208-209; **Gözübüyük**, s.1021-1022; **Polatcan**, s.185; **Demirbaş, Timur**, Türk Ceza Kanunu Öntasarısının Haksız Tahrik ve Özel Haksız Tahrik Hükümleri Açısından Değerlendirilmesi, İz.BD, Sa. 4, Ekim 1987, s.14; Erman/Özek'in bu konudaki düşüncesi tereddüt uyandıracak niteliktedir. Gerçekten bezen hukuka uygunluk nedeni sayan görüşe iştirak ederlerken (s.297-298), bazen hafifletici bir neden olduğunu belirtmekteler (s.302, 312, 317, 322, 337-338) bezen de (s.337-338) cezanın tamamen kaldırılması halini hukuka uygunluk sebebi, azaltılması halini ise indirim sebebi olarak nitelemektedirler.; Aynı içerikte: **Erem**, Şerh, s.1428.

Bir diğer görüş ise bu düzenlemenin *“özel bir tahrik hükmü”* olduğu yönündedir.⁶⁵

“Hukuka aykırılık”, maddi ve manevi unsurları tamam ve yasadaki tanıma uygun olan eylem ile hukuk düzeni arasındaki aykırılıktır. Suçun meydana gelebilmesi için işlenen fiilin hukuk düzeni ile çelişki ve çatışma halinde bulunması, yani *“hukuka aykırı olması”* gerekir. Fiilin hukuk düzeni ile çelişki ve çatışma halinde bulunması *-hukuka aykırı olması-* için ise söz konusu fiilin bir ceza kuralı tarafından öngörülen yasak veya emre aykırılık taşıması ve aynı zamanda *“hukuk düzeninin herhangi bir normuyla yapılmasına izin verilmemiş olması”* gereklidir. Yani fiilin yalnız ceza hukuku ile değil, bütün hukuk düzeni ile çatışma halinde bulunması gereklidir. Bu nedenle bir fiilin ceza kuralı tarafından öngörülen yasak veya emre aykırı olması onun tek başına suç teşkil etmesi için yeterli değildir. Zira aynı hukuk düzeni içinde çelişki olmaması gerekir. Gerçekten aksi durumun kabulü çeşitli hukuk dallarının birbiri ile çatışma halinde olmasının kabulü anlamına gelir ki, bu da doğrudan doğruya hukuk düzenine karşı olmak demektir. Dolayısıyla bir ceza kuralının suç saydığı fiile başka bir kural izin veriyorsa, artık o fiilin hukuk düzeni tarafından yasaklanmadığı, hukuk düzeni ile çatışmadığı, başka bir anlatımla *“hukuka uygun”* oluşu sonucuna varılacaktır. İşte bir ceza kuralının yasakladığı fiile müsaade ederek onu hukuka aykırı olmaktan çıkaran ve cezalandırılması olanağını ortadan kaldıran kurala *“hukuka uygunluk nedeni (mazeret nedeni, suçu ortadan kaldıran objektif neden)”* denmektedir.⁶⁶ İşlenen fiilleri hukuka uygun hale getiren bu nedenler ceza Kanunundan ileri gelebileceği gibi, başka kanunlardan da kaynaklanabilir.

Görüldüğü gibi *“hukuka uygunluk nedenleri”* fiilin hukuka aykırılığını (ya da hukuka aykırılık unsurunu) ortadan kaldırıp, onu hukukun meşru saydığı bir hareket haline getirirler. Başka bir ifadeyle adı geçen nedenler *“eylemin suç olarak vücut bulmasını engelleyici”* bir etkiye sahiptirler. Bir olayda hukuka

⁶⁵ Bkz. Ayık, İsmail Hakkı, Tahrik, AD, Yıl 43, 1952, S.1, s.107; Artuk/Gökçen/Yenidünya, Ceza Hukuku Genel Hükümler I, Ankara, s.701; Tezcan/Erdem, s. 217; Tutumlu, Mehmet Akif, Türk Ceza Hukukunda Haksız Tahrik Genel ve Özel Hükümler, Ankara 1999, s. 69-70; Evliyagil, s.784.

⁶⁶ Ersoy, Yüksel, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 1999, s.111-122; Dönmezer/Erman, Genel Kısım, C.2, s. 1 vd, 19; Yüce, Turhan Tufan, Ceza Hukuku Dersleri, C.1, Manisa 1982, s. 249 vd.; Yüce, Turhan Tufan, Ceza Hukukunun Temel Kavramları, Ankara 1985, s.35 vd.; Erem, Faruk/ Danışman, Ahmet/ Artuk, Mehmet Emin, Ceza Hukuku Genel Hükümler, 14. Baskı, Ankara 1997, s. 51 vd.; Alacakaptan, Uğur, Suçun Unsurları, Ankara 1970, .81.vd.; Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Genel Hükümler, C. 2-3, İstanbul 1992, s.132 vd.; Öztürk/Erdem/Özbek, s.57 vd.

uygunluk nedenlerinden birinin varlığı halinde, failin hareketleri, insanlığın ve toplumun çıkarlarıyla çatışma halinde olmadığından, ortada bir zarar da olmamaktadır. Zararın olmadığı bir yerde ise, hukuka aykırılık unsurunun varlığından söz edilemez. Bu nedenle suçun diğer tüm unsurlarının tamam olması halinde dahi, eylem herhangi bir yasa normuyla hukuka uygun hale gelmiş veya getirilmişse artık söz konusu eylemin suç olduğunu kabul edemeyiz.

Kanımca TCK'nın 258/4. maddesindeki hüküm aynı Yasanın 272, 462 ve 485/1, 2. maddelerinde olduğu gibi **“özel bir haksız tahrik halini”** düzenlemektedir. Zira, TCK'nın 258/4. maddesinde düzenlenen şekilde mağdur kamu görevlisinin yetkisini aşması veya keyfi hareketler yapması durumu söz konusu olduğunda fail öncelikle isnat edilen suçtan mahkum edilmekte, bilahare hakimın takdirine göre almış olduğu ceza kısmen indirilmekte veya tamamen ortadan kaldırılmaktadır.⁶⁷ Görüldüğü gibi burada **“failin hukuka aykırı niteliği, yani suç olma niteliği devam etmektedir”**. İndirimin oranını belirlemek ise tamamen hakimın takdirindedir. Buna karşılık, ister TCK'nın 49. maddesinde, isterse başka normlarda yer alsın herhangi hukuka uygunluk nedeninin saptanması durumunda hakimın takdiri söz konusu olmaksızın fail hakkında beraat kararı verilmektedir. Gerçekten gerek TCK'nın 49. maddesinde düzenlenen **“kanun hükmünü icra”**, **“yetkili mercii emrini ifa”** **“meşru müdafaa”** ve **“ıztırar (zaruret/çaresizlik) hali”** gerek TCK'nın 193 ve 491. maddelerinde olduğu gibi **“mağdurun rızası”**,⁶⁸ gerekse **“hakkın veya yetkinin icrası”** örneğinde olduğu gibi Ceza Kanununda gösterilmeyen⁶⁹ bir hukuka

⁶⁷ “...ayrıca, söz konusu şartların varlığı halinde ‘doğrudan beraat kararı verilemez’. Şartlara göre belirlenen cezadan belli oranda indirim yapılabileceği gibi cezanın bütünü (tamamen) kaldırılmasına karar verilebilir (bkz.CGK, 3.7.1961, 4-10/10); “...sanığın görevliye sövme ve görevliye etkin direnme suçlarından ‘hükümlülüğüne’ karar verilmeden TCY’nın 272 ve 258/4 üncü maddelerle ‘cezanın ortadan kaldırılmasına’ hükmolunmasıyasaya aykırıdır” (4.CD, 31.1.2000, 10163/337).

⁶⁸ Belirtelim ki, Ceza Kanununda (49. maddede) yer almayan hukuka uygunluk nedenlerinden **“mağdurun rızası”** ancak, mağdurun **“mutlak surette üzerinde tasarruf etme hakkına sahip olduğu bir hakka”** yönelik saldırı olduğunda hukuka uygunluk nedeni teşkil edebilir. Hukuk düzeni (zikredilen kayıtlı) mağdurun kendisine karşı işlenen fiili onaylamasına bazı hukuki sonuçlar bağlamış olup, buna **“mağdurun rızası”** denmektedir. Açıklanan bu beyan hukuki bir işlemten başka bir şey değildir. İlave edelim ki, söz konusu beyanın hukuki sonuç doğurabilmesi için bulunması gereken iki şart daha vardır ki, onlar da mağdurun **“fiil ehliyetine sahip olması”** ve rıza beyanının **“rızaı ifsat eden sebeplerle sakatlanmamış bulunması ile suçun işlenmesi anında veya işlenmesinden önce var olmasıdır”**.

⁶⁹ Ceza Kanununda (49. maddede) yer almayan hukuka uygunluk nedenlerinden, **“hakkın veya yetkinin icrası”**’nın bir hukuka uygunluk nedeni sayılabilmesi için, söz konusu hak veya yetkinin fail tarafından doğrudan doğruya kullanılabilen, yani kullanılabilmesi için yargılama

uygunluk nedeninin varlığı halinde fiil suç teşkil etmeyeceğinden fail hakkında ya dava açılmamakta ya da dava açılmış ise beraat kararı verilmektedir. Bunun yanında, TCK'nın 258/4. maddesinde düzenlenen hüküm, TCK'nın 49/2. maddesinde **“gerek kendisinin gerek başkasının nefesine veya ırzına vukubulan haksız bir taarruzu filhal def'i zaruretinin bais olduğu mecburiyetle... işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilemez.”** şeklinde düzenlenen hukuka uygunluk nedenine göre daha **“dar”** kapsamlıdır. Gerçekten failin burada gerek **“kendisinin”**, gerekse **“başkasının”** **“nefsine (ruh, can, hayat, kişi, kendi, bir şeyin ta kendisi)”** veya **“ırzına (iffet, namus, onur)”** yönelik **“halen mevcut ve devam ediyor olan”** her türlü haksız saldırıyı fiilen defetmesi (savunmada mecburiyet bulunması, savunma ile saldırı arasında nedensellik bağının ve oranın bulunması şartıyla) nedeniyle her hangi bir ceza görmesi söz konusu olmazken, hak olarak vazedilen özel bir düzenlemenin aynı husustaki genel düzenlemeye göre daha dar kapsamlı olabileceğini düşünmek gerek mantık gerekse hukukun genel kurallarına uygun düşmemektedir. Gerçekten özel hüküm varken genel hükmün uygulanamayacağı herkesçe bilinen bir kural olduğuna göre şartların oluşması durumunda sanık lehine olan 49. madde yerine özel hüküm diye sanık aleyhine sonuçları olan 258/4. maddeyi mi tatbik edeceğiz? İşte bu nedenle 258/4. maddenin kapsamına girmeyen, daha doğru bir ifadeyle maddenin kapsamını aşan, ancak 49. maddede söz konusu bir durumda (ör. **“meşru müdafaa”**) şartları içinde kalan bir halde) bu madde uygulanabilecektir. Örneğin silah kullanma yetkisi olmayan bir mübaşir duruşma salonundan çıkarılmasına hakim tarafından karar verilen bir kişiyi silah kullanarak çıkarmaya çalışırken bu kişinin kendisine yönelen bu haksız hareketi filhal def'i zarureti içinde mübaşirdeki silahı alarak onu vurması durumunda (meşru müdafaaanın diğer şartlarının da bulunması koşuluyla) fail hakkında 258/4. madde değil 49. madde uygulanmalıdır.

Tüm bunların yanında söz konusu hüküm, TCK'nın 51.⁷⁰ maddesinde düzenlenen genel tahrik hükmüne göre gerek indirim oranı gerekse içerik olarak

makamından veya başka bir yetkili makamdaki karar alınmasına gerek bulunmayan ve hukuk düzenince kabul edilmiş olan subjektif bir hakkın bulunması, hakkın icrası ile işlenen suç arasında illiyet bağının bulunması ve bu hakkın kötüye kullanılmamış olması gerekir. Bu duruma **“mal için meşru müdafaa ve zilyetliğin korunması (TCK md. 461, BK md. 52/1, 3, 267, 4721 sayılı MK. md. 981; 743 sayılı Eski MK md. 894)”**, **“bir iş, sanat, meslek, bilim veya spor faaliyetlerinin icrası (TCK md. 198, 288, 477, 480/son, 486, CMUK md. 48, HUMK md. 245, AY md. 27, 59, 64)”** örnek gösterilmektedir.

⁷⁰ (Değişik: 6123 - 9.7.1953) Bir kimse haksız bir tahrikin husule getirdiği gazap veya sedid bir elemin tesiri altında bir suç işler ve bu suç ölüm cezasını müstelzim bulunursa müebbet ağır hapis cezasına ve müebbet ağır

daha geniş kapsamlıdır. Zira haksız tahrik, failin haksız bir fiilinin doğurduğu gazap veya elemin etkisi altında hareket ederek bir suç işlenmesini ve bu nedenle cezadan belli bir oranda indirim yapılmasını ifade eder.⁷¹ Gerçekten genel tahrik hükmü olan 51. maddenin uygulanma şartları arasında tahrike neden olan fiilin haksız olması ve failin fiili ile bu haksız eylem arasında illiyet bağının bulunması yanında failin bu haksız eylemin yol açtığı **“gazap (öfke) veya şiddetli üzüntünün (elemin) etkisinde kalarak”** fiili ika etmiş olmalıdır. Aksi halde, yani haksız eylemin yol açtığı “gazap (öfke) veya şiddetli üzüntünün (elemin) etkisinde” kalmaksızın bir fiil işlenmişse fail lehine 51. maddeye göre indirim yapılması söz konusu değildir. Oysa ilerde de değinileceği üzere 258/4. maddenin uygulanması için bu şart söz konusu değildir. Kanun koyucu burada genel tahrik hükmünü yeterli görmeyerek bu şekildeki bir düzenleme ile fail lehine olarak özel bir tahrik hükmü öngörmüştür. Nitekim Yargıtay **“...sanıklar hakkında, görevliye direnme suçunda özel indirim nedeni olan TCY.nın 258. maddesinin 4. fıkrası yerine, aynı Yasanın 272. maddesinin uygulanması... Yasaya aykırıdır”**⁷² şeklindeki kararıyla bu maddenin özel bir haksız tahrik hükmü olduğunu vurgulamıştır.

Bununla birlikte birinci görüşü savunanların dayanakları Kaynak Yasanın 192. maddesinin niteliğine ve düzenleme şekline uygundur. Zira oradaki düzenleme **“Memur haiz olduğu salahiyyet hududunu keyfi muameleleriyle tecavüz etmesi yüzünden yukarıdaki maddelerde gösterilen cürme sebebiyet vermiş ise fail hakkında o madde hükümleri tatbik edilemez.”** şeklindeki ifadesiyle cezanın indirilmesi veya kaldırılması hususunda hakime herhangi bir takdir hakkı tanımayarak fiilleri suç kalıbı dışına çıkarmış ve tam bir hukuka uygunluk nedeni öngörmüştür. Oysa hükmün TCK’daki şekli, Mehazdaki bu hükme gerek içerik, gerekse nitelik açısından tamamen yabancıdır.

hapis cezasını müstelzim bulunursa yirmi dört sene ağır hapis cezasına mahkûm olur. Sair hallerde işlenen suçun cezasının dörtte biri indirilir.

Tahrik ağır ve şiddetli olursa ölüm cezası yerine yirmi dört sene ve müebbet ağır hapis cezası yerine on beş seneden aşağı olmamak üzere ağır hapis cezası verilir.

Sair cezaların yarısından üçte ikisine kadarı indirilir.

⁷¹ Bkz. **Dönmezer/Erman**, C.2, s.369.

⁷² 4.CD, 19.10.2002, 83/2565;Görevliye etkin direnme suçunda TCK’nın 258/4. maddesi yerine, aynı yasanın 272. maddesiyle indirim yapılması...yasaya aykırıdır (4.CD, 24.5.2000, 4297/4501).”

C-UYGULANMA ŞARTLARI

1-Mukavemete, Memurun Yetkisini Aşması veya Keyfi Bir Harekette Bulunması Neden Olmalıdır⁷³

Maddenin uygulanabilmesi için bazı koşulların gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan ilki mukavemete, memurun yetkisini aşması veya keyfi harekette bulunması şeklinde gerçekleşen **“haksız”** hareketlerinin herhangi birisinin neden olmasıdır. 258/4. maddede öngörülen norm haksız tahrikin özel bir şekli olduğuna göre tepkiye neden olan fiilin veya işlemin **“haksız”** olması zorunludur. Bu haksız hareket ise **“memurun salahiyet hududunu tecavüz etmesi”** ve/veya **“keyfi hareket”**tir. Bilindiği üzere, memur veya resmi heyetlerin görev ve yetkileri yasalar veya idari düzenlemelerle önceden belirlenmiştir. İşte memur veya resmi heyetin görev ve yetkisinde olan bir işi yasa veya idari düzenlemelerde belirtilen usul ve şartların aksine ve sınırını aşarak ifa etmişse yetki sınırının aşılması söz konusudur.⁷⁴ Bu durumda mağdur memur veya resmi heyetin eylem veya işleminin **“görevin sınırına tecavüz (yetkinin aşılması)”**⁷⁵ teşkil edip etmediği pozitif normların ve idari düzenlemelerin/kararların içeriğine göre belirlenmelidir. Kaynağı geçerli bir norma dayanmayan hareket, üstün verdiği emrin veya idari bir kararın sınırı aşılarak yapılan eylem ve işlem, konusu suç teşkil eden eylem ve işlem, **“görevin sınırını tecavüz”** olarak düşünülmelidir.

Memur veya resmi heyetlerin **“belirli bir coğrafi alan içinde kullanmak üzere kendilerine verilen yetkilerini” [yer olarak (ratione loci) yetki]**, bu coğrafi hudutların dışında kullanması **(yer açısından yetkisizlik)**; yetkili olmadıkları **[konu açısından (ratione materia) yetki]** konuda işlem ve eylem

⁷³ Kaynak Yasada bu hükümle ilgili bir farklılık da bizdeki düzenlemenin aksine **“yetki sınırını tecavüz”** ve **“keyfi muamele”** ayırımına yer vermeksizin sadece **“salahiyet hududunu keyfi muameleleriyle tecavüz”** mefhumuna yer vermiş olmasıdır.

⁷⁴ Bkz. Gözübüyük, A.Şeref/ Tan, Turgut, İdare Hukuku Genel esaslar C. 1, Güncelleştirilmiş 2.Bası, Ankara 2001, s.379-410; Erem, Şerh, s.1430; Polatcan, s.187.

⁷⁵ “Şahitlerin ifadelerinden mağdur icra memurununicra memurluğunun talimatı dışına çıkarak mahcuz traktörü bulamayınca başka menkul eşyanın hazine tevessül ettiği ve bunun üzerine sanığın isnat edilen suçu işlediği anlaşıldığından, memurun salahiyet hududunu tecavüz ederek suçun işlenmesine sebebiyet vermesinin sanık hakkında TCK’nın 258. maddesinin 4. fıkrasının uygulanmasını gerektirdiğinin düşünülmemesi, yasaya aykırıdır” (4.CD, 1.11.1973, 5656/8493); “Muayyen bir evde kaçak tütün aramak göreviyle köye gönderilen jandarmaların, şüphe üzerine bir vatandaşın üzerini aramaya yetkileri olmadığı ve bu durumun keyfi muamele teşkil edeceğinin düşünülmeksizin 4. fıkranın uygulanmasına yer olmadığına karar verilmesi...yasaya aykırıdır.” (4.CD, 1.10.1953, 10170/10207); Erem, Şerh, s.1430.

yapmaları (*madde itibariyle yetkisizlik, görev gaspı, yetki gaspı, yetki aşımı*); yetkinin verilen zaman [*zaman olarak (ratione temporis) yetki*] dışında kullanılması; yetkinin gerekli ve zorunlu olan şekle uyulmadan yapılması; kendilerine tanınmış olan yetkiyi verilmiş sebebine aykırı kullanmaları, kamu yararı dışında bir gaye güdölerek tasarrufta bulunmaları gibi durumlarda yetki sınırı aşılmış olmaktadır.⁷⁶

Kamu görevlisinin yetki sınırını tecavüz hareketi, meşru ve yasal bir hareketle beraber olabilir veya onu takip edebilir. Bu durumda meşru hareket, yetki sınırını tecavüz hareketini meşrulaştırmaz. Aynı şekilde keyfi hareketin iptal edilebilir olması veya hukuka aykırılığın sonradan giderilmesi, memurun haksız hareketini ve failin mukavemetinin meşruluğunu ortadan kaldırmaz.⁷⁷

“*Keyfi hareket (atto arbitrario)*”, memurun mevzuatın gösterdiği haller dışında, yetkisini aşarak başkalarının haklarına karşı yapılan her türlü “*haksız*” eylem veya işlemdir. Başka bir anlatımla keyfi hareket, memur ve resmi heyete tanınan yasal yetkilerin suiistimal (kötüye kullanma) edildiğini belirleyen her harekettir. Bu nedenle keyfi hareket, “*haksız*” ve “*meşru olmayan*” bir muameledir.⁷⁸

Kamu görevlisinin hareketinin keyfi hareket olarak nitelenebilmesi için onun objektif olarak hukuka aykırı olması gerekir. Yani keyfi hareket objektif olarak gerçekleşmiş olmalıdır. Bu nedenle, memur keyfi hareket ettiğini bilsin veya bilmesin, keyfi hareket suç teşkil etsin ya da etmesin, memur iyi niyetle hareket etsin veya etmesin önemli değildir. Şu halde keyfi hareketin bariz olması gerekir.⁷⁹ Bu konuda failin memurun hareketini keyfi zannetmesinin bir önemi yoktur. Başka bir ifadeyle esasında objektif olarak keyfi olmayan hareketi fail keyfi zannetmiş ve tepkide bulunmuş ise sorumluluktan kurtulamaz.⁸⁰ Buna karşılık failin gerçekte keyfi olmayan hareketi keyfi olduğunu zannederek tepkide bulunması halinde, hafifletici nedenin uygulanması gerek-

⁷⁶ **Manzini**, 402; **Vannini**, 73, zkr. **Polatcan**, s.187-188.

⁷⁷ **Manzini**, 401, zkr. **Polatcan**, s.191.

⁷⁸ Bkz. **Erman/Özek**, s.297-300; **Gözübüyük**, s.1022; **Artuk / Gökçen/ Yenidünya**, s.564-566; “Sanığın istenilen kimliği göstermesine karşın, soyut bir şüpheye dayanılarak karakola götürülmek istenmesinin hakkında TCY’nin 258/4. maddesinin uygulanmasını gerektirip gerektirmeyeceğinin tartışılmaması...yasaya aykırıdır” (4.CD, 17.12.1998, 136/1058); “Görevli bekçi Hayri’nin vurmasından sonra sanığın ona direndiği kabul edildiği halde TCK’nın 258/ 4.maddesinin uygulanmaması...yasaya aykırıdır” (4.CD, 10.11.1992, 5834/6918).

⁷⁹ **Manzini**, 404; **Spizuoco**, 330, zkr. **Polatcan**, s.191; **Erem**, Şerh, s.1432.

⁸⁰ **Battaglini**, 404, **Cavollo**, II, 426; **Maggiore**, s. 517; **Colacci**, Appunti, 142, zkr. **Dönmezer/Erman**, C. 2, s.381; **Vannini**, 73; **Ranieri**, 245; **Spizuoco**, 330, zkr. **Polatcan**, s.191.

tiğini ileri sürenler de mevcuttur.⁸¹ Kanımızca burada ikili bir ayırım yapmak gerekir. İlk olarak failin yanılması esaslıysa, başka bir deyişle gerçekte keyfi olmayan hareketi keyfi zannetmesinde kusurlu değilse yanılmasını dikkate almak gerekir. Keza bu gibi ve hallerde ve haksız tahrikte de olduğu gibi **“mefruz (varsayılan) tahrik”** olarak isimlendirilen durumda failin 51. maddeden faydalanacağı ve **“suçu etkileyen hallerin takdirinde iradeyle gerçek arsında ayrılık bulunduğu takdirde... fail bulunmayan hafifletici sebepleri var sanarak, bu harekete geçmişse bu hafifletici sebepler onun lehine hesaba...”** katılacağından⁸² bu kuralların inceleme konumuz suçlarda da uygulanabileceğini düşünüyoruz.⁸³

“Keyfi hareket (atto arbitrario)”, kamu görevlisinin bilerek ve isteyerek yaptığı iradi bir hareket olup, yasalara aykırı olarak, kin, kpris, çıkar, kötü niyet, siyasi düşünce, eziyet etme, zulüm gibi kişisel saikler altında hareket etmesidir.⁸⁴ Böylece memurun keyfi davranışıyla ferdin maddi ve manevi hak ve menfaatleri hukuka aykırı bir şekilde ihlal edilmektedir.⁸⁵ Memurun keyfi hareketi, açıkça görevin kötüye kullanılmasında olabileceği gibi, özde de olabilir. Kamu görevlileri, görevlerini salt hukuka uygun şekilde yerine getirmeleri yeterli olmayıp ayrıca iyi niyetli ve medeni bir şekilde yerine getirmekle de yükümlüdür. Örneğin, memura tanınmış takdir yetkisinin, verilmiş gayesine aykırı bir şekilde kullanılması da keyfi harekettir.

Keyfi hareket, söz, yazı, resim, tahkirler, nezaketsizlikler ve alay etme gibi her türlü şekillerle gerçekleşebilir. Önemli olan memurun tasarruf ve davranışlarının keyfi hareket sayılabilecek nitelikte olmasıdır.⁸⁶

Keyfi hareket kavramına **“ihmali hareketlerin”** girip girmediği konusu, uygulama alanı bulduğu suçlar (kapsamı) dışında tam bir ayniyet taşıyan TCK’nın 272. maddesi açısından tartışılmış ve bu bağlamda iki farklı görüş ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre keyfi hareket deyimi, sadece **“icrai (atzioni)”** hareketleri ifade edip, ihmali hareketler buraya dahil değildir. Çünkü kanun koyucu ihmali hareketlerin dahil olduğunu kastettiği normlarda, örneğin görevi

⁸¹ Malinverni, Scop e Movente, 277-278, zkr. Dönmezer/Erman, C. 2, s.381; Manzini, 406; Flora, 525; zkr. Polatcan, s.191.

⁸² Dönmezer/Erman, C. 2, s.367, 382; Polatcan, s.192.

⁸³ Dönmezer/Erman, C. 2, s.367, 382; Polatcan, s.192.

⁸⁴ Manzini, 400; Maggiore, 212, zkr. Polatcan, s.188.

⁸⁵ Manzini, 400; Vannini, 73, zkr. Polatcan, s.188.

⁸⁶ Manzini, 403, zkr. Polatcan, s.188; Erem, Şerh, s.1430.

kötüye kullanma suçunda olduğu gibi, “*fiil (fatto)*” terimini kullanmakta, müspet bir hareketi kastettiği zaman ise “*atto*” terimini kullanmaktadır.⁸⁷

Aksi görüşe göre ise keyfi hareket kavramı, ihmali hareketleri de kapsar. Zira kanun koyucunun amacı, sadece icrai hareketlerin değil, ihmali hareketlerinde madde kapsamına dahil etmek yönündedir. Burada önemli olan kamu görevlisinin görevini kötüye kullanarak hukuka aykırı bir davranışta bulunmasıdır. Bu hareketin ihmali veya icrai bir hareket olmasının önemi yoktur. Diğer bir unsur da memurun bu hareketinin tepkiye sebebiyet vermesidir. Örneğin akrabasını yasalara aykırı olarak yakalayan memura karşı tepki gösterilmesiyle, akrabasına karşı vuku bulan tecavüze mani olmaya hukuken yükümlü olan memurun (oynadığı kağıt oyununu bırakmamak için) mani olması üzerine kendisine gösterilen tepki arasında hiçbir fark olmamalıdır. Keza, akrabasını keyfi olarak muayene etmeyen hükümet doktoruna karşı tepki gösterilmesi de meşru sayılmalıdır.⁸⁸ Gerçekten haksız tahrikte, haksız tahriki teşkil eden fiil icrai veya ihmali olabileceğinden, keyfi hareketlere ihmali hareketlerinde dahil olduğunu kabul etmek zorunludur. Zira ihmali hareketlerle de görevin suiistimal edilerek başkalarının haklarına zarar vermek mümkündür. Sabıkasızlık belgesinin haklı bir sebep olmaksızın verilmemesinde olduğu gibi. Bu itibarla memurun görevini ihmal (yapmamak) veya terahi (geç yapmak) etmesini keyfi hareketlerden saymak gerekir.⁸⁹ Nitekim Yargıtay da benzer bir hüküm olan TCK’nın 272. maddesi ilgili olarak aynı görüştedir.⁹⁰

“*Memura aktif mukavemet suçu*” her ne kadar icrai görevi yerine getiren bir memura karşı işlenebilirse de, biz ikinci görüşün dayanaklarını doğru ve tutarlı buluyor ve “*memura aktif mukavemet suçu*”nın “*niteliğine, işleniş şekline uyduğu oranda*” ihmali hareketlerin de keyfi hareket kavramına dahil olabileceğini düşünüyoruz.

TCK’nın 258/4. maddesi “*Eğer memur haiz olduğu salâhiyet hududunu tecavüz ederek ‘veya’ keyfi hareketlerle...*” şeklindeki ibaresiyle “*salâhiyet hududunu tecavüz*” kavramı ile “*keyfi hareket*” kavramını “*veya*” bağlacı ile ayırdığından bu iki kıstasın birbiriyle ortak ve farklı yönlerinin belirlenmesi

⁸⁷ Manzini, 402; Maggiore, 211, zkr. Polatcan, s.189; Erman/Özek, s.299 dn.8

⁸⁸ Vannini, 72, zkr. Polatcan, s.189.

⁸⁹ Polatcan, s.189.

⁹⁰ “Sanığın zehirlenme şüphesiyle sağlık merkezine getirdiği hastasını muayene etmekte savsak davranan yakınana sövmesi ve tehdit etmesi eyleminde TCY’ nin 272 inci maddesi yerine genel nitelikteki 51 inci maddesinin uygulanmasıyasaya aykırıdır” (2. CD, 15.2.200, 535/824).

gerekir. “*Salâhiyet hududunu tecavüz*” kamu görevlisinin (memurun) esasında görevi ve yetkisi dahilinde olan bir işlem veya eylemi kendisine tanınan yetki sınırlarını az veya çok aşarak “*salâhiyet hududunun tecavüz*” edilmesidir. O halde bu durumun gerçekleşmesi için zorunlu olan unsur “*memurun bir ‘yetkiye’ haiz olmasıdır*”. Yetkinin olmadığı yerde bunun sınırına tecavüzünde düşünölmeyeceğinden bu unsurun varlığını aramak doğaldır. “*Keyfi hareket*” terimi ise, “*salâhiyet hududunu tecavüz*” kavramını da içine alan “*daha geniş kapsamlı*” bir terimdir. Keyfi hareket daha çok kasti bir hareketi ifade etmekte olup, memur keyfi hareketiyle (muamelesiyle), memuriyet yetkisinin hududunu tecavüz etmekte ve fakat tecavüz, hiçbir yasal sebebe dayanmayan kasıtlı bir eylem/işlem niteliğinde olmaktadır.⁹¹

Failin suçu işleminde, kamu görevlisinin keyfi hareket ve memuriyet sınırını tecavüz şeklindeki haksız işlem veya eylemlerin failde bir “*gazap*” veya “*elem*” yaratıp yaratmamasının maddenin tatbiki için bir önemi var mıdır?

Haksız tahrik, failin haksız bir failinin doğurduğu gazap veya elemnin etkisi altında hareket edilerek suç işlenmesi olduğuna ve 258/4. maddedeki hüküm de özel bir haksız tahrik halini düzenlediğine göre failin faili işleminde “*gazap*” veya “*elemin*” etkisi altında kalmasının gerekli olduğu düşünölebilir.⁹² Ancak maddenin gerek lafzından gerekse vazediliş amacından kanun koyucunun bu şartı aramadığı kabul etmeliyiz. Gerçekten Kanun Koyucu kamu görevlisinin keyfi hareketinin fail üzerinde bir gazap veya elem yaratmasını gerekli görmemiş, failin sadece memurun haksız hareketinin neden olup olmadığının aramıştır. Şu halde, keyfi hareketin fail üzerinde gazap veya elem bırakmasına değil, bunun bir tepkiye sebebiyet verecek derecede ve nitelikte olup olmadığına bakılmalıdır.⁹³ Bu durumda bu hüküm TCK’nın 51. maddesinde düzenlenen “*genel tahrik*” hükmüne göre failin lehine daha esnek koşullar taşımaktadır.

Mağdur memurdan kaynaklanan keyfi hareket ve memuriyet sınırını tecavüz şeklindeki haksız eylemlerin mutlaka failin şahsına yönelik olması

⁹¹ “Kamu görevlisinin yetki hududunu tecavüz etmesi sadece yasaya aykırı bir durum olarak ortaya çıkar. Halbuki, keyfi hareket kamu yararı ve yasaların yerini memurun kişisel istek ve kaprislerini açığa vuran psişik bir davranıştır. Kamu yararı, her faaliyetin gayesi olduğundan memurun en geniş takdiri dahi kamu yararına uygun olmalıdır. Bu itibarla kamu görevlisi ifa ettiği görevin yetki hududunu aşarsa keyfi hareket etmiş olur [İtalyan Yargıtayı 2.3.1966 (Lattanzi, 463), zkr. Polatcan, s.190 dn.117].

⁹² Vannini (s.72)’ye göre “kanun koyucu zımnen de olsa kamu görevlisinin keyfi hareketinin fail üzerinde gazap veya elem yaratmış olmasını aramıştır” (zkr. Polatcan, s.198 dn.134).

⁹³ Polatcan (s. 198), TCK’nın 272. maddesi açısından aynı düşüncededir.

gerekli değildir. Söz konusu haksız hareketlerin başkasına karşı işlenmesi halinde dahi fail üzerinde elem ve buhran oluşturabileceğinden bu teessür veya elemin tesiri altında ve haksız hareket sırasında veya hemen sonra suç işlemesi halinde fail hakkında bu indirim veya cezanın büsbütün kaldırılması hükmü uygulanacaktır.⁹⁴ Bunun yanında tepki keyfi hareketi yapan memura yönelik olmalıdır. Olayla ilgisi olmayan başka bir memura tepki gösterilmesi durumunda fiil meşru sayılamaz.⁹⁵ Kuşkusuz suç sayılan emri uygulanan memura da gösterilen tepki tamamen meşrudur (TCK md.49). Ancak burada dikkat edilmesi gereken bazı hususlar vardır. Bunlardan birincisi emri birden fazla memurun yerine getirmesi halinde birinin veya bir kaçının keyfi hareketiyle diğerlerine (keyfi harekette bulunmayan veya yetki sınırını aşmayan) tepki gösterilmesi durumunda dahi maddenin uygulanabileceği hususudur.⁹⁶ İkincisi ise keyfi harekete neden olan veya yetki sınırını aşan emri veren memur ile uygulamanın farklı olması halidir. Burada emri alan memurun keyfi bir hareketi olmamakla esasen verilen emir yasaya aykırı olması nedeniyle keyfi bir hareket veya yetki sınırını aşan haksız bir hareket/işlem niteliğindedir. Bu durumda da failin emri uygulayan memura göstereceği tepki meşru olup TCK'nın 258/4. maddesinin kapsamındadır.⁹⁷ Durumu bir örnekle somutlaştırmak gerekirse: Duruşmanın disiplinini bozmak nedeniyle tutuklanamayacak olan avukatın tutuklanması yönündeki kararı infaz etmeye çalışan memura gösterilen direnme meşru sayılmak gerekir.

Burada dikkat edilmesi gereken bir ayrıntı daha vardır. O da, **“mağdurun hiçbir şekilde görevine girmeyen”** veya **“yasa ile kendisine yasaklanan”** bir husus da bir fiil ika ederken herhangi bir mukavemetle karşılaşması durumunda görev sınırını tecavüz veya keyfi muamelede olduğu gibi özel tahrik hükmü nedeniyle (TCK md. 258/4; karş. TCK md. 272 ve 485) ceza indirimi veya cezanın büsbütün ortadan kaldırılması değil; hukuka aykırılığı ortadan kaldıran bir hukuka uygunluk nedeninin (ör. meşru müdafaa -TCK md.49- halinin) varlığı nedeniyle suçun hiç oluşmaması halidir. Örneğin Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 88/1.maddesine göre **“Ağır Cezayı gerektiren suçüstü halleri dışında suç işlediği ileri sürülen hakim ve savcılar yakalanamaz, üzerleri ve konutları aranamaz, sorguya çekilemez...”**. Bu amir hükme rağmen herhangi bir kolluk gücü mensubunun bir hakim veya savcı üzerini aramaya çalışması

⁹⁴ Benzer içerikteki bir karar için bkz. İBK, 8.06.1970, E.8,K.3; Aynı görüşte: **Polatcan**, s. 196.

⁹⁵ Bkz. **Polatcan**, s. 196.

⁹⁶ Bkz. **Erman/Özek**, s. 334-335.

⁹⁷ Aynı mahiyette: **Erem**, Şerh, s. 1430; Aksi düşüncede: **Erman/Özek**, s. 334.

veya yakalamaya kalkması nedeniyle mukavemete maruz kalırsa, fiilde hukuka aykırılık unsuru mevcut olmadığından suç oluşmayacaktır.⁹⁸ Gerçekten burada kolluk gücü mensubu kesinlikle yapamayacağı, başka bir anlatımla görev alanı dışında bir fiili ika etmesi nedeniyle mukavemete maruz kalmıştır. Fail burada memura mukavemet etmekle yakalanmaktan kurtulmakta ve üzerinin aranmasını engelleyerek filhal özgürlüğüne yönelen bir hareketi defetmektedir (bkz. TCK md. 49/2). Oysa TCK'nın 258/4. maddesindeki hükmün uygulanabilmesi için mevcut olan görev sınırının aşılması veya keyfi bir muamelenin söz konusu olması gerekir. Yani burada mağdur memurun mevcut görev yetkisini kısmen olsa aykırı davranma veya bu yetkiyi kullanma sırasında söz konusu normların düzenlendiği halin dışında bir eylemi vardır ve bu nedenle faile ceza indirimi öngörülmektedir.⁹⁹ Bu konuda başka bir örnek vermek gerekirse: Bilindiği üzere tutuklama kararını ancak hakim verebilir ve bu yönde bir karar olmadan kimse tutukevine konamaz. Bu emredici kurala rağmen savcının yazısıyla bir kimseyi tutukevine koymaya çalışan memurlara gösterilen direnme tamamen meşru olup hiçbir şekilde cezalandırılmaz. Buna TCK'nın 49. maddesi engel olduğu gibi esasen suçun unsurlarının oluşmaması da engeldir. Zira TCK'nın 258/4. maddesinin uygulanabileceği suçlarda esas olan memur veya resmi heyetlerin görevli ve yetkili olmasıdır. Hiçbir şekilde görevli veya yetkili olmayan birine gösterilen tepkide suçun unsurları oluşmayacağından TCK'nın 258/4. maddesinin uygulanması da doğal olarak düşünülemez.

2-Mukavemet (Tepki) ile Mağdurun Yetki Sınırını Aşma/Keyfi Hareketi Arasında Bir Denklik ve İlliyet (Nedensellik) Bağı Bulunmalıdır

İkinci olarak failin mukavemeti ile mağdurun yetki sınırını aşma/keyfi hareketi arasında bir *“denklik”* ve *“illiyet bağı”* bulunmalıdır. Yani failin şiddet veya tehdit kullanarak ika ettiği mukavemetine memurun yetki sınırını aşması veya keyfi muamelesi sebebiyet vermeli ve mağdurun keyfi hareketini aşan nitelikte olmamalıdır.

Memura (veya yardım edene) karşı gösterilen tepkinin meşru sayılabilmesi için esaslı ve önemli şartlardan biri, failin tepkide bulunmasına, memurun yetki sınırını aşmasının/keyfi hareketinin sebebiyet vermiş olmasıdır.¹⁰⁰ Kanunun aradığı bu illiyet bağı esaslı olmalı, tesadüfi olmamalıdır. Memurun keyfi

⁹⁸ **Evliyagil** (s.785) bu durumu keyfi muamele olarak nitelendirmektedir.

⁹⁹ Bkz. Çalışmamızın “C-Fail ve Mağdur”, “D-Maddi Unsur” başlıklı yerlerine.

¹⁰⁰ **Manzini**, 404; **Vannini**, 74, zkr. **Polatcan**, s. 194; **Erman/Özek**, s. 299 ve dn. 9; **Erem**, Şerh, s. 1431.

hareketi fırsat sayılarak ve bahane edilerek tepkide bulunulmuş olmamalıdır.¹⁰¹ Kanunun “*sebebiyet vermişse*” ibaresinden anlaşılması gereken de budur.

Kamu görevlisinin yetki sınırını aşmasının/keyfi hareketinin sebebiyet vermiş olması şartı, keyfi hareket ve “*uygun bir oran (denklik, eşitlik, denge)*” bulunmasını da zorunlu kılar.¹⁰² Bu nedenle kamu görevlisinin keyfi hareketine karşı gösterilen aşırı ve uygunsuz (kesin ve açık ölçüsüzlük) bir tepki 254-258. maddelerindeki suçlardan ayrı bir suç oluşturur.¹⁰³ Bu durumda Kanunun mukavemet için öngördüğü fiilleri aşan ve suç oluşturan eylemler nedeniyle 258. maddenin 4. fıkrası değil, fakat fiile uyan TCK hükmü ile birlikte şartları varsa 51. madde gereğince faile ceza verilecektir. Örneğin kendisini kırbaça hırpalayan polis memurunu bıçakla 30 gün olağan iş ve gücünden kalacak şekilde yaralayan fail hakkında TCK’nın 456/2, 457, 271, 51/1. maddesi uygulanarak ceza verilir.¹⁰⁴

3-Mukavemet Keyfi Hareketten Hemen Sonra Meydana Gelmelidir

Üçüncü tepki olarak gösterilen mukavemet keyfi hareketle “*aynı zamanda*” meydana gelmelidir. “*Aynı zamanda*” (*simultaneita*) ibaresiyle kast edilen, mukavemetin keyfi muamelenin hemen sonra meydana gelmesidir.¹⁰⁵ Ancak, belirtelim ki, “*meşru müdafanın aksine bu hükmün uygulama alanı bulabilmesi için mukavemet suçunun işlenmesi sırasında tahrik teşkil eden fiilin devam ediyor olması gereksizdir*”. Bu husus maddenin bir özel haksız tahrik hükmü olmasının doğal sonucudur. Bununla beraber keyfi hareketin mağdur üzerinde yarattığı psikolojik etki devam ettiği süre içindeki tepki meşru sayılmalı, ancak bu etkinin ortadan kaldıracak oranda belli bir süre geçtikten sonra gösterilen tepki intikam/öç alma niteliğinde olacağından himaye görmemelidir.¹⁰⁶ Kanımca burada söz konusu olan süre “*görevin tamamlanmasına kadar geçen zaman dilimini*” kapsamalıdır. Örneğin keşif başladığı sırada taraflara keyfi muamelede bulunan bir hakime beş-altı saat süren keşfin sonuna doğru keyfi muamele nedeniyle mukavemet edilmesi durumunda bu şartın

¹⁰¹ Maggiore, 213; Manzini, 405; Vannini, 74, zkr. Polatcan, s. 194.

¹⁰² Manzini, 405, zkr. Polatcan, s. 194; Erman/Özek, s. 300; Erem, Şerh, s. 1431.

¹⁰³ Manzini, 405, zkr. Polatcan, s. 194.

¹⁰⁴ Bkz. Majno, s. 208-209; Erem, Şerh, s. 1431; Gözübüyük, s. 1022; Erman/Özek, s. 334; Artuk/Gökçen/Yenidünya, s. 566; Benzer içerikteki Yargıtay kararı için bkz. 4. CD, 31.3.1961, 910/1483.

¹⁰⁵ Manzini, V, No.1016, zkr. Gözübüyük, s. 1023; Polatcan, s. 194.

¹⁰⁶ Manzini, 406; Vannini, 74; Raniere, 245 zkr. Polatcan, s. 195; Erman/Özek, s. 300 ve dn.12,13; Erem, Şerh, s. 1431.

gerçekleştiği kabul edilmelidir. Zira mukavemete, keyfi muamele neden olmuş ve görev esnasında meydana gelmiştir. Bu şart gerçekleşmezse, fail hakkında 258/4. madde uygulanmaz; ancak şartları varsa TCK'nın 51. maddesi gereğince indirim yapılır.¹⁰⁷ Örneğin biraz önce kurgulanan olayda hakimın keşif sırasında yaptığı keyfi muamele nedeniyle o an tepkisiz kalıp ancak bir ay sonraki duruşmada bu keyfi veya haksız muamelenin neden olduğu “gazap” veya “elemin” etkisi altında hakime karşı şiddet veya tehdit gösterilirse diğer koşullarında varlığı halinde verilecek ceza 51. maddeye göre indirilmelidir.

D-KAPSAMI

Maddenin kapsamı, başka bir ifadeyle uygulama alanı bulacağı suçlar konusunda da görüş birliği yoktur. Bu konudaki birinci görüş sahipleri 258. maddede ilk değişikliği yapan 8.3.1933 tarihli ve 2275 sayılı Kanun'un Hükmümet gerekçesini¹⁰⁸ dayanak almakta ve bu hükmün değişiklik sonrası sadece 258. maddeye hasrolunduğunu ifade etmektedirler.¹⁰⁹

Yargıtay'a göre de “...TCK'nun 258 inci maddesinin 4 üncü fıkrasının aynı Yasanın 254 üncü maddesinde uygulanma olanağı yoktur...”¹¹⁰

Bizimde taraftarı olduğumuz bu konudaki ikinci görüş 258. maddenin 4. fıkrası hükmünün 254, 255, 256 ve 257. maddeleri için de uygulanacağı yönündedir.¹¹¹ Gerçekten 258. madde biraz önce zikredilen maddelerle birlikte aynı fasıl (alt bölüm) içinde yer almakta olup maddenin “Eğer memur haiz

¹⁰⁷ Bkz. Erman/Özek, s.300.

¹⁰⁸ “Maddenin ilk kısmı yerine aslında Kanunumuzda mevcut olmayan memurlara mukavemet suçu bulunduğu ve maddenin esbabı muhaffifei kanuniyeden bahis mütebaki aksamı bu suça matuf olduğu halde kanunun tedvini esnasında; ilk kısım kaldırılarak yerine 254 üncü maddede yazılı esbabı müşeddidenin derci ve maddenin esbabı muhaffifei kanuniyesinin de bütün maddelere teşmili suretiyle kanunun maksat ve gayesi hududunun tecavüz ettirildiği tatbikatla anlaşılmış olduğundan maddenin ilk kısmı aslına tebaan 254 üncü maddeye nakil ve bunun yerinede aslındaki memurlara mukavemet suçu ikame ve esbabı muhaffifei kanuniyede bu son suça hasredilmiştir” Aynı Yasanın 254. maddeyle ilgili hükümet gerekçesinde ise şu ibare yer almaktadır: “Aslında bu maddenin esbabı müşeddidesi kendisine merbut olduğu halde kanunumuzda bir kısım esbabı müşeddide bu maddede yazılmış diğer kısmı da 258 inci maddede tekrar edilmiştir. Ancak esbabı müşeddidenin tekrarı mahiyetinde olan aksamı ceza miktarı itibarile de 254 üncü madde ile hali tenakuzdadır. Bunun için madde aslına ırca edilmiş ve esbabı müşeddidesi toplu olarak 254 üncü maddeye dercolumuştur”.

¹⁰⁹ Bkz. Artuk / Gökce/ Yenidünya, s.551 ve dn 5.

¹¹⁰ 4.CD, 15.1.1996, 8074/15.

¹¹¹ Bkz. Erman/Özek, s.297-300, 302, 312, 317, 322, 337-338; Erem, Şerh, s.1428-1429; Gözübüyük, s.1023.

olduğu salâhiyet hududunu tecavüz ederek veya keyfi hareketlerle bu muameleye sebebiyet vermiş ise fail hakkında geçen maddelerdeki ceza dörtte bire kadar indirileceği gibi icabına göre ceza büsbütün de kaldırılabilir.” şeklindeki düzenlemesi esasen bir yoruma veya kıyasa ihtiyaç duyulmayacak açıklıktadır. Kaldı ki maddenin ilk hali zikredilen suçları etkileyen sebepleri düzenlemek için vaz edilmişti. TCK’nın 258. maddesinin ilk şeklinin 1. fıkrasının 1. ve 2. bentleri 254-257. maddelerinde düzenlenen suçların **“ağurlatıcı sebeplerini”**, 3. ve 4. fıkraları ise keza 254-257. maddelerdeki suç için hafifletici sebepleri teşkil etmekteydi. 8.3.1933 tarihli ve 2275 sayılı Kanunla değişikliğe uğrayan maddenin 1. fıkrasının 1. ve 2. bentleri 1889 İtalyan Ceza Kanunu’nun 189. maddesinde olduğu gibi, 254. maddenin 2. fıkrasına nakledilmiş ve bunun yerine İtalyan Ceza Kanunu’nun 190. maddesindeki **“memura aktif mukavemet suçu”** alınmıştır. Bu değişiklikler yapılırken suça etki eden nedenlere ilişilmeyerek bu günkü düzenleme oluşturulmuştur. Kaldı ki 1889 İtalyan Ceza Kanunu’nun bu hükme tekabül eden 192. maddesi 254-257. maddelerin ortak hafifletici sebebidir. Bizim Yasamızda kanun yapım tekniğine aykırı olarak müstakilin vaz edilmemiş ve 258. madde içinde zikredilmiştir. Buna rağmen Yasa Koyucunun aksi yönde bir iradesi olsaydı yani bu hafifletici sebebi 258. maddeye hasretmek isteseydi **“geçen maddelerdeki”** ibaresi yerine **“bu maddedeki”** kelimelerini kullanabilirdi. Kaldı ki, aynı fasıl içinde düzenlenen, korudukları hukuki yarar ve mağdurları tamamen aynı olan¹¹² suçların bir kısmına yasanın açık lafzına rağmen, üstelik de fail aleyhine sonuçları olacak şekilde zikredilen normun uygulanamayacağını savunmanın mantığı izahı mümkün olmadığı gibi bu yön-deki bir uygulama adalet ve hakkaniyet duygularını da zedeler.

Belirtelim ki hükümet gerekçesinde bu madde hükmünün 258. maddeye hasredildiğinin belirtilmesinin hiçbir hukuki değeri yoktur. **Zira “bir kanunun bağlayıcı bölümü Resmi Gazete’de yayınlanan metnidir”**.¹¹³ Gerekçelerin, müzakerelerde ileri sürülen görüşlerin vs. yorum kaynağı olması dışında hiçbir kıymete haiz değildir. Ceza hukukunda yorum mümkün olmakla birlikte, bunun sınırı vardır. O da kanunun metnidir. Yargıç kanunun metniyle bağlıdır. Eğer bu metin akıl ve mantık kurallarına ters ve hukuki bakımdan da haklı ve doğru gözükmiyorsa gerekeni yapmak ve düzeltmek yorum yoluyla yargıca değil,

¹¹² Belirtelim ki “kamu idaresine karşı şiddet veya tehdit suçu işlemek için oluşturulan topluluğa katılmak suçu (md.256)”nın koruduğu hukuki menfaatin “kamu düzeninin bozulmamasını sağlamak” olduğu ifade edilmektedir (bkz. **Erman/Özek**, s.318-319).

¹¹³ Bkz. **Erem, Faruk/Danışman, Ahmet/Artuk, Mehmet Emin**, Ceza Hukuku Genel Hükümler, Ankara 1997, s.101.

kanun koyucuya düşer.¹¹⁴ *“Kıyas, özellikle aleyhe kıyas ise ceza hukukunda hiçbir şekilde kabul görmeyecek bir husustur”*. Bu husus ceza hukukunun en temel prensiplerinden biri olan *“kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi”*nin de zorunlu bir sonucudur. 258. maddenin 4. fıkrası hükmünün 254, 255, 256 ve 257. maddeleri için uygulanamayacağını savunmak veya kabul etmek bu ilkelere de ters düşer.

TCK md. 258/4’ki cezayı azaltıcı veya büsbütün kaldırıcı sebepler sadece *“memura aktif mukavemet suçu”* ile 254-257. maddelerindeki suçlara uygulanması öngörülmüş olup *“bu suçlarla beraber işlenen diğer suçlara”*; örneğin müessir fiil, hakaret vs. suçlarına teşmil edilmesi düşünülemez.¹¹⁵

E-TEPKİNİN MAHİYETİ

TCK’nın 258/4. maddesindeki *“Eğer memur haiz olduğu salâhiyet hududunu tecavüz ederek veya keyfi hareketlerle ‘bu muameleyle sebebiyet vermiş ise’...”* şeklindeki tabirden, memur veya resmi heyetin yetki sınırını tecavüz veya keyfi hareketine gösterilen tepkinin 254-258. maddelerindeki cürümlerden olmasını açıkça düzenlemiştir.¹¹⁶ Yani *“tepki olarak ika edilen fiil söz konusu suçlarda tanımlanan fiillerden”* olmalıdır. Başka bir anlatımla fail, memur veya resmi heyetin yetki sınırını tecavüz veya keyfi hareketine tepki gösterirken, *“memura veya resmi heyetlere karşı şiddet veya tehdit kullanarak görevine giren bir işi yapmaya veya yapmamaya zorlamalı”* (md.254/1, 255) veya *“cebir, şiddet veya tehdit ile ya da bu araçları kullanmaksızın görev yerini işgal ederek memurun veya resmi heyetin görevi yapılmasına engel olmalı”* (md.254/3, 255) veya *“kamu idaresine karşı şiddet veya tehdit suçu işlemek için oluşturulan topluluğa katılmalı”* (md.256) ya da *“memura veya ona yardım edene memuriyetine ait vazifeyi icra ederken cebir, şiddet veya tehdit ile mukavemet etmelidir”* (md.258). Bu nitelikte olmayan fiillerle mukavemet ederse ya da cebir şiddet boyutunu aşan müessir fiilde bulunursa veya hakaret ederse söz konusu fiiller 258/4. madde kapsamında düşünülemez.

F-HÜKMÜN İCRASI

Failin mukavemeti meşru sayıldığında, verilen cezadan nasıl indirim yapılacağı veya ortadan kaldırılacağı üzerinde durulmalıdır. Bu hükmün uygulanması durumunda ceza kanımca $\frac{3}{4}$ oranına kadar indirilebileceği gibi, tamamen ortadan da kaldırılabilir. Örneğin temel cezanın 4 ay olarak belirlenmesi ihtimalinde duruma ve hakimın takdirine göre ceza $[4-(4/4)=3]$ ay, $[4-(4/2)=2]$

¹¹⁴ Bkz. Erem/ Danışman/Artuk, s. 104-108.

¹¹⁵ Bkz Erem, Şerh, s. 1426; karş. Majno, s. 208; Gözübüyük, s. 1020.

¹¹⁶ Bkz. Erman/Özek, s. 300; Polatcan, s. 196-197.

ay] olarak belirlenebileceği gibi, $[4-(3.4/4)=1]$ ay] olarak belirlenebilir veya tamamen ortadan kaldırılabilir. Ancak cezadan $\frac{3}{4}$ ile tamamı arasında örneğin $\frac{4}{5}$ 'i oranında bir indirim yapılamaz. Yani Yasanın hakime yasakladığı indirim alanı cezanın $\frac{3}{4}$ 'ü ile tamamı arasındaki alandır. Ancak Yargıtay **“TCY’nin 258/4. maddesi uygulanırken cezanın dörtte bire kadar indirileceği gözeltmeden, yanlış sonucu $\frac{1}{4}$ oranında indirim yapılması... yasaya aykırıdır”**¹¹⁷ şeklindeki ifadesiyle cezanın ya $\frac{3}{4}$ oranında indirilebileceğini ya da tamamen ortadan kaldırılabileceğini belirtmektedir.

Önemle belirtelim ki, **“söz konusu şartların varlığı halinde doğrudan beraat kararı verilemez”**. Şartlara göre mahkumiyet hükmü sonucu belirlenen cezadan belli oranda indirim yapılabilmesi gibi cezanın bütünü (tamamen) kaldırılmasına karar verilebilir. Yani **“mahkumiyet hükmü tesis edilip ceza verilmeksizin”** doğrudan **“fail hakkındaki cezanın bütünü kaldırılmasına”** karar verilemez.¹¹⁸

İndirim oranını hakim her somut olayda; olayın özelliklerini göz önünde tutarak belirlemeli, ancak keyfilğin açık ve ağır olması durumunda cezanın bütünü kaldırılması yoluna gitmelidir.

Uygulama yapılırken hapis cezası-para cezası, asli ceza- feri ceza arasında her hangi bir fark gözetilmeksizin aynı oranda indirim zorunludur.

Hükümde özel bir haksız tahrik hali öngörülmüş olduğundan ve failin tek bir sebepten iki defa yararlanması mümkün olmadığından 258/4. maddeyle birlikte veya bu hükmün yerine TCK’nın 51 ve/veya 272. maddeleri uygulanamaz.¹¹⁹

SONUÇ

Çalışmamız boyunca izah etmeye çalıştığımız üzere **“memura aktif mukavemet suçu”** nda **“cezaı azaltan veya bütünü kaldıran bir sebep olarak”** öngörülen TCK’nın 258/4. maddesi, 272, 462 ve 485/1, 2. maddelerinde olduğu gibi **“özel bir tahrik halini”** düzenlemekte ve Kanunun 254, 255, 256 ve 257.

¹¹⁷ 4.CD, 6.2.1992, 29/776.

¹¹⁸ (Bkz.CGK, 3.7.1961, 4-10/10); “sağın görevliye sövme ve görevliye etkin direnme suçlarından ‘hükümlülüğüne’ karar verilmeden TCY’nın 272 ve 258/4 üncü maddelerle ‘cezanın ortadan kaldırılmasına’ hükmolunması yasaya aykırıdır” (4.CD, 31.1.2000, 10163/337).

¹¹⁹ Belirtelim ki, memurun keyfî hareketi son bulduktan sonra failin memura karşı bir suç işlemesi durumunda diğer şartları varsa TCK’nın 51. maddesinin tatbiki mümkündür (Bkz. **Erman/Özek**, s.300); “Görevliye etkin direnme suçunda TCK’nın 258/4. maddesi yerine, aynı yasanın 272. maddesiyle indirim yapılması...yasaya aykırıdır.” (4.CD, 24.5.2000, 4297/4501).

maddelerinde vazedilen suçlar için de uygulama alanı bulmaktadır. Maddedeki şartların varlığı halinde doğrudan beraat kararı verilmemeli duruma göre **“mahkûmiyet hükmü sonucu belirlenen cezadan”** belli oranda indirim yapılmalı veya ceza büsbütün (tamamen) ortadan kaldırılmalıdır. Yani mahkûmiyet hükmü tesis edilip ceza verilmeksizin doğrudan **“fail hakkındaki cezanın belli oranda indirilmesine büsbütün kaldırılmasına”** karar verilmemelidir.

KISALTMALAR

ABD	:Ankara Barosu Dergisi
AC	:Adliye Ceridesi
AD	:Adalet/Adliye Dergisi
AMKD	:Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHFD	:Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Av.K	:Avukatlık Kanunu
AY	:Anayasa
AYM	:Anayasa Mahkemesi
b	:bent
BK	:Borçlar Kanunu
Bkz	:bakınız
C	:cilt
CD	:Ceza Dairesi
CGK	:Ceza Genel Kurulu
CMUK	:Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
CUH	:Ceza Umumi Heyeti
Çev	:çeviren
E	:esas
f	:fıkra
Fr	:Fransızca
HD	:Hukuk Dairesi
HUMK	:Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu
İBD	:İstanbul Barosu Dergisi
İBK	:Yargıtay İçtihadı Birleştirmesi Kararı
İt	:İtalyan/İtalyanca
İİK	:İcra ve İflas Kanunu
in	:içinde
İÜHFD	:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	:İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K	:karar
Karş.	:karşılaştırmaz
Lat.	:Latince
md	:madde
MK	:Medeni Kanun
RG	:Resmî Gazete
s	:sayfa
Sa	:sayı
t	:tarih/tarihli
TBBD	:Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TCK	:Türk Ceza Kanunu
Y	:Yargıtay
YD	:Yargıtay Dergisi
YKD	:Yargıtay Kararları Dergisi
zkr	:zikreden

ÖZEL VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM MÜHENDİSLİĞİ

İbrahim YALÇIN*
M.Nuri ÖZULUCAN**

GİRİŞ

Değişim mühendisliğine ilişkin en büyük yanlışlardan birisi, bu yaklaşımın yalnızca özel işletmeler, özellikle de büyük işletmeler için geçerli olduğunun düşünülmesidir. Ancak değişim mühendisliğinin ilgilendiği şey, kar, zarar gibi ayrıntılar değil, “iş”tir. İşin, daha iyi bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için, yeniden tasarlanması amacındadır. Bu nedenle “iş” yapan her kurumda uygulanabilir. Kurumun büyüklüğü ya da küçüklüğü, imalat ya da hizmet sektöründe olması, kar amacı taşıyıp taşıyamaması, özel ya da kamu sektöründe yer alması önemli değildir. Özel işletmelerin değişim mühendisliğini mali yararlar elde etmek amacıyla uyguladıkları bir gerçektir. Ancak, unutulmaması gereken, paranın bütün kurumlar için tek ölçü olmadığıdır. “Misyon kurumları” adı verilebilecek olan kurumların amaçları, çalışanlarının ücretlerini vermek, ekipman almak vb. gibi nedenlerle paraya gereksinim duymalarına rağmen, ekonominin ötesinde örgütsel misyonlarını gerçekleştirmektir. Bu tür kurumlar; kamu kurumları, vakıflar, hastaneler, üniversiteler vb. gibi örgütleri kapsamaktadır. Bu kurumlar için, mali durumlarının iyileştirilmesi de önemlidir. Ancak, asıl amaç misyonlarını daha iyi bir biçimde gerçekleştirebilmektir (Hammer, Stanton 1995: 181).

Bu nedenle, kamu sektörü ile özel sektörün her ikisinde, verimliliği artırmak ve performansı yükseltmek isteği ortak olduğundan, bu iki sektörde de değişim mühendisliği çalışmalarından yararlanmak mümkündür. Ancak, kamu kurumlarının ve özel işletmelerin örgütsel kültürlerinin birbirinden farklı olması nedeniyle, kamu sektöründe değişim mühendisliği çalışmaları daha farklı nitelikte olacak ve özel sektörden daha farklı sorunlarla karşılaşılacaktır (Halachmi, Bovaird 1997:229). Biz de bu çalışmamızda bu farklılıkları ortaya

* Yrd. Doç. Dr. N.Ü.İ.İ.B.F. Yönetim ve Organizasyon A.B.D. Öğretim Üyesi.

** Öğr. Gör. N.Ü.İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü.

koyarak, kamu sektörü karar verme sürecinde etkinliğe ulaşılabilmesinde Değişim Mühendisliğinin katkıları üzerinde duracağız.

DEĞİŞİM MÜHENDİSLİĞİNİN TANIM VE KAPSAMI

Maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağımızın en önemli performans ölçülerinde çarpıcı geliştirmeler yapmak amacıyla iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir şekilde yeniden tasarlanmasıdır. (Hammer, Champy 1993:29; Savaş 1997:147; Dinçer, Fidan 1996:436; Luthans 1995:32; Whitfield, Szeto 1997:84; Halachmi, Bovaird 1997:228). Değişim Mühendisliği, herhangi bir organizasyonda yapı, sistem, süreç ve uygulanan politikalarda hızlı ve radikal yeniden tasarım ve değişiklikler yapılarak organizasyonun daha yüksek bir performans düzeyine ulaşmasını ve bir atılımı gerçekleştirmesini amaçlayan bir yönetim tekniğidir (Aktan, 1998:33). Bu tanımın, dört anahtar sözcük içerdiği dikkati çekmektedir:

Köklü değişimlerin metodu olarak tanımladığımız Değişim Mühendisliğinde dört kavram üzerinde durulmuştur. Bunlar, temel, radikal, çarpıcı ve süreçtir. Değişim Mühendisliği'nde sabit değer ve varsayım yoktur. Bu nedenle bu tekniği uygulayan işletmelerin çoğu sürecin içinde varolan varsayımlara karşı korunaklı olmalıdır. Önce bir işletmenin ne yapması gerektiği belirlenir, sonra da bunu nasıl yapması gerektiği. Değişim Mühendisliği'nde emin olunan hiçbir şey yoktur. Var olanlar göz ardı edilir ve ne olması gerektiği araştırılır. Radikal yeniden tasarlama, işlerin köküne inme mevcut olanla oyalanıp yapay değişiklikler yapmak yerine eskiyi tamamen unutmak demektir. Değişim Mühendisliği'nde radikal yeniden tasarım vardır ve var olan tüm yapıları ve süreçleri göz ardı edip iş yapmanın yepyeni yollarının yaratılmasını gerektirir. Değişim Mühendisliği işin yeniden icat edilmesi demektir. İşin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ya da değiştirilmesi değil. Marjinal ve aşamalı geliştirmeler yapmak değil, performansta önemli sıçramalar gerçekleştirilmesini ifade eder. Bu nedenle ancak büyük bir patlamaya ihtiyaç duyulduğunda uygulanmalıdır. Marjinal geliştirmede bazı ayarlamalar yapılması yeterliyken, çarpıcı geliştirmede eskiyi çöpe atıp yerine yenisini getirme söz konusudur (Ataman, 2001:297). Bu teknikte aşamalı gelişmeler hedeflenmez. Burada hedef ani ve etkileyici değişimlerdir. Ufak gelişmelerle yavaş yavaş büyüme söz konusu değildir ve süreç odaklı bir kavramdır (mk18.htm).

Değişim Mühendisliğinin Süreç ve Aşamaları

- Değişim Mühendisliğini Gerçekleştirecek Olan Birey ve Grupların Belirlenmesi: Değişim mühendisliğinin uygulanmasında görev alan kişiler; Lider, Süreç Sorumlusu, Değişim Mühendisliği Takımı, İdare Komitesi ve Değişim Mühendisliği Koordinatörü şeklindedir (Biçer, Sungur, 1995:11).

- Varolan Görev ve Yapıların Belirlenmesi
- Örgüt Değerlerinin Yeniden Şekillendirilmesi
- Değişimi Satma Eylemi ve
- Ortaya Çıkan Direnişlerin Yok Edilmesidir.

ÖZEL VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM MÜHENDİSLİĞİ UYGULAMA FARKLILIKLARI

Özel ve kamu yönetiminde değişim mühendisliği uygulama farklılıklarını şu şekilde sıralayabiliriz.

İlk olarak, kamu kurumlarında ortaya çıkarılan “değer”in özel sektörde olduğu gibi bir tek boyutu yoktur. Özel sektörde ortaya çıkarılan değer, “fiyat” gibi tek bir boyuta genellikle indirgenebilmektedir. Ancak kamu kurumlarında, “değer”in veya “kalite”nin tanımını yapmak ya da bunları özel sektörde olduğu gibi net bir biçimde ölçebilmek kolay değildir. Örneğin, çok zor durumda olan vatandaşlar için çoğu kamu hizmeti, parasal bir karşılık olmaksızın kamu kurumlarınca sunulmaktadır. Diğer yandan, kamu kurumlarında ortaya çıkan değere, hangi örgütsel işlevlerin veya yönetsel süreçlerin katkıda bulunduğu belirlenmesi de özel sektörden daha zordur (Halachmi, Bovaird 1997: 229-230).

İkinci olarak, değişim mühendisliği çalışmalarının -Hammer ve Champy tarafından belirtildiği gibi- on iki ay gibi kısa bir süre içinde uygulanması gerekmektedir. Ancak kamu kurumları, örgüt dışı birçok çıkar grubu ve politik güç merkezi tarafından sürekli olarak baskı altında tutulmaktadırlar. Ayrıca, katı bürokrasi, çok sayıda kural ve düzenlemelerin bulunması, aşırı merkeziyetçilik, kırtasiyecilik ve hantal hiyerarşik yapı gibi niteliklerinden dolayı kamu kurumlarında değişim mühendisliği çalışmalarının belirtilen süre içinde uygulanması oldukça zordur (Halachmi, Bovaird 1997:231).

Üçüncü olarak, özel sektörde değişim mühendisliğinin ortaya çıkardığı örgüt kültüründeki değişim, kamu kurumlarından daha sağlıklı olarak yürütülebilmektedir. Daha önce de değinildiği gibi, değişim mühendisliği çalışmaları, yalnızca örgütsel süreçleri değil, aynı zamanda çalışanların değerlerini, inançlarını, geleneklerini, felsefelerini kısacası eskiye ait bütün kültürlerini değiştirmelerini öngörmektedir. Ancak, değişim mühendisliği çalışmalarıyla birlikte bu çok büyük ve zor değişimin örgüt üyelerine kazandırılması kolay bir uğraşı değildir. Eğer çalışanlar bu değişimi yeterince başaramazlarsa, oluşan moral bozukluğu değişim mühendisliği çalışmalarına büyük zarar verecektir. İşte bu aşamada, değişim mühendisliği çalışmalarını özel örgüt üyelerine kabul

ettirmek, bu tür örgütlerin “sahipleri” arasında kamu kurumlarına oranla daha fazla tek seslilik olması nedeniyle, daha kolay ve hızla mümkün olabilecektir. Ancak kamu kurumlarında, örgüt dışı müdahalelerin çok sayıda ve çeşitte olması, söz konusu çabayı büyük oranda zedeleyebilecektir. Diğer yandan, kamu personelinin eski alışkanlıklara ve kurallara ilişkin tutuculuğunu kırmak ve yenilerini yerleştirmek oldukça zor olacaktır (Halachmi, Bovaird 1997:232-234).

Dördüncü olarak, kamu kurumlarında örgütsel hedeflerin çok daha büyük oranda belirsizlik içermesi, birbiriyle çatışabilir nitelikte olması, net olmayışı, örgüt üyelerince tam anlaşılamaz olması değişim mühendisliği çalışmalarını özel sektörden daha zor hale getirecektir. Ayrıca, örgütsel hedeflerle ilişkili olarak, performans ölçümünün doğru ve net bir biçimde yapılamayışı da söz konusu zorluğu artıracaktır (Halachmi, Bovaird 1997:229). Öte yandan, söz konusu nitelikler, kamu yönetimi karar verme sürecinin de özel sektöre oranla daha zor, karmaşık, uzun, engelleme ve ertelemelerle dolu bir hale gelmesine neden olmaktadır. Bu nedenle kamu kurumları, değişim mühendisliği çalışmalarını uygulayarak etkili kararlara ulaşmak ve dolayısıyla örgütsel hedefleri yakalayabilmeleri için, kurumsal hedefleri ya da misyonlarını açık, net, ölçülebilir, birbiriyle çelişmeyen ve örgüt çalışanlarınca kolaylıkla anlaşılabilir bir duruma getirmelidirler. Buna ek olarak, kamu kurumlarının performans kriteri de açık, net ve anlaşılabilir bir niteliğe kavuşturulmalıdır.

Beşinci olarak, değişim mühendisliğinin başarıyla sonuçlanabilmesi için kamu kurumlarına, yasama ve yürütme organlarınca hem yasal açıdan hem de mali ve yönetsel açıdan tam bir desteğin verilmesiyle birlikte, bu çalışmaların başarıyla yürütülmesi için geniş bir plan ve strateji belirleme görevi de yerine getirilmelidir. Elbette, bu kolay olmayacaktır. Aksi halde, değişim mühendisliği gibi büyük destek, çaba, hırs ve özveri isteyen bir çalışma başarısızlıkla sonuçlanacaktır (Sayın 1995:532 ; Halachmi, Bovaird 1997:232).

Altıncı olarak, gelişmekte olan ülkelerde kamu kurumlarının, yüksek derecede bürokratik, merkeziyetçi ve katı kurallara sahip olmasının yanısıra, değişim mühendisliği çalışmalarını özel sektörden daha zor hale getirebilecek şu nitelikleri de dikkat çekmektedir (Saxena, Aly 1995:291):

*Eğitilmiş yönetici azlığı

*Kamu personelinin üretkenlik ve verimlilik dışı eğilimlerinin olması

*Aşırı biçimsellik ve kurallara bağlılık

*Kamu politikaları üreten kurumlarla uygulayıcı kurumlar arasındaki dengesizlik ve uyumsuzluk

Yedinci olarak, gelişmekte olan ülkelerde, değişim mühendisliğinin kamu sektöründe uygulanabilmesi için büyük önem taşıyan “bilgi teknolojisi” konusunda da önemli aksaklıklar bulunmaktadır (Saxena, Aly 1995:291-293):

- *Personelin bilgi teknolojisini kullanma yeterliliğinin düşük olması
- *Telekomünikasyon alt yapısının yetersizliği
- *Diğer alt yapı yetersizlikleri
- *Yüksek ekipman maliyeti
- *Kullanılan bilgi teknolojisinin parçalanmış bir yapıda olması

Sekizinci olarak, kamu kurumlarının müşteri odaklı olmamaları ve müşterilerini belirlemekteki zorluklar, değişim mühendisliği çalışmalarını zorlaştıracak diğer bir etmendir. Özel işletmelerde ise, müşteri belirlemek oldukça kolaydır. Çünkü, para akışını izlemek yeterlidir. Değişim mühendisliği çalışmaları, müşterinin gereksinimlerinin ve bunları en iyi bir biçimde tatmin etme yollarının saptanmasıyla başlar. Bu nedenle, bu sorunun mutlaka çözülmesi gerekir (Hammer, Stantonp 1995: 186).

Son olarak, kamu kurumlarında bazı bireyler, kurum misyonunu değişim mühendisliği çalışmalarına direnç için paravan olarak kullanabileceklerdir. Bunlar, değişim mühendisliğinin getirdiği farklı uygulamalardan çeşitli nedenlerle rahatsızlık duyanlardır. Ancak, başarılı bir değişim mühendisliği çalışması için, bu tür davranışların, daha önce belirtildiği gibi dirençlerini kontrol ve yönetme eylemi mutlaka gerçekleştirilmelidir (Hammer, Stanton 1995: 190).

KAMU SEKTÖRÜ KARAR VERME SÜRECİNDE ETKİNLİĞE ULAŞILABİLMESİNDE DEĞİŞİM MÜHENDİSLİĞİ’NİN ROLÜ

Buraya kadar sıralanan sorunlar ya da kamu sektörünün nitelikleri, kamu yönetiminde değişim mühendisliğinin uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Ancak, özel sektörden farklı olan ve değişim mühendisliği uygulamasında dikkat edilmesi gereken konuları ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, bu nitelikler özenle incelenerek ve gerekli önlemler alınarak, kamu sektöründe değişim mühendisliği uygulaması başarıyla gerçekleştirilebilecektir.

Sözü edilen nitelikler ya da sorunlar, kamu kurumlarında karar verme sürecini de etkilemekte ve etkili kararların üretilmesini engellemektedir. Bu nedenle bu aşamada, başarılı kararlar üretilmesi için değişim mühendisliği çalışmalarının, karar sürecini etkileyen sorunları çözüme kavuşturarak karar verme sürecinin başarısına katkılarının üzerinde durmak gereklidir. Çünkü, söz konusu sorunlara geçici ya da kısmi çözümler getirilmesi, uzun vadede gerçek

bir başarı getirmeyecektir. Sonuçta, değişim mühendisliği yaklaşımı ile kamu yönetimi karar süreci yeni baştan düzenlenerek, çeşitli sorunlara köklü çözümler getirilebilir. Böylece, kamu yönetimi karar sürecinde etkililiği elde etmek mümkün olabilecektir. Buradan hareketle kamu sektörü karar sürecinde yaşanan sorunlara yanıt verilerek kararlarda etkililiğe ulaşılabilmesi için değişim mühendisliğinin katkıları şu şekilde özetlenebilir:

1) Öncelikle, kamu sektöründe varolan süreçler (karar süreci gibi), çok karmaşık olmaları nedeniyle, çalışanlar tarafından anlaşılamamaktadır. Bunun sonucunda, deneme-yanılma yöntemi ve geçmiş deneyimlerden elde edilen bilgilerle karar süreci ve diğer süreçler yürütülmektedir. Bu durumun başarısızlıklara neden olduğu açıktır. Bu nedenle, değişim mühendisliği yöntemiyle, ilgili süreçler yeniden tasarlandığında kamu çalışanları, yaptıkları işlerin kurumsal başarıya nasıl katkıda bulunduğunu görebilecekler ve örgütlerine bağlılıkları artabilecektir. Böylece, daha verimli elemanlarla daha etkili kararlara ulaşmak mümkün olabilecektir.

2) Kamu yönetimi karar sürecinde, bilgi toplama aşamasında yaşanan aşırı bilgi toplama, niteliksiz bilgi toplama ve toplanılan bilgiyi kullanmama gibi birçok sorun, söz konusu sürecin değişim mühendisliği yaklaşımıyla yeniden tasarlanması sonucu ortadan kaldırılıp başarılı bir bilgi toplama aşamasına ulaşılabilir. Çünkü, kamu kurumlarının örgütsel süreçleri değişim mühendisliğinden geçirildiğinde, sözü edilen nitelikte bilgi toplanılmasını teşvik eden basmakalıp kurallar yok edileceği; gereksiz kontroller yok edilerek denetim ve gözetim mantığı çerçevesinde bilgi toplanılmasına son verileceği ve bilgi toplama ile rasyonel seçim yapabilme arasındaki ilişki konusunda varolan yanlış inanç yok edileceğinden, daha verimli ve etkili bir bilgi toplama aşaması ile başarılı sonuçlara ulaşılabilir.

3) Kamu kurumlarının işleyişinde karşılaşılan büyük sorunlardan bir diğeri, katı yasal çerçeve ve çok sayıda ve çeşitte örgütsel kurallardan oluşan katı biçimsellik niteliğidir. Bunun sonucunda, karar verme süreci çok yavaş, verimsiz ve karmaşık hale gelmektedir. Bu nedenle öncelikle, kamu kurumlarının içinde bulundukları katı ve dar yasal çerçeve kırılmalı veya daha esnek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Bu aşamadan sonra, değişim mühendisliği yaklaşımı ile kamu sektöründe karmaşık ve verimsiz süreçler yeniden tasarlandığında, hem söz konusu süreçler daha basit ve verimli hale getirilebilecek, hem de katı kurallar çerçevesi kırılarak daha esnek ve etkili bir karar verme sürecine ulaşılabilir. Bunun sonucunda, hızla değişen çevresel koşullara ve taleplere daha verimli bir biçimde yanıt verilebilecektir.

4) Kamu yönetimindeki karar verme sürecinin başarısızlığında, kurum dışı çeşitli çıkar grupları ve politik güç merkezleri tarafından yapılan müdahaleler önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü, kamu kurumlarında bu tür baskılar emir-komuta zincirinin kırılmasına, hiyerarşik otoritenin zayıflamasına ve karar sürecinin yavaşlamasına hatta bazen tıkanmasına neden olmaktadır. Böyle bir yapı ve işleyişten etkili kararlar beklemek çok doğru olmayacaktır. Bu nedenle, başarılı bir değişim mühendisliği çalışması için söz konusu müdahaleler mutlaka ortadan kaldırılmalıdır. Daha sonra, bu yaklaşım ile örgütsel süreçler yeni bir yapı ve işleyişe kavuşturularak, daha etkili bir hiyerarşik otorite ve emir-komuta zinciri ile yapılacak olan değişiklikler örgüt çalışanlarına daha hızlı ve etkili bir biçimde kabul ettirilip başarıya ulaşmak mümkün olabilecektir. Başarılı kararlar da ancak bu yolla alınıp uygulamaya geçilebilecektir.

5) Kamu sektörünün önemli sorunlarından birisi de, yetki-sorumluluk dengesinin gerektiği gibi kurulamamasıdır. Çünkü, yetki devrine kamu yöneticileri özel sektör yöneticilerinden daha soğuk bakmaktadırlar. Ayrıca, kurumda istihdam edilen uzmanlara da gerektiği gibi yetki verilmemektedir. Böylece, karar verme sürecinde hem uzmanlık bilgisinden hem de işin yapıldığı yerdeki çalışanların bilgi ve deneyimlerinden gerektiği gibi yararlanılamamaktadır. Ancak, değişim mühendisliği ile karar verme sürecine aşağı kademe çalışanlarının da katılımının sağlanması yoluyla daha etkili kararlar alınabilecektir. Ayrıca, bu yaklaşımın şansa değil bilgi ve yetenekle uygulanabilmesi nedeniyle uzmanlara da gereken yetki ve söz hakkı tanınacaktır. Diğer bir deyişle, yatay yerinden yönetim daha başarılı bir biçimde uygulanabilecektir.

6) Kamu sektörünün en önemli sorunlarından bir başkası, katı merkeziyetçi yapıdır. Bu yapı, karar verme sürecini özel sektörden çok daha hantal, verimsiz ve başarısız bir hale getirmektedir. Ancak, değişim mühendisliği uygulaması ile örgütsel süreçlerin yeniden düzenlenmesi yoluyla, katı merkeziyetçiliğin kaynaklarından olan uzun hiyerarşik yapı ve işlevsel iş bölümünün fazlalığı sorunları çözülerek daha yalın ve verimli bir yapı elde edilebileceğinden, katı merkeziyetçi anlayış yumuşatılıp hem merkezden yönetimin hem de yerinden yönetimin yararları birleştirilebilecektir. Böylece gereksiz, zaman ve kaynak israfına yol açan kontroller de ortadan kaldırılmış olacaktır. Sonuçta, hem daha hızlı, hem de daha verimli bir karar sürecine ulaşılması sağlanabilecektir. Ayrıca, yerinden yönetimin daha etkin duruma gelmesi ile aşağı kademe çalışanları hem karar sürecine olumlu katkılarda bulunabilecekler hem de değişim mühendisliğinin getireceği önemli değişiklikleri daha kolayca

kabulleneceklerdir. Bir başka açıdan, üst yönetim çok değerli olan sınırlı zamanını stratejik kararlara ayırabilecek, diğer bir deyişle rutin kararlarla uğraşmak zorunda kalmayacaktır. Ayrıca, katı merkeziyetçilik sonucu yetkisiz ve işlevsiz duruma düşmüş olan uzmanlar da bu yeni yaklaşımla uzmanlık bilgi ve deneyimlerini daha etkili ve başarılı örgütsel kararların alınması yolunda kullanabileceklerdir. Çok önemli bir konu olan kriz durumlarında bu yeni, hızlı ve etkili karar süreci ile yaşamsal bir değere sahip olan, daha yerinde ve zamanında kararlar alınarak örgütsel zararların önüne geçilebilecektir. Son olarak, aşağı kademe çalışanlarının karar sürecine katılmaları ile yerel sorunlara daha yerinde ve yaratıcı kararlarla hızlı çözümler getirilebilecektir.

7) Kamu yönetiminde, kararların başarısını olumsuz yönde etkileyen diğer bir sorun kırtasiyeciliktir. Kamu kurumlarının özel sektörden çok daha yavaş işleyen bir karar verme sürecine sahip olması, bu problemten kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi, zamanında alınamayan ya da uygulanamayan kararların başarılı kararlar olduğundan söz etmek olanaksızdır. Ancak, değişim mühendisliği çalışmaları ile karar verme yetkisi aşağı kademelerde çalışanlara devredilerek, onların da katılımının sağlanması sonucunda gereksiz onay ve raporlar ortadan kaldırılabilecektir. Ayrıca, gereksiz ve verimsiz çok sayıda kontroller de değişim mühendisliği yaklaşımı ile daha genel ve geciktirilmiş denetimlere dönüştürüldüğünden, kırtasiyecilik sorununun bu kaynağı da yok edilmiş olacaktır. Diğer yandan, bu yaklaşım ile parçalı ve dev bürokratik yapı daha sade bir görünüme kavuşturulduğundan, kırtasiyeciliğin en önemli nedenlerinden olan bürokratik yapı sorunu da çözüme kavuşturulabilmektedir. Sonuçta, üst yönetim asıl görevi olan karar verme işlevine daha fazla zaman ayırabilecek ve zamanında alınan ve hızla uygulanan etkili kararlarla çevre koşullarına daha verimli bir biçimde uyum sağlanabilecektir.

8) Kamu kurumlarının gereğinden çok fazla personel bulundurması ve katı, hantal bürokratik yapısı, örgütsel kararların başarısını büyük oranda zedelemektedir. Kamu kurumlarının örgütsel hacimleri büyüdükçe bürokratik yapı güçlenmekte, resmi kural ve düzenlemeler artmakta, komitelerin sayısı artmakta, resmi etkileşim fazlalaşmakta ve sonuçta karar süreci daha uzun, karmaşık ve sorunlu bir duruma gelmektedir. Kamu kurumlarında değişim mühendisliği yaklaşımının başarıyla uygulanması durumunda ise, bürokratik yapı ve bu yapıdan kaynaklanan patolojiler ortadan kaldırılabilecektir. Çünkü, örgütler ancak değişim mühendisliği yaklaşımı ile bürokratik yapıdan kurtulabilmektedirler. Sonuçta, her ne kadar değişim mühendisliği uygulaması mutlaka personel sayısını azaltmak anlamına gelmese de, kamu kurumlarındaki katı ve hantal bürokratik yapının kırılıp, personel sayısını gerektirdiği ölçüye

çekmek konusunda çok etkili olacaktır. Böylece, daha hızlı ve etkili kararlar üretilebilecektir. Ayrıca, kamu kurumlarının birbirleri ile personel, bütçe vb. olanaklar konusunda yarışarak ortaya çıkardıkları muazzam kaynak israfı da ortadan kaldırılabilecektir.

9) Kamu kurumlarının örgütsel hiyerarşik yapılarının çok katmanlılığı ve karmaşıklığı, daha önceden belirtildiği şekilde, çeşitli açılardan kararların etkililik niteliğini bozmaktadır. Karar süreci daha uzun, karmaşık ve verimsiz duruma gelmektedir. Ayrıca, bu tür hiyerarşik yapı merkeziyetçiliğe neden olarak daha önce sözü edilen sorunlara da zemin hazırlamaktadır. Değişim mühendisliği ise, her ne kadar örgütsel hiyerarşiyi ortadan kaldırma amacıyla bir yaklaşım olmasa da bu yapıyı mümkün olduğunca daha yalın bir hale getirmektedir. Böylece, kamu yönetimi karar süreci, aşması gereken çok daha az katmandan geçerek, çok daha hızlı ve etkili bir duruma gelebilecektir.

10) Katı ve çok katmanlı hiyerarşik yapı, astlarla üst'ler arası algılama farklılıkları, aşağı kademe çalışanlarının karar sürecine etkili katılımlarının olmaması, yerleşik örgütsel kültür, yetersiz geri besleme gibi nedenlerle kamu kurumlarının örgütsel iletişim sorunları da ciddi boyutlardadır. Yönetimin temel işlevlerinden birisi olan iletişimin adı geçen yapısı, kararların başarısını büyük ölçüde olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak, değişim mühendisliğinin öngör-
düğü yönetsel süreçlerde, örgüt yapısında ve örgüt kültüründe yeniden tasarım ve düzenlemelerle sözü edilen sorunların çözümü sonucu, örgütsel iletişim sorunları ortadan kaldırılabilir. Ayrıca, değişim mühendisliği yaklaşımı, çalışanların ve yöneticilerin yerleşik inanç, değer ve kültürlerinde de önemli bir değişim gerektirdiği için astlar ile üst'ler arasındaki algılama farklılıkları, birbirlerinin rollerini yanlış değerlendirme, bilgi ve verilerin süzülerek iletilmesi vb. gibi davranışların ortadan kaldırılmasını sağlayabilecektir. Böylece, çok daha etkili ve verimli bir iletişim fonksiyonu, kamu sektörü karar sürecine büyük katkı sağlayacaktır.

11) Kamu yönetimi karar sürecine aşağı kademelerde çalışan örgüt üyelerinin yetersiz katılımları ya da bütünüyle yalıtılmış olmaları, kamu yönetimi karar sürecinin tipik niteliklerindendir. Ancak bu nitelik, başarılı örgütlerin niteliklerinden biri değildir. Böyle olduğu zaten, kamu kurumlarının başarısız karar süreçlerinden de anlaşılabilmektedir. Bu nedenle, öncelikle katılımlı karar verme yaklaşımını engelleyen yasal düzenlemeler ve katı örgütsel kurallar yeniden gözden geçirilerek daha esnek bir yapıya dönüştürülmelidir. Daha sonra, değişim mühendisliği çalışmaları ile karar süreci bütün örgüte yayılarak, astların artık çoğunlukla kendi kararlarını verebilmeleri sağlanmalıdır. Böylece,

hem yerinden yönetim anlayışı kurularak “yapısal katılım” hem de aşağı kademe çalışanlarının kararlara etkili katılımları ile “işlevsel katılım” elde edilmiş olacaktır. Elbette, bu sonuca ulaşabilmek için kamu kurumlarının varolan katı merkezizetçi ve devasa yapılarının değişim mühendisliği ile yeni baştan tasarlanması gerekmektedir. Ayrıca, kamu kurumları bu yeni yaklaşım ile müşteri-odaklı bir yapıya da kavuşturulabilecektir. Bu da, örgütsel kararların hizmetin sunulduğu yere yerleştirilmesine neden olarak katılım oranını artırabilecektir. Diğer yandan, varolan görünüşte katılım toplantıları da daha gerçekçi bir uygulamaya dönüştürülebilecektir. Sonuçta, hem kurumsal kararların niteliği yükselecek hem de değişim çalışmaları çalışanlarca daha kolaylıkla ve hızla kabullenilebilecektir. Bu da, daha hızlı ve etkili kararlara ulaşılmasına büyük katkıda bulunacaktır.

12) Kamu kurumlarında, özel sektörden farklı olarak, ödül-külfet dengesi çok daha yıpranmış durumundadır. Bunun sonucunda, kamu çalışanlarının örgüte ve örgütsel hedeflere bağlılıkları, iş tatminleri, iş katılımları ve performansları özel sektörden daha düşük oranlarda kalmaktadır. Ayrıca, kamu çalışanları gerçekleştirdikleri görevlerin örgütlerinin başarısına katkısını tam anlamıyla görememekte ve bu nedenle iş tatminleri azalmaktadır. Bu niteliklere sahip örgüt üyelerinin gerçekleştirdikleri karar sürecinden de etkili kararlar doğal olarak beklenmemelidir. Bu nedenle, değişim mühendisliği çalışmaları ile örgütsel ve yönetsel süreçlerin temelden düzenlenmesi yoluyla, yüksek iş tatmini ve ödül-külfet dengesi kurulabilecek ve sonuçta örgütsel bağlılık artırılabilir. Böylece, kamu yönetimi karar süreci daha başarılı bireylerle daha etkili kararlar üretebilecektir.

13) Daha önce değinildiği gibi, politik atamalar nedeniyle yüksek düzeyli kamu yöneticilerinin görev süreleri özel örgüt yöneticilerinden çok daha kısa sürmektedir. Bu yapı, karar süreci tıkanıklıklarına ve stratejik kararların verimsizliğine neden olmaktadır. Çünkü, ilgili üst düzey yöneticinin atanması, yeni kuruma uyum sağlaması ve yarım kalan plan ve projeleri yürütmeye başlaması uzun zaman almaktadır. Ayrıca, kısa süre görevde kalabileceğini bilen yöneticiler stratejik kararlara uğraşmak istememektedirler. Bu nedenle, kamu kurumlarındaki bu yapı ve işleyiş değiştirilerek üst düzey yöneticilerin görev süreleri istikrara kavuşturulmalıdır. Böylece, değişim mühendisliği gibi çok büyük dikkat ve çaba gerektiren bir yaklaşım uygulanarak başarılı sonuçlar elde edilebilecektir. Yoksa, varolan yapı ve işleyiş ile bu yaklaşımı uygulamaya kalkmak büyük hata olacaktır. Çünkü, daha önce belirtildiği gibi, değişim mühendisliği çalışmalarının başarısı için üst düzey yönetimin desteği çok büyük

önem taşımaktadır. Bu nedenle, bu yaklaşımın kamu sektöründe başarıyla uygulanabilmesi için, sözü edilen yapının düzeltilmesi bir zorunluluktur.

14) Kamu kurumlarının, özel örgütlerden çok farklı olan yönlerinden bir başkası, “iflasa” karşı özel bir dirençlerinin olmasıdır. Çünkü bütçeleri ödenek yoluyla belirlenmektedir. Bu nedenle, kamu kurumları daha verimli olmak yerine, bütçe, personel sayısı vb’ni artırmak konusunda birbirleri ile yarışmaktadırlar. Bu durum, kamu sektörünün ekonomik maliyetler ve verimlilik kriterleri açısından zayıf kararlar üretmelerine neden olmaktadır. Böylece, çok büyük boyutlara varan savurganlıklar ortaya çıkmaktadır. Ancak, değişim mühendisliği yaklaşımı ile bu yapı değiştirilebilir ve kamu kurumlarının bütçelerinin ödenek yoluyla belirlenmesi değil, kendilerine ait olması sağlanabilir. Ayrıca, müşteri-odaklı olma ilkesi de uygulamaya başlanabilir. Böylece, söz konusu savurganlık ve verimsizlikten kendilerinin sorumlu olmaları sağlanmış olacaktır. Sonuçta, ödenek yönteminin sonucu olan örgütsel kararların “ekonomik” olmama nitelikleri ortadan kaldırılabilir ve müşteri odaklı, ekonomik ve etkili kararlar üretilebilecektir (Sayın 1995:532).

15) Kamu yönetimi karar sürecinde, araştırma çalışmalarına dayanarak bu süreci yürütme davranışı özel sektöre göre daha az rastlanılan bir durumdur. Ayrıca, yapılan araştırmalardan elde edilen bulgulara göre karar süreci yönlendirilmemekte ya da objektif olmayan veya niteliksiz araştırma sonuçları baz alınmaktadır. Üstelik, araştırma çalışmalarına yeteri kadar kaynak da aktarılmamaktadır. Bu durumun arkasında yatan nedenler olarak; kamu bürokrasilerinin yenilik ve yaratıcılığa kapalı ve engelleyici tutumları, geleneksel yöntemlerin eleştirilemez oluşu sayılabilir. Elbette, bu yapı ile alınan kararlar yeteri kadar nitelikli ve güvenilir olmaktan uzaktırlar. Ancak, değişim mühendisliği yöntemi ile varolan katı bürokratik yapı köklü bir değişim sürecinden geçirilebilirse, geleneksel uygulamalar ortadan kaldırılıp nesnel ve nitelikli araştırmalara dayanarak karar süreci yürütülebilecektir. Ayrıca, yeni bir örgüt kültürünün yerleştirilmesi ile hem araştırma çalışmalarına verilen önem artırılabilir hem de gerekli teşvik sistemi kurularak bu tür faaliyetler özendirilebilecektir. Böylece, yeteri kadar kaynak ayrılan araştırma çalışmalarıyla, gelişen teknoloji ve uzmanlardan da tam anlamıyla yararlanma sonucunda, çok daha nitelikli ve etkili kararlar üretilebilecektir.

16) Kamu sektöründe bürokratik yapının özel örgütlerden çok daha katı ve güçlü olduğu gerçeği, zamanla bu yapı ve işleyişe olan bağlılığı artırmış ve geleneksel uygulama ve yöntemlere bağlılık “tutuculuğa” dönüşmüştür. Performans ölçümlerinin verimliliğe göre değil yerleşik kural ve düzenlemelere

uygunluğa göre yapılması, özden çok biçimselliğe önem verilmesi, değişim ve yeniliğe karşı büyük bir direncin varlığı, sözü edilen tutuculuğu güçlendirmektedir. Sonuçta, karar verme süreci yavaş işlemekte, daha sorunlu bir yapı ortaya koymakta ve değişen çevresel koşullara uygun kararlar gerektiği gibi alınamamaktadır. Fakat, değişim mühendisliği yaklaşımı ile varolan katı bürokratik yapı ve geleneksel uygulamalar köklü bir değişikliğe uğratıldığında hem adı geçen tutuculuk ve sonucunda ortaya çıkan sorunlu ve başarısız karar süreci düzeltilebilecek hem de çalışanlara yeni bir değerler sistemi kazandırılarak onların kendi potansiyellerini gerçekleştirmelerine ve yaratıcı düşünceleriyle örgütsel kararların niteliğinin yükseltilmesi konusunda çaba harcamalarına fırsat tanınmış olacaktır.

17) Kamu yönetiminde örgüt içi terfi yönteminin, yüksek performanslı bireylerin ödüllendirilmesi amacıyla çok fazla kullanılmamasına karşın, özel sektörde bu uygulamaya sıkça başvurulmaktadır. Fakat, bu konuda da değişim mühendisliği ile, örgüt içi terfi yönteminin ödüllendirme amacıyla kullanılması sağlanabilir. Böylece, hem örgüt çalışanları motive edilebilecekler hem de karar verme sürecinde onların bilgi ve deneyimlerinden daha fazla yararlanılabilecektir. Ayrıca, kamu çalışanlarının kurumlarına olan bağlılıkları da artırılabilir. Üstelik, kurum dışından gelen yöneticilerin ilgili kurumun sorunlarını anlamaları ve yeni kurumlarına uyum sağlamaları konularında ortaya çıkabilecek olan zaman ve kaynak israfı önlenebilecektir. Sonuçta, daha verimli ve iş tatmini daha yüksek bireylerle daha başarılı kararlara ulaşılabilecektir.

18) Kamu yönetimi karar verme sürecinde, sorun tanımlama evresi genellikle yüzeysel bir biçimde uygulanmaktadır. Diğer bir anlatımla, karşılaşılan sorunlarla bir kez ilgilenip daha fazla uğraşmadan başka problemlere geçme davranışı varlığını korumaktadır. Ancak, daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, etkili kararlara ulaşılabilmesi açısından sorunun tam anlamıyla ve doğru bir biçimde tanımlanması çok büyük önem taşımaktadır. Çünkü, karar sürecinin bütün diğer aşamaları ve kaynak dağılımı bu tanımlamaya göre yürütülecektir. Kamu kurumlarında ise, bu aşamaya gereken özenin gösterilmemesi nedeniyle, nitelsiz ve isabetsiz kararlar üretilmektedir. Bu nedenle, değişim mühendisliği yaklaşımı ile kamu sektörü karar süreci yeni baştan tasarlanarak sözü edilen aşamaya gereken dikkatin gösterilmesi sağlanabilir. Sonuçta, doğru tanımlanmış sorunlara etkili kararlara gerekli çözüm önerileri getirilebilecektir.

19) Kamu kurumlarında, kurum dışı bağlılık özel sektöre oranla daha fazladır. Diğer bir deyişle, kamu yöneticisi kendi kurumunda aldığı bir takım

kararları uygulayabilmek için kurumunun ya da kendisinin bağlı olduğu örgüt dışı güç merkezlerinden destek almak zorundadır. Ancak, destek sağlayabilmesi için karar konusunun ilgili merkezce anlaşılmasını sağlamak zorundadır. İşte bu aşamada, alınan karardan taviz verilmesi gerekebilmekte ve böylece nitelsiz kararlar ortaya çıkabilmektedir. Diğer yandan, kamu bürokrasileri yasama, yürütme, yargı organları ve diğer ilgili merkezlerce resmi ve resmi olmayan yollardan çok sayıda ve sıklıkta kontrollere maruz kalmaktadırlar. Örgütsel kurallara aşırı bağlılık, kırtasiyecilik gibi birçok bürokratik patoloji bu yapıdan kaynaklanmaktadır. Ayrıca, çalışanlar da büyük bir baskı altında kalmakta, iş katılımları ve performansları düşmekte, karar sürecinden objektif ve etkili kararlar değil politik kararlar çıkmaktadır. Bir başka açıdan, kamusal hizmetlerin dağıtımı ile ilgili kararlar, “uygunluk” ilkesine göre değil politik ve ideolojik kaygılara göre alınmaktadır. Kararların etkililiği, politik ve ideolojik hesapların gölgesinde bırakılmaktadır. Bunun sonucunda, doğal olarak nitelsiz olduğu kadar kıt kaynakları büyük bir israfa uğratan kararlar ortaya çıkmaktadır. Halk ise, bu durum karşısında çaresiz kalmakta ve gereksinimlerini karşılayabilmek için araçlara başvurmamak zorunda kalmaktadır.

Bütün bu olumsuzlukların varlığı sürerken değişim mühendisliği yaklaşımını kamu kurumlarında uygulamak ve başarıya ulaşmak neredeyse olanaksızdır. Çünkü, değişim mühendisliği yaklaşımının başarılı olabilmesi için öncelikle, kamu kurumları üst düzey yönetimlerinin tam desteklerinin olması ve yılmadan bu yeni yaklaşımın gerektirdiği değişimin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bu yaklaşımın başarısı için üst yönetimlerin tam ve sürekli desteği “olmazsa olmaz” bir ön koşuldur. Bu nedenle, kamu yöneticisi ne kadar istekli olursa olsun, bu yöneticiyi etkisi altına alan üst birim ya da merkezlerin kurumun işleyişine ve kararlarına sürekli müdahaleleri karşısında değişim mühendisliği yalnızca bir arzu olmaktan ileri gidemeyecektir. Sonuçta, bu yaklaşımın uygulanabilmesi için sözü edilen işleyişin durdurulması ve kamu kurumlarının kendi kararlarını rasyonellik ve etkililik çerçevesine göre alarak uygulamalarına izin veren bir yapının kurulması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Daha sonra, değişim mühendisliği çalışmalarına geçilebilir.

20) Kurumsal kararların sonuçlarının çok önemli, hatta telafi edilemez olduğu kamu kurumlarında, ilgili kararlardan yöneticilerin çok fazla bireysel sorumluluk taşımaları nedeniyle kamu yöneticileri aşırı stres yaşamakta ve bu durumdan kurtulmak için sorumluluklarını başkasına atma davranışına yönelmektedirler. Bunun sonucunda ise, üst yöneticiler sürekli meşgul olmakta ve karar süreci yavaş işlemektedir. Diğer yandan, geleneksel yöntemler eleştirilerden uzak olduğundan bu stresi yaşayan yöneticiler, daha etkili ve yaratıcı

kararlarla sorunlara çözüm bulmak yerine geleneksel yöntemlere başvurmaktadır. Bu ise, yeni, yaratıcı ve etkili kararların önüne set çekmektedir. Bu nedenle, değişim mühendisliği çalışmalarıyla bu tür kararlarda aşırı bireysel sorumluluk yerine, grupla karar alma yöntemi getirilebilir. Böylece, günümüz koşullarının karmaşıklığı ve belirsizliği karşısında bir tek bireyin omuzlarına bu tür zor kararları yüklemek yerine, bireysel çözümlerden daha etkili kararlar üretebilme kapasitesine sahip bir karar grubu ile başarılı sonuçlara daha hızlı ve kolayca ulaşma yolu seçilebilir. Sonuçta, yukarıda değinilen sakıncalar da önlenmiş olacaktır.

21) Kamu yönetiminin önemli sorunlarından bir başkası, yüksek performanslı bireylerin ödüllendirilmelerinden çok, performans düşüklüğü önemli boyutlara varan bireylerin cezalandırılması alışkanlığıdır. Fakat, bu cezalandırma hiç bir zaman işe son verme boyutuna varmamaktadır. Bu uygulamanın nedenlerinden birisi, performans kriterinin açık, net ve ölçülebilir olmamasıdır. Ancak, bu işleyişin sonucunda; gereğinden çok fazla personelin varlığı, kuruma yük olan bireylerin istihdamlarının devam ettirilerek kaynak israfına neden olunması, çalışanlarda tembellik, çekingenlik ve sorumluluğu başkasına atma gibi davranışların ortaya çıkması vb. sorunlar oluşmaktadır. Böylece, karar verme süreci, performansı ve iş katılımı düşük bireylerle yürütülmekte ve sonuçta etkili kararlara ulaşılamamaktadır. Bu nedenle, değişim mühendisliği yaklaşımı ile açık, net ve ölçülebilir performans kriterleri oluşturulmalı ve daha sonra hem başarılı bireyler ödüllendirilmeli hem de düşük performanslı olanlar tam anlamıyla cezalandırılmalıdır. Ancak bu şekilde daha gayretli ve dikkatli çalışanlarla, çok zor ve yorucu bir uğraş olan karar verme süreci başarıyla yürütülebilecektir.

22) Kamu yönetimi karar verme sürecinin verimsizliğinde rol sahibi olan bir diğer etmen, kamu kurumlarının “gizlilik” ve “resmi sır” ilkelerine göre çalışmalarıdır. Max Weber’e göre, bu nitelikler bürokrasinin yapısında vardır. Ayrıca, bürokrasi kendisini ve aldığı kararları eleştirilerden korumak için bu yöntemi kullanmaktadır. Diğer yandan, hem yasal düzenlemeler bu uygulamayı destekler niteliktedir hem de bürokrasi, yasaları istediği gibi yorumlayabilmektedir. Bunun sonucu ise, halkın ya da ilgililerin alınan kararları etkileyememesi, bu uygulama karşısında savunmasız kalması, yolsuzlukların ve haksızlıkların gizlenebilmesidir. Bürokrasi, ancak istediği kararları açıklamaktadır. Fakat, bu durumun demokratik geleneklere ve ilkelere uygun düşmediği ortadadır. Eğer kamu kurumları değişim mühendisliğinden geçirilebilirse, bürokratik yapı ve uygulamalar ortadan kaldırılabilir ve böylece daha başarılı kararlar elde edilebilir. Kararlara halkın ya da ilgililerin katılabilmesi veya etkileyebilmesi daha yerinde kararların doğmasına neden olabileceği gibi, alınan kararların daha

çabuk benimsenmesi de mümkün olabilir. Ayrıca, yöneticiler de eleştirilme olanağı nedeniyle daha dikkatli ve özenli bir karar süreci ortaya koyabilecekler ya da hesabını veremeyecekleri kararlar almayacaklardır.

23) Kamu sektörü karar sürecinin özel sektörden daha zor ve daha sorunlu olmasının nedenlerinden sonuncusu ise, kamu kurumlarının kurumsal hedeflerinin daha belirsiz, ölçülmesi zor, soyut, daha az gerçekçi, karmaşık ve birbiri ile çelişebilen nitelikte olmalarıdır. Bunun sonucunda, kamu sektörü kararlarının etkililik düzeylerini belirlemek oldukça zor olmaktadır. Ayrıca, hangi hedefin hangi düzeyde elde edildiğini belirlemek de kolay değildir. Çünkü, buna ilişkin bir ölçü belirlenmemiştir. Kısaca, “kamusallığı” hedef olarak belirleyen kamu kurumlarının ulaştıkları sonuçları değerlendirmek oldukça zor olmaktadır. Bu niteliğin sonuçları; örgütsel kuralların fazlalığı, hiyerarşik kontrollerin sık ve çok uygulanması ve çok fazla görevin varlığı olarak belirtilebilir. Sonuçta, karar süreci de özel sektör karar sürecinden daha zor, karmaşık, hantal ve çeşitli müdahalelerle dolu bir yapıdadır. Bu yapıdan etkili ve verimli kararların çıkacağı beklenmemelidir. Bu nedenle, öncelikle kamu kurumlarının hedefleri değişim mühendisliği ile daha net, ölçülebilir, gerçekçi ve birbiri ile çelişmeyen hedefler haline getirilmelidir. Değişim mühendisliğinin felsefesi; “iş yapılan her yerde uygulanabilir ve başarıya ulaşabilir olmak” olduğuna göre, kamu kurumlarının hedefleri de bu yaklaşım ile sözü edilen niteliklerden kurtarılıp yeni baştan tasarlanabilir. Böylece, çok sayıda kural ve düzenlemeler, çok sık kontroller ve anlamsız, parçalı ve verimi azaltan çok sayıdaki görevler daha verimli bir yapıya kavuşturulabilir. Sonuç olarak, bu yeni yapı ile çok daha hızlı, etkili ve verimli kararlarla daha gerçekçi ve net hedeflere ulaşmak mümkün olabilecektir.

SONUÇ

Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki farklılıklar dikkate alınıp gerekli önlemlerin alınması ile değişim mühendisliği çalışması kamu kurumlarında başarıyla uygulanabilecektir. Yönetimin temel fonksiyonlarının her iki sektörde de ortak olması nedeniyle kamu yöneticileri, özel sektörde uygulanan değişim mühendisliği çalışmalarından elde edilen deneyimlerden yararlanarak, kendi kurumlarında bu yeni yaklaşımı kullanmak yoluyla örgütsel verimliliklerini ve performanslarını etkili kararlar aracılığıyla artıracaklardır.

Değişim mühendisliği çalışmalarının kamu kurumlarında uygulanması konusunda sözü edilen zorluklara rağmen, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu uygulamanın başarıyla yürütüldüğü örneklerle değinmek yararlı olacaktır. ABD Ordusu ve Sosyal Sigortalar İdaresi, değişim mühendisliği yaklaşımını uygulayarak başarılı sonuçlar elde etmiştir. İş dünyasından çok

uzak görünen kurumlardan birisi de üniversitelerdir. Amerikan üniversiteleri de değişim mühendisliği çalışmalarından başarılı sonuçlar elde etmişlerdir. Üniversitelerin finans, eleman alma ve yayın bölümleri, özel sektördeki eşdeğerlerinden çok farklı değildir. Bu nedenle, bu süreçler değişim mühendisliği çalışmalarından geçirilebilir. Ayrıca, artan maliyetler, rekabetin artması, sürekli değişen bir dünya, yeni ve değişen talepler üniversitelerin de değişim mühendisliği yaklaşımından yararlanmalarını zorunlu kılmıştır. (Hammer, Stanton 1995: 182-183).

Benzer şekilde, De Paul Üniversitesi, idari işlerini, en önemli müşterisi olan öğrenciler üzerinde yoğunlaşacak biçimde yeniden tasarlamıştır. Diğer bir deyişle, müşteri odaklı bir dizi süreç oluşturmaya çalışmıştır (Hammer, Stanton 1995: 183).

Diğer yandan, müşterilerinin belli olması ve mali terimlerle ifade edilebilecek performans ölçütlerine sahip olmaları nedeniyle, Kuzey Amerika'da değişim mühendisliğini uygulayan devlet kurumlarının başını vergi kuruluşları çekmiştir. Müşterileri olarak vergi mükelleflerini saptayan bu kurumlar, süreçlerini müşteri ve hizmet odaklı duruma getirmeye çalışmaktadırlar. Bu çalışmanın temelini, doğru miktarda verginin ödenmesini kolaylaştırmanın vergi sorumluluğunu ve dolayısıyla vergi gelirlerini artıracığı düşüncesi oluşturmaktadır. Vergi kurumlarının gider kalemleri ile birlikte gelir kalemlerinin de olması, değişim mühendisliğinin sağlayacağı gelişmenin ölçülebilmesini kolaylaştırmaktadır (Hammer, Stanton 1995:186).

California Teknoloji Enstitüsü tarafından işletilen Jet Geliştirme Laboratuvarı da değişim mühendisliği yaklaşımını uygulayan bir başka misyon kurumdur. Bu kurumda değişim mühendisliğini uygulama kararı, müşterisi NASA'dan daha hızlı, daha iyi ve daha az maliyetle çalışması talebinin gelmesi ile alınmıştır. Jet Geliştirme Laboratuvarı bu tür bir değişim için, bütün operasyonu yeniden tasarlamaya karar vermiştir. Üst düzey yönetim bu yaklaşım çerçevesinde, öncelikle örgüt misyonunu yeniden belirlemiştir. Örgüt misyonunun yeniden tasarımı, üç temel sürecin (misyon tasarımı, uzay gemisi tasarımı ve işletme tasarımı) ardışık olarak değil, aynı anda gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Daha önceden şirketin çalışması, bu üç sürece bölünmüş yaklaşık otuz işlevsel eylem dizisinden oluşmaktaydı. Değişim mühendisliği ile birlikte bu üç süreç, tek bir süreç gibi yürütülebilmektedir. Elde edilen sonuçlar ise umut vericidir (Hammer, Stanton 1995: 186-189).

Son olarak, gelişmekte olan ülkelerde de değişim mühendisliği yaklaşımının başarıyla uygulandığı örnekler vardır. Singapur, Mısır, Uruguay, Malezya

ve Macaristan gibi Çin, Hindistan, Filipinler ve Tayland'da da değişim mühendisliği çalışmaları sınırlı bir başarıyla olsa da uygulanmaktadır. Ancak Singapur deneyimi, başarıyla sonuçlanmış ve diğer ülkelere önemli ipuçları sunmuştur. Neo, bunları şu şekilde sıralamaktadır (Saxena, Aly 1995:292):

*Bilgi teknolojisi tabanlı sistemler için, sorun yönelimli araştırma süreci oluşturulmuştur.

*Stratejik bir vizyon geliştirilmiştir (Singapur için yaşamsal değeri olan uluslararası ticaretin geliştirilmesi, stratejik vizyon olarak belirlenmiştir) (Saxena, Aly1995: 287).

*Çok sayıda kamu kurumunun koordinasyonu ve faaliyetlerinin bütünleştirilmesi gerçekleştirilmiştir.

Ancak bu çalışmalardan ikincisi, değişim mühendisliği başarısında çok büyük bir önem taşımaktadır ve Singapur deneyiminde de öyle olmuştur.

Sonuç olarak değişim mühendisliği yaklaşımı, kamu sektöründe ya da misyon kurumlarında çeşitli zorluklarla karşılaşabilecektir. Ancak, bu zorluklara karşı gerekli önlemler alınarak yanıt verilmesi durumunda ve değişim mühendisliğinin felsefe ve ilkeleri hırsla ve ısrarla uygulandığında, kamu yönetiminin ve ilgili karar sürecinin başarılı olması sağlanabilecektir. Çünkü, değişim mühendisliği, “iş” yapılan her yerde uygulanabilmekte ve başarılı olabilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can, “Organizasyonel Performansta Atılım (Breakthrough) için Yeni Bir Yönetim Tekniği: Benchmarking”, **MESS Mercedes Dergisi**, Yıl:3, Sayı:11, İstanbul, Temmuz 1998.
- ATAMAN, Göksel, **İşletme Yönetimi, Temel Kavramlar ve Yeni Yaklaşımlar**, Erdiz Masaüstü Yayıncılık Yayın No: 181, İstanbul 2001.
- BİÇER, İ., Hakkı, SUNGUR, HAKAN, “Yönetimde Davranışsal Düşünce: Business Process Reengineering”, **Tüsiad-Kalder 4. Ulusal Kalite Kongresi**, İstanbul 8-9 Kasım 1995.
- DİNÇER, Ö. ve Y. FİDAN, **İşletme Yönetimi**, Beta BYD AŞ., İstanbul 1996.
- HAMMER, M. ve J. CHAMPY **Değişim Mühendisliği: İş İdaresinde Devrim İçin Bir Manifesto**, (Çev. Sinem GÜL), Sabah Kitapları, 2.baskı, İstanbul 1993.
- HAMMER, M. ve S.A. STANTON **Değişim Mühendisliği Devrimi: Ne Yapmalı, Ne Yapmamalı?**, (Çev. Sinem GÜL), Sabah Kitapları, İstanbul 1995.
- HALACHMI, A. ve T. BOVAIRD “Process Reengineering in The Public Sector: Learning Some Private Sector Lessons”, **Technovation**, vol.17, 1997.
- LUTHANS, F. 1995 **Organizational Behavior**, 7.Edition, McGraw-Hill Inc.

- SAYIN, E. "Reengineering and A Scenario-Based Implementation Trial For The Turkish Ministry of Education", **Ninth World Productivity Congress**, June 4-7, vol.1, İstanbul, 1995.
- SAXENA, K.B.C ve A.M.M. ALY "Information Technology Support for Reengineering Public Administration: A Conceptual Framework", **International Journal of Information Management**, vol.15, no:4, 1995.
- SAVAŞ, H. "Değişim Mühendisliği ve İşletmeler Açısından Önemi", **Verimlilik Dergisi**, no.4, 1997.
- WHITFIELD, R.C. ve I. SZETO "Business Process Reengineering For Small Building Products Manufacturer", **Journal of Management in Engineering**, vol.13, no:6, November/ December, 1997.
- <http://www.5Mworld.com/mkarsiv/mk18.htm>.

KAMU YÖNETİMİNİN MODERNLEŞMESİNDE ŞEFFAFLAŞMA SORUNU

Yasin SEZER*

Naci KARGIN**

GİRİŞ

Gizlilik, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması şeklinde açıklanabilir. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, birçok işlem ve eylemin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade etmektedir. Benzer gibi görülmesine rağmen aslında bu iki terimin ontolojik ve metodolojik farkları mevcuttur. Kapalılık, yönetimin hizmet yürüttüğü çevre ya da halka karşı duyarsızlığını ifade ettiği halde; gizlilik, hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlediği bir politikayı ifade eder¹.

Dünyamızın yaşadığı modernleşme ve globalleşme sürecinde kamu yönetiminde egemen olan gizli ve dışa kapalı uygulamalara alternatif olarak yönetilenlerin daha fazla katılımını sağlayan, yönetimin işlem ve eylemlerinin yönetilenler tarafından bilinebildiği şeffaf yeni bir kamu yönetimi anlayışı geliştirilmiştir. Bu çalışmada, klasik kamu yönetiminin nasıl bir değişim göstermesi gerektiği sorunsalı katılım, şeffaflık, gizlilik geleneği ve açıklık ihtiyacı noktalarından irdelenmektedir. Önce devletin neden güncel gelişmeleri takip etmesi gerektiği irdelenirken, şeffaf ve katılımcı bir yapıyı alarak kendini çağdaş anlayışa uydurmaya çalışması zorunluluğu incelenmeye çalışılacaktır. Gizlilik geleneğinin tarihsel temellerine inilerek, açıklık ihtiyacının sosyo-kültürel ve ekonomik gerekçeleri sunulacaktır.

* Yrd. Doç. Dr. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

**Araştırma Görevlisi, Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Musa Eken, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, C.27, Sayı 2, Ankara, Haziran 1994, s.25.

Çalışmada ayrıca, katılım ve şeffaflık mekanizmasının alt ve üst yapıdaki gelişmeleri örneklenmeye çalışılarak, alt yapı üst yapı arasındaki diyalektik ilişki noktasında üst yapının alt yapıyı nasıl etkilediği irdelenirken geçmişte merkezi devlet tarafından öne sürülen gizli ve kapalı olma gerekliliğinin sebepleri artık günümüz dünyasının konjonktüründe geçerli olup olmadığı tartışılacaktır. Ayrıca sorunun günümüz Türkiye'si açısından şimdiki durumu anket çalışmaları, uluslararası istatistiksel veriler ve olgunun tarihsel temelleriyle birlikte sunulmaya çalışılacaktır.

Gizlilik ve Kapalılığın Tarihsel Kökenleri

Gizliliğin ve kapalılığın tarihsel anlamda kökenlerine inildiği zaman kabile hayatındaki ihtiyar meclislerinin kapalı kapılar arkasındaki görüşmelerine kadar inilebilir².

Yönetmek fonksiyonu herhangi bir topluluk içerisinde bazı önemli özellikleri ve kabiliyetleri taşıyan insanlar tarafından yapılmasıyla birlikte, bu fonksiyonun icrası yavaş yavaş yapısalılık kazanarak belli insanların dışına kapatılmaya başlanmıştır. Önceleri en yaşlı, en deneyimli, en becerikli üyeler tarafından yerine getirilmiş, daha sonra ise bu durum seçimle değil de devir yoluyla olmaya başlamıştır. Pek doğal olarak da, bu fonksiyon yavaş yavaş belirli bir aile tarafından yerine getirilmeye başlanarak, o aileye mensup olmayanlar için yönetim fonksiyonu gizliliğini ve kapalılığını artırarak devam etmiştir.

Yönetimin elindeki imkânların ve araçların artması vatandaşların hakları ve yönetimin sorumluluğu noktasında yönetimi hukuka ve ihtiyaçlara uygun davranmasının zorunluluğunu daha da ön plana çıkarmıştır. Modern devletin kurumsallaşması süreci de aslında bu iki aktör arasındaki (yöneten ve yönetilen) etkileşimin ve diyalektik anlamda çatışmanın bir süreci de denilebilir.

Feodalitenin yıkılmasıyla birlikte ortaya çıkan merkezi devlet yapısında bu ilişki sürekli olarak yönetenlerin lehine doğru bir gelişme gösterirken, bu sınırsız gelişme yavaş yavaş yönetme fonksiyonunun yönetilenler tarafından yerine getirilmesi mümkün olmayan bir aktivite haline gelmesine kadar devam etmiştir. Diğer bir ifade ile, feodalitenin yıkılmasıyla birlikte, merkezi devletin gittikçe güçlenmeye başlaması, yönetimle ilgili fonksiyonların gittikçe monarkların ve yardımcılarının eline geçmesine neden olmuştur. Böylece, yönet-

² ibid.

mek meslek haline gelerek sanki bu fonksiyonun icrası yönetilenlerin ilgi alanında olamaz anlayışı yerleşmeye başlamıştır³. Yönetilenler karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil edilmedikleri gibi, idarenin eylem ve faaliyetlerinin gereklilikleri ve ayrıntıları hakkında bilgi alamamakta -bazen işlem veya faaliyetler kendileri hakkında olsa dahi- ve hiçbir şekilde iradesine başvurulamamaktaydı.

Tarihsel süreç dikkate alındığı zaman feodalitenin yıkılması ile birlikte istikrar arayışlarının artıyor olması merkezi hükümetlere de yerleşme ve büyüme imkânı tanımıştır. Osmanlı Devletinin de kuruluşuna bakıldığı zaman benzer bir durumun söz konusu olduğunu görmekteyiz çünkü bir beylik olarak ortaya çıkan Osmanlı Devletinin bir taraftan Selçukluların diğer taraftan da Bizanslıların eski güçlerini kaybetmiş olmasıyla bölge halkının istikrar ve adalet ihtiyaçlarını karşıladığı için konjonktürel anlamda işinin kolaylaşmış olduğu söylenebilir. Böyle bir durumu çok iyi değerlendiren Osmanlı, kısa zamanda merkezi bir devlet halini almıştır.

Osmanlı Devletindeki merkezîyetçiliğin çok önemli farklılıklarından birisi bürokratik yapısına göz atıldığında anlaşılacaktır. Osmanlılar, ordusunu, bürokrasisini ve üst yönetim organlarını devşirme yoluyla elde ettikleri gayri Müslim ailelerin çocuklarından oluşturmuşlardır. Böyle bir yöntem hem devletin bekası noktasında, hem de toplumla bağların koparılması noktasında önemliydi. Toplumsal tabanı olmayan yöneticiler, hem toplumla birleşememişler hem de kendi geleceklerini devletin geleceğinde gördüklerinden devletin zarar görmemesi için her şeylerini feda edecek durumda olmuşlardır.

Ayrıca, bürokrasinin bir sınıf dayanışmasını andırır bir şekilde hareket ettiği ve halktan kendilerini çekmeye çalışmaları⁴ da, - bunun örneklerinden birisi de yönetici kesimle halkın konuştuğu dillerin yapısının farklı olması verilebilir, - toplumun ve yönetimin farklı farklı olmasını ve ister istemez yönetici ve yönetilen ayrımını ortaya çıkararak bunu yapısalılaştırmış olması kaçınılmaz olmuştur⁵.

Ayrıca Osmanlı Devleti, genel siyasetini “değişmeme” ve “herkesi yerinde tutma”⁶ üzerine oturttuğu için, yönetilen kısım olan halkın (reaya) kendi işini ve

³ Bruno Lasserre, Noelle Lenoir, Bernard Strin, *La Transparence Administrative*, PUF, Paris, 1987, s.3; Brian Chapman, *İdare Mesleği*, (Çev. Cahit Tutum), TODAİE, Ankara, 1970, s.313.

⁴ Saif Güran, “Yönetimde Açıklık”, *İHİD*, Yıl 3 S. 1-3, 1982, s. 106; Doğan, s. 134.

⁵ Emre Kongar, *21. Yüzyılda Türkiye – 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı*, 21. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999 s.56-57.

⁶ Halil İnalcık, “The Nature of Traditional Society - Turkey”, *Political Modernization in Japan and Turkey*, (der.) Robert F.Ward and Dankwart O. Rustow, 1970, Princeton, Princeton University Press affen Kongar, s.58.

mesleğini bırakıp yönetim meseleleriyle uğraşması tercih edilmediği gibi, potansiyel bir tehlike de oluşturabilirdi. Çünkü, Kongar’a göre, Fatih’in Çandarlı Halil Paşayı öldürtmesinin arkasında Türk soylularının yönetimi paylaşmak arzusu yatabileceği ihtimali vardı. Dolayısıyla, Osmanlıların bazı özelliklerinin Türkiye için de geçerli olması noktasında bazı yapısal problemlerin de hala devam etmesi açısından Osmanlı tarihinin ve toplumsal yapısının bütün yönleri ile bilinmesi ülkemizdeki gizlilik geleneğinin ve açıklık ihtiyacının daha iyi anlaşılması bakımından faydalı olacağı söylenebilir.

Yönetilenlerin karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil edilmeleri; idarenin eylem ve faaliyetlerinin gereklilikleri ve ayrıntıları hakkında yönetilenlere bilgi verilmemesi ve hiçbir şekilde iradesine başvurulamaması anlayışının yavaş yavaş statükoculuğa dönüşmesini yadırgamamak gerekir. Çünkü yönetilenlerin bilgisi ve ilgisi dışında yapılmaya başlanan icraatların, denetlenmesi de mümkün olamamakta ve neyin doğru neyin yanlış olduğu da uygulayanların inisiyatiflerine bırakılmaktadır. Statükoculuğun doğal sonucu olan gizlilik ve dışa kapalılık yapılan yolsuzlukların gizli kalmasına ortam hazırlarken, vatandaşları da bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz bırakmaktadır. Bunun yanında, karar alma mekanizmalarının dışa kapalı ve hiyerarşik olmasının rüşvet kurumunun yapılaşmasında da etkili olduğu belirtilmektedir⁷.

Yönetimin katılıma ve etkileşime kapalı olması sonucunda karar verme mekanizmalarında kurumlardan ziyade bireyler ön plana çıkarlar ki, bu durum zaten müdahalenin, denetimin ve katılımın olmamasının normal sonucudur. Bu aynı zamanda yönetimde sürekli aynı kişilerin de görev almasının ortak sonucudur. Böyle bir konjonktürde bireylerin ellerindeki yetkileri yönetilenlerin aleyhine olacak bir biçimde genişletmeleri ve yönetimde siyasal karar alma ve uygulama süreçlerinde ortaya çıkabilecek özel çıkar sağlama çabalarıyla da çakışması ve aynı doğrultuya yönelmesi kaçınılmaz olacaktır⁸.

Şeffaf ve Denetlenebilir Bir Kamu Yönetiminin Gerekliliği

Dolayısıyla böyle bir oluşumun ortaya çıkaracağı olumsuz tabloyu ortadan kaldırma yollarından birisi “kamuda şeffaflık ve denetlenebilirlik” stratejisidir. Diğer bir ifade ile, “...*bu olumsuz tabloyu değiştirmesinin, yönetenler ve yönetilenler arasındaki uçurumu kapatıp, toplumsal güveni yeniden yarata-*

⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 44.

⁸ TÜGİAD, *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23 – Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, TÜGİAD Yayını, Nisan 1997, s.12.

bilmesinin yolu, siyasete, (ve dolayısıyla yönetime) ‘vatandaş iradesini’ gerçek anlamda yansıtacak mekanizmaları oluşturabilmesinden geçmektedir. Belli aralıklarla yapılan seçimler bu konuda yeterli olamamakta, en radikal politikacılar bile seçildikten sonra mevcut işleyişin bir parçası haline gelmektedirler. Vatandaş iradesini, seçimler dışında, başka ara mekanizmalarla siyasi karar alma sürecine katabilmenin ön koşulu, tüm kamu politikalarında şeffaflığın sağlanması ve kamusal bilgilerin halkla paylaşılmasıdır. Sonuç olarak, şeffaflık devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması olarak tanımlanmaktadır⁹.

Ayrıca, Gözaydın, bu noktada şöyle düşünmektedir: “Saydam ya da şeffaf yönetim, yönetime katılım, bilgilendirme hakkı, özel yaşamın korunması birbirleriyle bağıntılı kavramlar. Bir kelime oyunu yaparak, saydam ya da şeffaf idare kavramının tam zıddını düşünelim: karanlık ya da mat idare. Böyle bir yönetim, yönetim mekanizmasının ayrı bir organizma haline gelmesi demek. Bu organizma dışında kalanların “öteki” olarak kabul göreceği, hatta bir “sürü” olarak algılanacağı bir sistem demek. Yani, yöneten-yönetilen ikiliğinin şiddetle vurgulandığı bir yapı demek¹⁰”.

İşte bu noktada karar alma mekanizmalarının sadece içerisinde olanlara değil de konuyla ilgili olan uzmanlara, sivil toplum kuruluşlarına ve gerekirse uluslararası oluşumlara da açık olması gerekir. Bir başka yazar konuyu şöyle özetlemektedir:

“Katılımcı Kamu Yönetimi uygulamasının temel dayanağı, kamu hizmetini üretenlerin (yerine getirenlerin) örgütleri ile bu hizmetlerden yararlananların örgütlerini ve aynı kamu hizmetinden sorumlu kamu kuruluşlarının yöneticilerinin bir araya toplanıp, ilgili kamu hizmetinin yapılmasına, işleyişine, eksikliklerine ve denetlenmesine yönelik ortak kararların alınabilmesi, tartışılabilmesi, ve yeni fikirler, görüşler, kararlar üretilebilmesi ilkesidir. Bu anlamda; sivil toplum örgütlerinin nasıl devreye sokulabileceğinin tartışılması da konunun bir başka boyutunu oluşturmaktadır¹¹”.

⁹ ISO, *Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi*, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, Mart 2001, İstanbul, s. 11.

¹⁰ İhtar Gözaydın, “Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar”, *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Ulusla arası Sempozyumu Bildirileri*, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 127.

¹¹ Muharrem Varol, *Örgüt Sosyolojisine Giriş*, A.Ü. İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara, 1993, ‘e atfen, Ali Öztekin, “Katılımcı Kamu Yönetimi”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 26, Mart 2002, İstanbul, s. 134.

Yönetime Katılım

Burada tam anlamıyla belirtilmemiş olmakla birlikte, aslında en gerekli unsur, bu hizmetin gerçek taraflarının da bu karar alma ve uygulama süreçlerine her anlamda katılabilmenin sağlanabilmesi gerekliliğidir. Bu zamana kadar farklı gerekçelerle reddedilmiş ve uygulanamamış olan bu pratiğin, bilgi teknolojilerinin kamusal alana yansıtılmasıyla ve özellikle e-devlet projeleriyle tam anlamıyla uygulanabileceği olgun ve müsait bir platform bulacaktır.

Zaman içerisinde meydana gelen etkilemeler, etkileşimler ve ilişkiler sonucu yönetim fonksiyonu dışı açılma gereğini hissederek çeşitli katılım mekanizmaları oluşturmuştur. Biz çalışmada konunun ilgi alanını bu gelişmelerden ziyade, bilgi edinme hak ve özgürlüğü ile bunun doğal bir sonucu olan yöntemlerden birisi olan katılımcı yönetim veya “gün ışığında yönetim” diye anılan yönetim çeşitleri üzerinde durmayı planlamaktayız.

Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü

“En yalın tanımıyla bilgi edinme hak ve özgürlüğü, idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlüktür. Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkarıp sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten, gün ışığında yönetim ya da yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir.”¹²

Gün Işığında Yönetim (Sunshine Act) aslında 1946’lı yıllarda başlayıp 1970’lerde tamamlanan bir sürecin A.B.D. Kongresi’ndeki sonucunda ortaya çıkmış olan bir kanunun ismidir. Dolayısıyla modern anlamda, böyle bir yönetim anlayışının kaynağı A.B.D.’de yatmaktadır. Böyle bir yönetim tarzı zaman içerisinde hem akademik hem de pratik alanda benimsenmeye başlamıştır. Hatta, Özay’a göre, çoğulcu, katılımcı, demokratik bir hukuk devletinin günümüzde taşıyabileceği tek isim olarak “Gün Işığında Yönetim” öne çıkmaktadır¹³.

¹² İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996; Ramazan Yıldırım, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s.228.

¹³ İl Han Özay, “Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi”, *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s. 275-276.

Tartışmanın akışı içerisinde son zamanlarda ortaya çıkmış olan kamu yönetimi paradigmalarının veya paradigma denemelerinin kamu hizmetleriyle ilgili bilgi alma ve edinme özgürlüğüne, katılıma ve etkileşime bakış açıları değerlendirilmeye çalışılırken, bütün bu kuramsal çerçevelerin eş zamanlı olması aynı ya da benzer savları taşımaları anlamına gelmemektedir.

Burada ortaya çıkan bir paradokstan bahsetmenin de yararlı olacağı kanaatindeyiz. Modern kamu yönetim paradigmalarından biri olan Kamu İşletmeciliği Okulu'nun¹⁴ bir takım savları, kamu yönetiminin de bir işletme mantığıyla işletilmesinin mümkün olduğuna yöneliktir. Bu okulun iddialarına göre, kamu yönetimi, bir uzman işidir ve yönetici olan uzmanlara bir “manevra alanı”¹⁵ sağlanması talep edilmektedir. Bu durumun önemle vurgulanmakta olduğunu görmekteyiz. Dolayısıyla, böyle bir anlayışın burada bahsettiğimiz etkileşim, katılım ve sivil toplum oluşumlarının karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil olma durumu paradoksal bir problem sunmaktadır¹⁶.

Çünkü, işletme mantığının gizlilik ve kapalılık noktasında kamu yönetimiyle karşılaştırıldığı zaman daha az şeffaf olmasının yanında, kamu yönetimi için bir sorunsal oluşturan güdülenme açısından “bireysellik-kolektiflik” arasındaki gerilim¹⁷ noktasında da ortaya önemli sorunlar çıkarmaktadır. Bilindiği üzere, işletmelerdeki yöneticiler için başarı ilk başta, daha çok bir bireysel güdülenmeden ve kendi kendini kontrol etmeden geçmesi sonucunda ortaya çıkarkenki durum örgüt içiyle sınırlı olurken, kamu yönetimi örgütlerinde durum, çok fazla faktörlerin devreye girmesiyle; siyasal partiler, denetim mekanizmaları, bürokratik gelenekler, uluslar arası etkenler vs., daha çok kolektif bir yapı sunmaktadır. Gizlilik ve kapalılığın denetimi, aşılması ve şeffaflaşması açısından ise, işletmelerin bireysellik yapısı kamunun kolektifliği yanında biraz sorunsaldır.

Ayrıca bu okul, eğer yönetim fonksiyonunun tam anlamıyla etkin olması isteniyorsa, uzmanların işlerine müdahalenin yönetimin fonksiyonelliğini düşüreceğini iddia etmektedir. Fakat bunun yanında eğer müdahale edilmezse, uzmanların etraflarında – zaten doğal yollarla ortaya çıkacak – koruma alanları oluşacaktır. Böylece kamuoyu, ortaya çıkacak gelişmeler karşısında yönetimin

¹⁴ Bu okulun, kamu yönetimi içinde paradigma olup olmadığı sorunsaldır. Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, C. 33, S.3, Ankara, Eylül 2000, s. 15-31.

¹⁵ İbid.

¹⁶ İbid.

¹⁷ İbid.

nasıl tepki vereceğini bilemeyecekleri gibi, verilen yönetsel tepkilere de müdahale edilemeyecektir. Karar alanlara hiçbir şekilde yumuşak denetim yolları olan soru, gerekçe vb. mekanizmalar uygulanamayacaktır. Bu durumun aslında yeni sağ politikalarının denetimi aşma çabalarının kamudaki bir yansıması olarak görülmesi gerekmektedir.

Aslında bu noktada, alt yapı ve üst yapı arasındaki yapısal etkileşimi ve bunun sonuçlarını göz ardı etmemek gerekir.

Altyapı- Üstyapı Arasındaki Etkileşim

Gözyayın, bu noktaya TBMM'deki bilgi edinme ve denetim yollarından biri olan ve Anayasamızın 98. maddesinde belirtilen “soru” kurumunun işleyememesi sonucunda sadece ülkemize has olan bir kurumun oluşmasına, her birleşimin başında üç milletvekiline gündem dışı beş dakikalık söz verilmesinin sebep olduğunu belirtmiştir. Milletvekilleri kendi sözlü sorularına bile sahip çıkmayarak oturumda bulunmayarak sorularının düşmesine sebep olurken, iktidara sahip bakanlar ise, uzun süre cevap vermeyerek soru sahibinin oturumda olmadığı günleri seçerek soruları düşürebilmektedirler¹⁸.

Dolayısıyla, siyasal ve hatta yönetsel mekanizmalarımızın en üst kurumunu oluşturan böyle bir kurumun denetim ve karar alma mekanizmalarına katılıma verdiği böyle bir yaklaşım elbette alt yapıyı etkileyerek, daha alt düzeylerdeki mekanizmalara belki de kalıtsal ve yapısal anlamda örnek teşkil edebilir ve zaten kendine müdahale edilmesine doğal olarak karşı olan bürokrasinin ve bürokratların önüne bilinçaltında da olsa gösterilecek bir örnek teşkil ederek denetimin ve etkin katılımın önüne yapısal olarak çıkabilir.

Yine bir üst yapısal ve aynı zamanda tarihsel bir etki olarak Osmanlı ve ondan sonra kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk üst yönetici kesimini oluşturan Devletçi-Seçkinçi¹⁹ sınıfın toplumun kendi kendini değiştirecek sosyo-ekonomik sınıfları ve temelleri olmamasını gerekçe göstererek toplumu devlet eliyle değiştirme çabasında yatmakta olduğu düşünülebilir. Çünkü bu sınıf, yönetmek olgusunun yönetici sınıfın elinde olduğunu düşünerek halkın kendi kendini yönetme yeteneği olmadığını ve ancak aydınlar kesiminin ve üst yöneticilerin yapacakları sosyo-kültürel devrimlerle kendi kendini yönetme

¹⁸ A. Coşkun Kırca, *Devlet'de Yozlaşmayı Yenmek: Türk Siyasi Sisteminin Bozuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme*, cilt 1, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1994, s. 21'e atfen Gözyayın, s. 124.

¹⁹ Kongar, s. 56-57.

yetisini kazanabileceklerini öngörmekteydiler. Dolayısıyla, kısmen de olsa hala böyle bir anlayışın devlet yönetimindeki siyasi ve yönetsel kadroları elinde bulunduranlar tarafından bilinçaltında da olsa bulunduğu düşünüldüğünde gizlilik geleneğinin ve devlet sırrı olgusunun bilgi edinme ve öğrenme hakkı ve özgürlüğü karşısında neden bu kadar yapısallaşmış bir anlayışın bulunduğu tahmin edilebilmektedir.

Kendi tarihsel birikintilerimiz yanında Alman ve Fransız bürokratik geleneklerinin²⁰ de yapmış oldukları katkı ile Cumhuriyet döneminde de bürokratik kadroların dokunulmazlık gücünü ellerinde bulundurdıklarını görmek mümkündür. CHP'nin tek parti olduğu dönemlerde yönetsel kadroların gittikçe özerkleştiklerini söylemek mümkündür. Fakat bu özerkleşme, daha sonra yapılmak istenen reformlara ve gizlilik geleneğinin uzantılarının bırakılması çalışmalarına tepki ve direnç gösterecektir²¹.

Yönetimde katılım yollarının açık olması aynı zamanda bazı hak ve özgürlüklerin Anayasada düzenlenmiş olmasını beraberinde getirmektedir. 1982 Anayasasında bilgi edinme hak ve özgürlüğünün anayasal temeli ne yazık ki ülkemizde mevcut değildir. Sadece dilekçe ile ilgili haklar ve hak arama hürriyetinden bahsedilmektedir²². Fakat böyle bir konuda açıklık olmadığı gibi, anayasamız böyle bir hakkın oluşması yolunu da kapatmayarak boşluk oluşmasına sebep olmuştur. Yasama organının bu konuda mutlak takdir yetkisine sahip olduğu düşünülse de bilgi edinme hak ve özgürlüğünü yasaklayan veya

²⁰ Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul 1982, s.53; İlyas Doğan, "Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?", *T.C. Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 17-18 Ocak 1998, s. 137.

²¹ Metin Heper, Chong Lim ve Seong-Tong Pai, "Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri ile İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Prof. Dr. A. Şükrü Esmer'e Armağan*, 1981, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fak. Yay. s. 137-138'a atfen Doğan, s. 137.

²² VII. Dilekçe hakkı

Madde 74.- (3.10.2001-4709) Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. (3.10.2001-4709) Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir.

A. Hak arama hürriyeti

Madde 36.- (3.10.2001-4709) Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz. (<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/Anayasa2001.htm>)

kısıtlayan bir kanun çıkarması durumunda, uluslararası hukukun sınırlayıcı hükümlerinin yanında²³ siyasal engellerle karşılaşması kuvvetle muhtemeldir.²⁴

Aslında, Danıştay, bilgi edinme hak ve özgürlüğünden dolayı olarak bahsetmekte ve bireyi koruyucu nitelikte kararlar almaktadır. Danıştay, bir kararında²⁵, İdarenin göndermediği belgelerin de kişinin savunmasının yanında dikkate alınması ve öylece karar verilmesi gerektiğini belirtmekte, diğer bir kararında²⁶ da, işlemin sebebi olmasına ve ara kararlarıyla istenilmesine rağmen gönderilmeyen soruşturma raporuna dayanılarak karar verilemeyeceğine karar vermiştir. Böylece, Danıştay ismen söylemese de, içerik olarak bilgi edinme hak ve özgürlüğünden bahsetmektedir.²⁷

Yönetimin Geliştirilmesi

Bilgi edinme hak ve özgürlüğünün sonuçları sadece bireyler ve vatandaşlar için değil, aynı zamanda yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak da düşünülmektedir. Bu durum KAYA raporunda “HALKLA İLİŞKİLER VE ENFOR-MASYON” bölümünde ve “Öneriler” kısmında da dile getirilmiştir²⁸:

“Yönetimler ancak etkili ve sistemli halkla ilişkiler programları aracılığıyla hizmet ilişkisi içinde oldukları toplum kesimlerinin katılım, destek ve işbirliğini sağlayabilme olanak ve gücündedirler. Bu açıdan alındığında, kamu kesiminde örgütlenen halkla ilişkiler birimleri, kuruluşun hizmet ilişkisi içinde bulunduğu kesimlerle (kendi çevresi ile) sağlam bağlar kurarak, onlarla bütünleşmeyi sağlayacak bir uygulamaya dönük işleyleştirmen yoksun durumdadırlar.

Bu durum, Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler anlayışı ve uygulamasının öze yönelik bir biçimde gereği gibi yerleşmemesinin bir sonucu olarak

²³ Böyle bir durumda AİHS ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin (77)31 sayılı Kararından doğan uluslararası yükümlülüklerimize ters bir durum ortaya çıkar. Bilgi edinme özgürlüğü, AİHS’de 10. Maddede “ Herkesin anlatım özgürlüğü vardır. Bu hak kanaat özgürlüğünü ve kamu makamlarının karışması ve sınırlar söz konusu olmaksızın, bilgi ve düşüncelerin alınmasını ve iletilmesini içerir.” denilerek iletişim özgürlüğüyle beraber düzenlenmiştir. Ayrıca, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince alınan 28 Eylül 1977 tarih ve (77)31 sayılı kararın II. Nolu ilkesinde “ ilgilinin isteği üzerine, idari işlem tamamlanmadan önce işlemin dayanakları olacak bütün veriler hakkında, en uygun gerçeklerle bilgi verir” hükmü vardır.

²⁴ Yıldırım, s.229.

²⁵ D.5.D, 25.9.1996 gün, E.1996/1345, K.1996/2819, DD., S.93, s.307.

²⁶ D.5.D., 5.12.1993 gün, E.1993/3084, K.1995/3898, DD., S.91, s.534.

²⁷ Yücel Uğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000, s. 229.

²⁸ *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, TODAİE Yayını, Ankara, 1991. (<http://www.todaie.gov.tr/ekutuphane/kaya.pdf>)

düşünülebilir. Bunun sonunda varolan birimlerde halkla ilişkiler, yerini, basınla ilişkilere bırakma gibi bir eğilim içine girmiş gözükmektedir.” denilmiş ve öneri olarak sunulanlardan aşağıdaki paragraf konumuz açısından alınmıştır:

“Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının belirli bir anlam kazanarak, gelişme gösterebilmesinin ön koşulu, yönetimin kendisini halkın hizmetinde bir araç olarak görebilmesidir. Nitekim bunun bir gereği olarak, aşağıdaki temel ilkelerin birer çıkış noktası olarak ele alınıp benimsenmesi gerekmektedir. Buna göre:

-Devlet kuruluşlarınca yürütülecek örgütsel eylem ve işlemler halkın güvenini ve desteğini kazanıcı yönde olmalıdır.

-Yönetime halkın güven ve desteğini vermesinde, katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışı temel alınmalıdır.

-Yürütülen eylem ve işlemlerde, örgütsel açıklık olabildiği ölçüde bütün koşullarıyla sağlanmalı ve halkın yönetimden bilgi edinme hakkı her aşamada önemle dikkate alınmalıdır. Bu hak aynı zamanda, yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir.”

8. Beş Yıllık Kalkınma Planında “ulaşılacak istenen amaçlar, bu amaçlara ulaşılabilmesi için yapılması gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler ve uygulanacak politikalar” başlığı altında kamu ihalelerinde şeffaflık ve rekabeti temin etmek için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler olarak birçok şeyden bahsedilmiş ve özellikle şeffaflığın artırılarak gizli anlaşmaların cezalandırılması gerekliliği vurgulanmıştır. Şeffaflığın artırılmasında şartlar, ilan süresi ve sonuçlar hakkında kamuoyunun yeteri kadar bilgilendirilmesi öngörülürken, ihalelere danışıklı teklif verenlerin ise kazandıkları ihalenin çok üzerinde bir ceza verilmesi gerekliliği vurgulanmıştır²⁹.

Şeffaflığın ve açıklığın kamu ihalelerine uygulanması ekonomi ile yönetim arasındaki çok yakın ilişkinin bir örneği olarak gösterilebilir. 1997 verileriyle Türkiye’nin GSMH’ sinin %12-15’lerini oluşturan bu kamu alımlarının usul ve yöntemlerinin şeffaf bir şekilde belirlenerek bütün olumsuzluklardan arındırılması yönetimin yüksek ekonomik görevlerinden ve yetkilerinden biri olarak gösterilebilir. Kamu alımlarını açık ve şeffaf bir yöntemle gerçekleştiren idare kendisinin şeffaf, ayırım yapmayan ve nötral olduğunu göstererek, tedarikçilerinin ve kamuoyunun gözünde kendi güvenilirliğini artırabilmekte ve

böylece ülkenin genel işletme ve ekonomi çevreleri için örnek olabilmektedir. Böyle bir şeffaflık kamu parasının yanlış yerlere gitmesini önlemesinin yanında, toplumdaki etik çürümenin de önüne geçebilir³⁰.

Gizlilik ve Yozlaşma (Çürüme)

Gizlilik ve kapalılığın önemli bir sonucunun da çürümeye özellikle de, etik çürümeye yol açma potansiyelinin mevcut olmasıdır. Çürüme ontolojik anlamda modern yönetim anlayışının yeni bir sonucu olmadığı gibi sadece gelişmekte olan ülkelere de atfedilebilecek bir konu değildir.

Berlin’de bulunan “Transparency International”ın her yıl yayınladığı “Çürüme Yüzde Endeksleri”nde 1’den 10’a kadar bir sıralama üzerinden ülkeler yıllık olarak değerlendirilmektedir.

2002 yılı verileri Haziran 2002 de açıklanacağı için, 2001 yılı verileri ile, Baltık ülkeleri en temiz çıkarken, özellikle Finlandiya ve Danimarka 9.2 -10.6 ve 8.8 – 10.6 ile ilk 1. ve 2. sırayı paylaşırken, Afrikalı, Uganda ve Nijerya ile bazı uzak doğulu ülkeler, Endonezya ve Bangladeş, bu cetvelin en altında yer almaktadırlar. Hatta en gelişmiş kabul edilen ülkelerden A.B.D ve Almanya ve Japonya ne yazık ki bu cetvelin en temiz kısmında değil ortalarında, sırasıyla, 16. 20. ve 21. yerlerde yer bulabilmektedir. Ülkemiz ise, 2.0 - 4.5 puanlar ile, Mısır ve El-Salvador ile 54. sırayı almaktadır³¹.

Çürümeye yüz tutmuş kamu görevlileri, en alt kademede ki kamu görevlisinden en yüksek seviyelerdeki siyasal liderlere kadar, aslında modernleşme sürecinde ve ekonomi üzerinde çok negatif bir etki oluşturmaktadırlar³².

Bu durumun özellikle hesap verebilirlik düzeyleri düşük olan yönetsel sistemler için daha çok geçerli olduğunu belirtmek gerekir. Yoksa, örneğin, bu negatif etkilerin en önemlilerinden olan rüşveti ve kayıt dışı ekonomiyi dünyanın en gelişmiş ekonomilerinde ve sosyal sistemlerinde gözlemlemek mümkündür.

Çürümenin belki en eski pratiklerinden biri olan rüşvet, karar verme yetkisini elinde bulunduran kişilerin bu yetkilerinden dolayı elde ettikleri ranttır³³.

³⁰ Paul Vandoren, “Public Procurement, Transparency and Corruption, European Commission DG Trade”, TESEV, www.tesev.org.tr/ocak, İstanbul, 2000.

³¹ <http://www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.html>.

³² S.M. Ghazanfar, S. Karen, “Third World Corruption: A Brief survey of the Issues”, *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, V.25, no.3, s. 351-68.

³³ Orhan Çoban, “Organize Olamayan Sosyo-Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, Haziran, TODAİE, Ankara, 1999, s.2.

Sosyo-ekonomik kurumlaşmayı tamamlayamayan sistemlerin organize olarak ortaya çıkmış bir kurumu olan rüşvetin sebepleri arasında maaşların düşük olması, yeterli ve etkili bir hukuki denetiminin olmayışı, karşılıklı bireysel çıkarların olması³⁴ ve eski koloni ülkelerin yapısal sorunları ve benzer elemanlar sayılmaktadır³⁵. Sayılan bu sebepler doğru olmakla birlikte, kapalılık ve gizliliğin temel sonuçları arasında gösterilen araştırma düzeyinin düşük olması ve yakalanma riskinin ortadan kalkmasının da rüşvete teşebbüs eğilimini artırdığı söylenebilir³⁶. Çünkü, yolsuzluklar-özellikle kamu ihalelerinde- daha çok gizlilik ve karanlığın olduğu noktalarda görülmektedir³⁷. Bu noktada kamu yönetiminde görülen yozlaşmanın önlenmesinde şeffaflık önemli bir unsur niteliğindedir.

Çürümenin bir diğer sonucu da devlet mekanizmasının kamuoyu açısından siyasal ve idari meşruiyetinin azalması veya kaybedilmesidir. Eğer gizlilik ve kapalılık devletin içinde “oyunun kurallarına göre oynanmadığı” izlenimini insanlara verirse, önceleri çok hızlı sosyo-ekonomik değişime sebep olsa da, ilerleyen süreçlerde sosyal ya da siyasal anlamlarda patlamalara yol açabilir. Dolayısıyla, böyle bir meşruiyet kaybının hem idari hem de siyasal sonuçlarının en azından hafifletilmesi, gizliliğin minimuma indirilmesi ve sınırlarının çizilmesiyle mümkündür. Bu noktada açıklığa ve katılımı artıran bir yönetim anlayışına olan ihtiyaç da ortaya çıkmaktadır.

İşte bu noktada açıklığın ve katılımın tam anlamıyla yerleştirilmelerinin yanında temsil mekanizmalarının da gerçek işlerliğine kavuşması gerekmektedir. Son zamanlara kadar devlet, gerçekten önemli olduğunu iddia ettiği bazı gerekçeleri ileri sürerek gerçek açıklıktan ve şeffaflıktan yana olmazken, günümüz konjonktüründe özellikle seçim mekanizmalarındaki bazı gizli gizlilikler artık kendi meşruiyetlerini sağlamaktan uzak gözükmemektedir. Seçim

³⁴ Birçok durumda denetleyenler de bu tür hukuk dışı oluşumun içinde yer aldıkları için hukuki denetimlerden beklenen netice elde edilememektedir. Kamuoyu denetimi, bu eksikliğin giderilmesinde yardımcı olabilir.

³⁵ ibid.

³⁶ Ghazanfar- Karen, s. 368; M.S. Alam, “Some Economic Costs of Corruption in LDCs”, *Journal of Development Studies*, Vol.27, No.1, October 1990, s.89-97.

³⁷ Selçuk Akçay, “Corruption, Democracy And Bureaucracy: Empirical Evidence From Developing Countries”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 4, S. 1, Bahar 2002, s. 205-208.

sistemimizin ve % 10'luk barajın şeffaflık noktasında sorunlu olduğu söylenebilir.

Banger'in, "İdari Usul Kanunu Hazırlığı" Uluslararası Sempozyumu'na sunduğu bir tebliğde, Türk kamu üst yönetiminin İdari Usul hakkındaki düşünceleri araştırma anketi sonuçları sunumunda,³⁸ içlerinde Vali, Rektör, Müsteşar ve diğer üst yöneticilerinden oluşan 750 kişilik bir gruba gönderilen anketlerin 505'inin döndüğünü belirtmiş ve sorularla sonuçların bir kısmını açıklamıştır. Buna göre, bazı sorulara verilen cevaplar kamu üst yönetiminin şeffaflık ve açıklık hakkındaki fikirlerini yansıtırken, sistemin nasıl işlediği konusunda da bir fikir vermektedir³⁹.

"Kamu hizmetinden yararlananların hukuki güvenliği, hangi kuralların varlığı ile sağlanabilir?" sorusuna % 60'lık bir oran, "idarenin işlemini ne şekilde yapacağını açıkça belirleyen kurallar" seçeneğini işaretlerken; "kamulaştırmada olduğu gibi, bütün idari işlem ve eylemlerin ne şekilde yapılması gerektiğinin bir kanunla düzenlenmesi halinde ne düşünürsünüz?" sorusuna, % 64'lük bir oran "kanunda belirtilen şekilde davranılarak hukuka aykırı eylem ve işlemlerin tamamen önüne geçilebileceği, böylece yargının yükünün azalacağı" seçeneğini işaretlemiştir.

"Kanunla size tanınmış olan yetkileri kullanırken, müdahale edilmekte midir?" sorusuna % 39 "evet" derken, bunların % 35'i de bu müdahalenin milletvekilleri tarafından yapıldığını belirtmektedirler.

"Sizce idari karar alınmadan önce, ilgililerin bilgi sahibi olmaları gerekli midir?" sorusuna % 98'lik bir kesim "evet" derken, bunların % 44'ü "İdare, gerek duyduğu zamanlarda ilgililerin görüşünü almalıdır." seçeneğini işaretlemişlerdir.

"Kamu yöneticisi olarak bilgi ve deneyimlerinizi tam olarak kullanabiliyor musunuz?" sorusuna ise, % 67'lik bir kesim, "evet" demiştir. En çarpıcı durum ise, "Üst düzey kamu yöneticileri bu görevlere nasıl gelmektedirler?" sorusuna, % 70'lik oran, "Genel olarak kişisel ve siyasi nedenlerle" seçeneğini işaretleyerek mevcut sistemin çalışma prensipleri hakkında bir fikir vermektedir.

³⁸ Gürol Banger, "Türk Kamu Üst Yönetiminin İdari Usul Hakkındaki Düşünceleri Araştırma Anketi Sonuçları", *T.C. Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sem-pozyumu Bildirileri*, T.C. Başbakanlık Basımevi, 17-18 Ocak 1998, Ankara, s. 104 - 110.

³⁹ Her ne kadar anket alan çalışması 1997 tarihli olsa da, yapısal anlamda verilerin çok kolay değişmeyeceği düşünüldükçe alınmıştır. Benzer bir çalışmaya da henüz rastlanılamamıştır.

Bu sorulardan ve verilen cevaplardan ortaya çıkan sonuç, üst yönetimdeki insanlar da gerek mevzuatta gerekse pratikte hem ontolojik hem de metodolojik anlamda açıklıktan ve şeffaflıktan yana tavır koyarak, zaman içerisinde ortaya çıkan bürokratların “koruma alanları”nın dışına çıkılması gerekliliğini vurgulamaktadırlar. Ama bu durum, kuralların tam oturtulamaması ve denetimsiz bırakılması halinde, aslında yan etkilerinden çekinilen teknokrasi karşısında yönetimin siyasallaşması sorunsalına da sebep olabilir.

SONUÇ

Tarihsel anlamda bütün devletleşme evrelerinde, yönetim fonksiyonunda çeşitli ve değişen ölçülerde ve boyutlarda gizlilik ve kapalılık kural, açıklık istisna olmuştur. Gelişen dünyada eğilim, bölgelere ve ülkelere göre farklılık gösterse de gizlilikten açıklığa doğru olmuştur ve olmaktadır. Dolayısıyla, modernleşme öncesi devletlerin sundukları gerekçelerin çoğunun değişen dünyanın koşullarına uymadığı kolaylıkla söylenebilir.

Siyasal ve yönetsel anlamda değişen şartlar artık yönetimde açıklığın, katılımcılığın, şeffaflaşmanın artmasını zorunlu kılmaktadır. Fakat, kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen şeffaflığın her alanda ve her şekilde gerçekleşeceğini beklemek mümkün değildir. Özel birtakım bilgilerin ve dokümanların herkese açık olması aynı zamanda anayasal güvence altına alınmış olan özel hayatın gizliliği, ticari sır gibi bazı hakların ihlali anlamına da gelebilmektedir. O zaman yönetimde açıklık ve şeffaflıkla kastedilenin öncelikle devletin bürokratik yapısında zihniyet değişikliğinin yapılması; bilgi edinme hak ve özgürlüğü çerçevesinde yönetilenlere idare tarafından yapılan işlem ve eylemler konusunda daha çok bilgi verilmesi; yönetilenlerin yönetime aktif katılımının sağlanması anlaşılmalıdır.

Türkiye tarihsel birikimlerinin getirdiği katı devletçilik geleneğinin bir yan ürünü olan yönetimde gizlilik ve kapalılığı gelenek olarak sürdürme gelmiştir. Fakat gelişerek değişen bölgesel ve global faktörlerin de etkisiyle bu tutumun devam etmeyeceği ve açıklığa doğru eğilimin kuvvet kazanacağı rahatlıkla söylenebilir. Ayrıca mevcut siyasal ve politik konjonktür de dikkate alınırsa, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün katılım, şeffaflık ve özgürlük üçgeninde daha da besleneceği tahmin edilebilir.

Devletin fonksiyonlarını dijitalleştirmesindeki başarı bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önündeki çoğu bürokratik engeli kaldıracacağı gibi bürokrasideki yavaş ve hantal işleyişi de hızlandıracaktır. Gerekli teknoloji ve insan altyapısını kurabilirse, Türkiye, gelecek yıllarda eski mantalitesini bırakarak değişen dünyaya ayak uydurmakta başarılı olabilecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Ali Öztekin, "Katılımcı Kamu Yönetimi", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:26, İstanbul, Mart 2002.
- Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994.
- Bruno Lasserre, Noelle Lenoir, Bernard Strin, *La Transparence Administrative*, PUF, Paris, 1987, s.3; Brian Chapman, *İdare Mesleği*, (Çev. Cahit Tutum), TODAİE, Ankara, 1970.
- Coşkun Kırca, *Devlet'de Yoşlaşmayı Yenmek: Türk Siyasal Sisteminin Boşuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme*, Cilt 1, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1994.
- DPT, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Rekabet Hukuku ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.
- Emre Kongar, *21. Yüzyılda Türkiye – 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, 21. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999.
- Gürol Banger, "Türk Kamu Üst Yönetiminin İdari Usul Hakkındaki Düşünceleri Araştırma Anketi Sonuçları", *T.C. Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 17-18 Ocak 1998.
- Halil İnalıcık, "The Nature of Traditional Society - Turkey", *Political Modernization in Japan and Turkey*, (der.) Robert F.Ward and Dankwart O. Rustow, 1970, Princeton, Princeton University Press.
- ISO, *Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi*, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, İstanbul, Mart 2001.
- İl Han Özay, "Demokratik Yönetim ve Yönetimde Demokrasi", *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, Ankara, 17-18 Ocak 1998.
- İl Han Özay, *Günüşğinde Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996.
- İlyas Doğan, "Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir mi?", *T.C. Başbakanlık, İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, T.C. Başbakanlık Basımevi, Ankara, 17-18 Ocak 1998.
- İştar Gözaydın, "Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar", *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, Ankara, 17-18 Ocak 1998.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara, 1991. (<http://www.todaie.gov.tr/ekutuphane/kaya.pdf>)
- M.S. Alam, "Some Economic Costs of Corruption in LDCs", *Journal of Development Studies*, Vol.27, No.1, October 1990.
- Metin Heper, Chong Lim ve Seong-Tong Pai, "Siyasal Rejimler ve Kamu Bürokrasisi Türk ve Güney Kore Yüksek Kademe Yöneticileri ile İlgili Karşılaştırmalı Bir İnceleme", *Prof. Dr. A. Şükrü Esmer'e Armağan*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fak. Yay, 1981.
- Muharem Varol, *Örgüt Sosyolojisine Giriş*, A.Ü. İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara, 1993.
- Musa Eken, "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, Ankara, Haziran 1994.
- Orhan Çoban, "Organize Olamayan Sosyo-Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, Haziran, TODAİE, Ankara, 1999.

- Paul Vandoren, "Public Procurement, Transparency and Corruption, European Commission DG Trade", TESEV, www.tesev.org.tr/ocak, İstanbul, 2000.
- Ramazan Yıldırım, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", *T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri*, Ankara, 17-18 Ocak 1998.
- S.M. Ghazanfar, S. Karen, "Third World Corruption: A Brief Survey of the Issues", *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, V.25, no.3.
- Sait Güran, "Yönetimde Açıklık", *İHİD*, Yıl 3 S.1-3, 1982.
- TÜGİAD, *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23 – Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, TÜGİAD Yayını, Nisan 1997.
- Selçuk Akçay, "Corruption, Democracy And Bureaucracy: Empirical Evidence From Developing Countries", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1, Bahar 2002.
- Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul 1982.
- Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, C. 33, S.3, Ankara, Eylül 2000.
- Yücel Uğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000.

İNSANGÜCÜ PLANLAMASINA ÇAĞDAŞ BİR YAKLAŞIM: KARIYER PLANLAMASI

Murat YILDIZ*

Giriş

Avrupa’da 17. ve 18. yüzyıllarda başlayan sanayi devrimi ve modernleşme öncesine kadar güvenlik hizmetleri amatörce yerine getirilmekte iken; modernleşme hareketleri diğer alanlarda olduğu gibi güvenlik hizmetlerinde de kurumsallaşma ve bürokratikleşme sonucunu doğurmuştur. Bu anlayıştan etilenen güvenlik örgütleri militarist bir yapıda kurumsallaşmış, yaptıkları görevler toplum için üretilmiş bir **“hizmet”** olmaktan daha çok **“kuvvet”** uygulaması niteliğinde şekillenmiştir. Ancak, modern topluma geçişin yaşandığı dünyada, güvenlik örgütlerinin yapılanması ve hizmet anlayışları da doğal olarak değişmektedir (Cerrah, 2000: 3).

Bilim çağının bir özelliği ve gereği olarak klasik polislik (güvenlik hizmeti) dönemi sona ermiş ve bilimsel polislik dönemi başlamıştır. Artık ülkeler çok sayıda polis değil, az sayıda ancak **“nitelikli”** polis istihdam etme eğilimindedir.

Örgüt açısından gelişmeler bu şekilde özetlenebilirken; birey açısından bakıldığında, günümüzde işgörenler (personel-çalışanlar) artık örgütlerde (kurumlarda) kendilerini ilgilendiren konularda daha fazla bilgi edinerek, çalışma koşullarına, iş güvenliğine, personel rejimine, örgüt içi iletişime ve örgütte ilerleme olanaklarına geçmişten daha fazla ilgi gösterme eğilimindedir (Yıldız, 1989: 21).

Örgütlerin verimli çalışması ve gelişmesi, büyük ölçüde çalışanların verimliliğine bağlıdır. Çalıştırdığı işgörenlerin işgücünü ve çevresi dışında da gereksinimleri olduğunu unutan ya da yok sayan bir örgüt, işgörenlerini kaybedecektir. Bu kayıp, bireyin fiilen örgütten ayrılması ya da minimum düzeyde verimlilik ile çalışması sonucunu doğurabilir. İşgörenlerin örgütten beklentileriyle, örgütün onlara sunduğu fırsatlar arasında uygunluk olmalıdır. Örgütün başarısı için, her iki taraf karşı tarafın gereksinim duyduğu şeyi ona vermekle yükümlüdür (Palmer, 1989: 87).

Türkiye nüfusunun yaklaşık % 66.8’ine güvenlik hizmeti sunan Emniyet Örgütünün başarısı da, mevcut insangücünün niteliğinin arttırılması ile birlikte,

* Başkomiser, Dışilişkiler Daire Başkanlığı, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Doktora Öğrencisi.

nitelikli insangücünün örgüte kazandırılması ve uygun alanlarda istihdamı ile doğru orantılıdır. Burada eğitim ve istihdam arasındaki ilişkinin önemi büyüktür.

Bu çalışma, bireyin beklentileri ile örgütün beklentilerini aynı noktada buluşturan, bu yolla örgütte verimliliği attırmayı hedefleyen kariyer planlamasının, Emniyet Örgütü açısından önemine dikkati çekmek ve bu amaçla atılacak adımlara kaynak oluşturmak gibi hedefleri nedeniyle, mütevazı bir girişim olarak kabul edilebilir.

Bu amaçla, kariyer planlamasına ilişkin literatürde yer alan bilgiler bireysel ve örgütsel açıdan kariyer planlaması alt başlıklarıyla incelenerek; kariyer planlaması hakkında Emniyet Örgütüne bilgi verilmesi hedeflenmiştir. Amaç doğrultusunda aşağıdaki sorulara cevap aranmıştır.

1. Kariyer ve kariyer planlaması nedir?
2. Örgütleri kariyer planlaması yapmaya zorunlu kılan etkenler nelerdir?
3. Emniyet Örgütünde kariyer planlamasına ilişkin uygulamalar ve politikalar ve kariyer planlamasının Emniyet Örgütü için önemi nedir?

Kariyer

Kariyer sözcüğünün oldukça uzun bir geçmişi vardır. Bazen bireyin kendisini bir uzmanlık alanına adanması, bazen de aralarında sadece gevşek ilişkiler bulunan bir görevler dizisini anlatmak için kullanıldığı gibi; bireyin girdiği işte kademeli olarak ilerlemesini ve yaşamdaki başarı derecesini simgelenmek için de kullanılmaktadır (Eryılmaz, 1994: 254).

Sözlük anlamı olarak kariyer, bireyin yaşamındaki üretken yıllarının çoğunluğunu harcayarak başlangıç yaptığı, geliştirdiği ve genelde çalışma yaşamının sonuna kadar sürdürdüğü bir iştir (Berberoğlu, 1991: 135).

Bir bakış açısına göre ise kariyer, bireyin yaşamı süresince çalıştığı konumların tümüdür. Nesnel açıdan kariyer tanımlaması denilebilecek bu yaklaşım ile birlikte özne açıdan tanımlandığında kariyer, değerler, davranışlar ve güdüleme kavramlarından oluşan ve bireyin yaşça ilerlemesi ile ortaya çıkan bir durumdur (Telci, 1992: 2).

Kariyer, işgörenin çalışabileceği yıllar boyunca, herhangi bir iş alanında adım adım sürekli olarak ilerlemesi, deneyim ve beceri kazanması anlamına gelir. Bir işletmede daha fazla para kazanma, daha fazla sorumluluk yüklenme, prestij ve güç kazanmak için yukarı doğru yükselmeyi yansıtır (Tuna, 1996, 4; Eroğlu, 1995: 3).

Anlam olarak genellikle bir iş dizisiyle sıralansa da, gerçekte bireyin tüm yaşamını içeren kariyer kavramı, seçilen bir iş hattında ilerlemek ve bunun sonucunda da daha fazla para kazanmak, sorumluluk üstlenmek, statü, güç ve saygınlık elde etmektir (Ivancevich, Donnelley ve Gibson, 1983: 238).

Kamu kesiminde kariyerin anlamı, işgörenin haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet koşullarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari sıra dizisinde yükselerek kamu hizmetini yürütmesidir (Eryılmaz, 1994: 254).

Kariyer kavramına Emniyet Örgütünü ilgilendiren yasal düzenlemeler açısından bakıldığında; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da kariyer ilkesini, işgören rejiminin temel ilkelerinden biri olarak kabul etmiştir. Buna göre kariyer, devletin işgörenlerine, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve hizmet koşullarına uygun şekilde kendilerine ait sınıflar içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlanmasıdır (Yazıcı, 1987: 30).

Diğer yasal düzenlemeler açısından kariyeri, çalışanlara yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek dereceye kadar ilerleme olanağı sağlayan anlayış olarak tanımlamak da olanaklıdır (Akgüner, 1992: 11).

Genç yaşlarda ilerlemek ve yükselmek beklentisi ile girilen ve ilke olarak emekliliğe kadar sürdürülen kariyer, yapısı itibariyle sıra dizin ilkesine göre örgütlenmiş, içinde her düzeyde görev yerleri bulunan bir gruptan veya bir düzeyden diğerine yükselme olarak tanımlanmaktadır (Yazıcı, 1987: 29).

Bu araştırma açısından kariyer ise; Emniyet Örgütünde çalışan bireylerin, çalıştıkları alanlarda işin gerektirdiği bilgi, beceri, deneyim, davranışlar ve yükselme koşullarına göre, aşamaları kat ederek bu Emniyet Örgütünde hizmet sınıflarına ve öğrenimlerine göre yükselebilecekleri en yüksek derece ve makamlara kadar yükselmeleri, bu amaçla örgütten beklentilerinin karşılanması ve verimliliklerinin en üst düzeyde iş yaşamlarına yansıtılması olarak tanımlamak olanaklıdır.

Kariyer Planlaması

Kariyer planlaması, yetenekli veya gereken beceriye sahip işgörenlerin, örgütteki görevlerinin saptanmasında yol göstermeye yöneliktir. Bu yol göstermenin amacı, işgörene kendi ilerlemesinde olduğu kadar, yeteneklerini örgütün amaçları için kullanmasında da yardım etmektir. Terfi ve transfer politikaları doğrudan kariyer planlamasına bağlıdır (Saatçioğlu, 1986: 36). Bu tanım doğrultusunda kariyer planlaması; bireyin aldığı eğitimler sonucu kazandığı nitelikler doğrultusunda istihdamı halinde verimliliğinin artacağını savunmaktadır.

Kariyer planlaması, işgörenin var olan olanaklar içinde kişisel amaçlarına ulaşmak için eğitim ve çalışma yaşamında alternatif yollar arasında seçim yapması ve bu yolda ilerlemek için planlar hazırlamasından oluşan süreçtir (Bozkurt, 1998: 11).

Sabuncuoğlu'na (1988: 70) göre kariyer planlamasının iki boyutu vardır. İlk boyut kariyerini planlama durumundaki işgörenin kendi kişiliğinde oluşmaktadır. İşgören çalışma yaşamında yerini bilmek, anlamak ve gelecekte nerede, nasıl olmak istediğini belirlemek durumundadır. İkinci boyut ise, kariyerin örgüt açısından irdelenmesi ve yönlendirilmesidir. Örgüt kendi amaçlarını ön planda tutarak bireysel amaçları kendisine uyarlamaya çalışmaktadır.

Bireysel Kariyer Planlaması

Bireysel kariyer planlaması, işgörenin örgütte kendisine bir kariyer yolu seçerek, kariyer amaçlarını ve bu amaçları gerçekleştireceği araçları belirleme sürecidir. Kariyer planlaması hem işgöreni hem örgütü etkiler. Her ne kadar birey bu planın alıcısı ve uygulayıcısı olsa da örgütün desteklemesi gereklidir (Can, Kavuncubaşı ve Akgün, 1994: 168).

Bireylerin yeni sorumluluklara hazırlanması önemli, heyecanlı ve oldukça zordur. Bireysel yönden kariyer planlaması, kişinin yalnızca işini değil, diğer işlerini, ailesini, boş zaman uğraşlarını ve toplumsal etkinliklerini kapsayan; daha çok para, daha çok prestij ve saygınlık kazanmak için yaptığı uzun süreli bir planlama sürecidir. Kariyer, bireye başarıma duygusu vererek karşılaştılabileceği olanakları, görkemi, psikolojik ödülleri ve daha iyi yaşam biçimini açıklar (Bozkurt, 1998: 18).

Çalışanlar işlerinde hep aynı düzeyde ve kademede kalmayı arzu etmemekte, yaşamları boyunca iyi koşullara sahip olmayı istemektedir. Daha iyi yaşam ve çalışma düzeyine kavuşmak için terfi ile özdeş daha yüksek ücret elde etmek, tüm çalışanların beklentileri arasındadır (Bingöl, 1990: 134).

Birçok kişi örgüte girdikten hemen sonra hatta bazen girmeden önce, kısa zamanda gelişme ve yükselme olanaklarını araştırmakta, örgüt içi ve dışı eğitim olanaklarından yararlanarak ve bireysel deneyimlerini de kullanarak yüksek oranda tırmanma yarışına girmektedir (Sabuncuoğlu, 1987: 81).

Berberoğlu'na göre, kariyer sahibi olarak bir örgütte çalışma yaşamını başlatan her işgören, başarılı olmayı ve kariyerinde üst konuma gelmeyi amaçlar. Örgütün işgörenin kariyerini yönlendirmesinin öneminin büyük olması yanında; işgörenin kariyerini geliştirmesine yönelik en etkin çabayı kendisinin göstermesi gerekmektedir. Yönetimin bireysel amaçları desteklemesi, işgörenin kendi çabalarıyla birleşince anlam kazanmaktadır. Herhangi bir örgütün üyesi olan işgören, kariyerini geliştirme, yüksek ücret ve daha iyi statü amaçları dışında bir de, üst yöneticilerle çalışma, ilişkilerinin yakın esnek ve yapıcı olması düşüncesindedir. İşgören, kariyeriyle ve çalışmalarıyla ilgili amaçlarının üstlerince fark edilmesini ve desteklenmesini istemektedir. Çünkü işgören çalışma hayatının değişik dönemlerinde kariyere ilişkin önerilere gereksinim duyabilecektir (1991: 140).

Bir örgütte çalışan bireylerin kariyer planlanmasından beklentisi, daha çok bulunduğu alanda uzmanlaşmak, öte yandan ilgi duyduğu alanda bilgisini geliştirerek ilerlemek ve yükselmektir. Bu amaçla bazı örgütler, işgören ve yöneticilerden kariyer hedeflerini yazılı olarak bildirmelerini isterler (Sabuncuoğlu, 1988: 70).

Örgütler kariyer planlama programlarıyla işgörelere kariyer sorumluluğunu kazandırmak için genelde; **“ben kimim?”**, **“kendimi nasıl görüyorum?”**, **“kariyer alternatiflerim nelerdir?”** ve **“amacıma nasıl ulaşabilirim?”** sorularıyla dört aşamada onları kariyer planlamasına hazırlarlar (Aytaç, 1997: 137).

Kariyer planlamasından birinci derecede sorumlu olan işgören, çalıştığı örgüt içinde yerini bilme ve anlama, ayrıca giderek gelecekte de nerede ve nasıl olmak istediğini belirleme durumundadır. Bunun için işgörenin, bireysel ilgi, bilgi, beceri ve değerleriyle iş bilgilerini toplamak, bu bilgilere dayanarak kariyer amaçlarını oluşturmak ve geri besleme mekanizmalarıyla kendini yönlendirme aşamalarından geçmesi gerekmektedir (Kaynak, 1996: 163).

Birçok aşamadan oluşan bireysel kariyer planlaması, kişilerin en büyük hedeflerini belirlemek ve bu hedeflere ulaşmak için yapmaları gerekenleri kararlaştırmak üzere birey üzerinde odaklaşır (Aytaç, 1997: 151).

Örgütsel Kariyer Planlaması

Bireyin kendi kariyerini geliştirmesi bireysel kariyer planlaması olarak adlandırılırken, örgüt tarafından kariyer geliştirilmesi, örgütsel kariyer planlaması olarak adlandırılmaktadır (Aytaç, 1997: 138).

Örgütte kariyer geliştirme ve planlama, işgörenin amaçlarıyla örgütün amaçları arasında uyum oluşturarak ortak bir çaba ile işgörenin kariyer gelişimini sağlamayı hedeflemektedir. Kariyer planlaması işgörenlerin örgüte ilişkin belirsizliklerini azaltan, onların geleceklerini nesnel (objektif) gözle görmelerine olanak sağlayan, gelecek için gerçekçi planlar yapmalarına destek veren bir düzenleme olarak görülebilir (Bozkurt, 1998: 24).

Örgütler işgörenlerinin kariyer gelişimini sağlamak için düzenlemeler yapmaktadırlar. Bu düzenlemeler örgüte işgören seçme, değerlendirme, yetiştirme ve geliştirme etkinliğini (faaliyetini) kullanarak örgütün gelecekteki insangücünü karşılayacak nitelikli işgörenler yetişmesini sağlar. İşgörenlerin bireysel olarak hazırladıkları planları uygulamaya koyabilmesi için örgütsel etkinlikler gereklidir. Düzenlemelerde temel hedef, işgörenlerin bilgi, beceri ve ilgi alanlarıyla örgütsel olanaklar arasında yüksek düzeyde bir denge oluşmasına yardımcı olmasıdır. Kariyer planlamasının etkili olabilmesi için örgütün insan kaynağı gereksinimleri ile bireyin kariyer hedefleri arasında işleyen bir denge olması zorunludur. Bu açıdan bireyin yaşam amaçlarını ve planlarını gerçekleştirmelerine olanak sağlamak, örgütün işgörenlerine yardım etmesinin güzel bir yoludur. Bu yaklaşım ile hem örgüt hem birey kazançlı çıkacaktır (Balci, 1995: 77).

Örgüt açısından kariyer planlaması, örgütün, insangücü gereksinimini karşılamak amacıyla hedefler, planlar ve stratejiler ortaya koyup uygulamasının yanında; işgörenlerinin de kariyer beklentilerini dikkate alıp bunlara ulaşmalarını sağlayan düzenlemeler yapma olgusudur (Guleck 1985: 426).

Açık bir sistem olan örgütlerin, çevrelerinden aldıkları girdilerin en önemlisi işgörenlerdir. Örgütün amaçlarına ulaşıp ulaşmaması büyük ölçüde işgörenlerin niteliğine bağlıdır. Bir ülkenin kamu yönetiminin düzeyi, her şeyden önce o ülkenin devlet kadrolarını dolduran işgörenin niteliğine dayandırılmalıdır. Devlet görevlerinin gereği gibi yerine getirilmesinin büyük ölçüde işgörenin seçimine ve yetenekli işgörenlerin devlet kadrolarına alınmasına bağlı olduğu söylenebilir. Konuya bu açıdan bakıldığında, işgörenin işe alınması, hizmet performansının değerlendirilmesi ve yükselme olanaklarının düzenlenmesinde izlenecek yöntem ve politika önem kazanmaktadır (Ergun, 1992: 281).

Konum yükselmesinde sadece kıdemi esas olarak ele almak; genç, çalışkan ve başarılı işgörenlerin üst görevlere geçmek için kendilerini hazırlama arzularını azaltır. Emrindeki işgöreni yeteneklerine göre çalıştırmayan bir yönetici, o kişilerin çalışmalarını en iyi şekilde yönlendirememiş demektir. Konum yükselmesinde ölçü, çalışan işgörenin yeteneklerini en iyi şekilde kullanma olanağını yaratmak olmalıdır (Şenatalar, 1975: 197).

İşgörenler belirli bir örgütün kendi amaçlarına uygun olup olmadığını bilerek incelemeyebilir. Bazen işgörenler kendi bireysel amaçlarının farkında bile olmayabilir. Fakat işgörenin örgüte katılmakla sağlayacağı etkinlik, onun kendi amaçlarına ulaşmasında örgütün ne şekilde yardımcı olabileceği düşüncesiyle ilgilidir. Eğer işgören buna inanmışsa, işinde oldukça verimli çalışacaktır. Kendi amacına ulaşmada örgütün amaçları doğru çaba harcaması sonucu olabileceğini anlayacaktır (Onal, 1982: 34).

Örgütün etkililik derecesi ancak kendi işgörenlerinin amaçlarına yardımcı olma derecesiyle saptanır. Örgütün yönetimi işgörenlerin bireysel amaçlarına ulaşmalarına yardımcı olmazsa ne örgüt tam olarak işgörenlerce anlaşılır, ne de tam gücü ile çalışır (Hicks, 1972: 54).

Balcı'ya göre de örgütün işgörenlerine böyle bir olanağı sağlamasının nedenleri; bir örgüt olarak sosyal sorumluluğunu göstermek, bireylere özen gösterdiğini belirtmek, bireylerin değişme ve gelişmelerine yardımcı olmak, bireylerin örgüt adına potansiyel enerjilerini ortaya çıkarmak ve bireyler ile örgüt arasındaki psikolojik sözleşmeyi güçlendirmektir (1995: 77).

Kariyer planlaması, örgülerde işgörenlerin potansiyelinden en üst düzeyde yararlanılabilmesi amacıyla hizmet için başvuru alan yönetsel bir uygulamadır. Bu uygulamaların en önde gelen koşulu yöneticiler ve yönetim basamakları dışında çalışanlar arasında iletişim kanallarının sürekli açık tutulmasıdır. Bu yolla uygulanan kariyer planlaması tekniklerinin başarısı, bireysel kariyer planları ile örgütsel amaçların birleştiği noktaların sayıca çokluğuna bağlıdır (Berberoğlu, 1991: 144).

Kariyer planlaması, her ne kadar bireysel odaklı görünüyorsa da, işgörenin örgütte yükselebileceği konumların planını yapmak, seçenekleri sunmak ve bu doğrultuda eğitim ve gelişmeye tabi tutmak, tek başına yapabileceği şeyler ve alabileceği kararlar değildir. Örgüt, işgörene bu işlemlerin gerçekleştirilmesinde yardımcı olmalıdır (Aytaç, 1997: 21).

Başarılı bir kariyer planlamasına sahip olabilmesi için öncelikle örgütün; içerisindeki insan kaynaklarındaki değişimi, gelecekte hangi konumlara gerek-

sinim duyacağını, şimdiki işgören hareket biçimini, işgörenlerinin kariyer beklentilerini, kariyer yolunun işgörenlerin ilgisi ve örgüte daha iyi hizmet için nasıl yeniden yönlendirilmesi gerektiğini ve etkili iletişimi nasıl kurabileceğini gözden geçirmesi gerekmektedir.

Her işgörenin büyük özlemi, örgüt içinde yükselmektir. Çünkü işgören yükseldiğinde saygınlığı artacak üst düzeyde yeteneklerini kullanma olanağı bulacaktır. Yükselme örgüt içinde önemlidir. Yönetim de yetenekli işgörenlerini daha verimli olabilecekleri görevlerde kullanma olanağı bulacaktır (Ergun, 1992: 294).

Sabuncuoğlu'na göre bir örgütün başarısı, işgörenlerinin ayrı ayrı başarılarına bağlıdır. İşgörene yeteneklerini geliştirme ve yükseltmeyle ilgili olanaklar sağlandıkça, işgörenler örgüte daha çok bağlanacaklar ve örgüt tarafından tek yönlü sömürüldükleri duygusuna kapılmayacaklardır. Kendilerine olan güvenleri artırdığından işlerinde gösterdikleri başarı oranları da yükselecektir (1987: 84).

Kariyer planlamasında örgütün temel amaçlarını zedelemeyen aynı zamanda da bireysel amaçları göz ardı etmeden, bireysel ve örgütsel amaçların bütünleştirilmesi söz konusudur (Kaynak, 1996: 164).

Örgütte işgörenin bütünleşmesinin temelinde, yönetimin işgörene karşı gösterdiği yakınlık yatmaktadır. Bu bütünleşmenin temel amacı, işgörenin kişisel yetileri ve güdülere doğrultusunda örgüt içinde izleyeceği yolun belirlenmesidir (Kaynak, 1996: 164). Örgütlerin geliştirdiği kariyer planlama uygulamaları, bireyin cevap vermesi gereken soruları artırarak kendi kariyer planlarını yönetmek için uygun kariyer fırsatları ve kaynakları üzerinde bilgi sağlayarak işgörenlerine yardımcı olur (Aytaç, 1997: 188).

Örgütün işi, işgörenlerini sadece işe alma, eğitme ve başarısını değerlendirme ile bitmemektedir. Yeni gelişimlere ayak uydurmak, mevcut performansını korumak ve verimliliği artırmak amacıyla yönetim, çalışanlar için dikkatli kariyer planlaması yapmak zorundadır. Kariyer planlaması sorumluluğu sadece bireyin etkinlikleri ile sınırlandırılmamalıdır. Kariyer planlamasının örgüt ve işgören katılımıyla gerçekleştirilmesi, etkililiğini arttıracaktır (Palmer, 1993: 134).

Örgütlerin belirli amaçlara ulaşmak için birer araç oldukları gerçeği kabul edilirse; örgütsel başarı insanı sömürmekte değil, insanı kazanmakta aranmalıdır. Bir başka deyişle örgütler para kazanmak ya da görevlerini yapmak kadar, insan kazanmak politikasını da uyguladıkları sürece uzun vadede başarılı

olurlar. Bunu gerçekleştirmek için en etkili yol, işgören amaçlarını tanıyarak, ona yaklaşmak ve bununla birlikte örgüt amaçlarını da işgörenlere yaklaştırmak olduğu söylenebilir. Eğer işgören amaçları ile örgütsel amaç arasında bir bütünleşme sağlanabilirse bundan her iki kesim de kazançlı çıkacaktır (Sabuncuoğlu, 1987: 84).

Örgüt yöneticisinin işi, örgütü oluşturan işgörenlerin çabalarını düzenleştirmek ve amaçlarına ulaşmalarını sağlamaya çalışmaktır. Yönetimin başarılı olabilmesi için yöneticinin, işgörenler arasındaki bu ilişkileri anlaması ve en çok verimi sağlayacak en etkin çalışmanın nasıl yapılabileceğini kestirebilmesi gerekmektedir. Yönetici işgörenler ile örgütün gereksinimleri arasında düzenli bir denge kurulması için gerekli önlemleri almalıdır (Onal, 1982: 30).

İşgörenin, kariyerini geliştirmeye yönelik en büyük çabayı kendisinin göstermesi gerekir. Ancak örgütün işgörenin gösterdiği bu çabayı yönlendirip; destek olması gereklidir. Çünkü işgörenin kariyerinin bugünü ve geleceği ile ilgili amaçlarını planlı bir biçimde ortaya koymasında işgörene yol gösteren örgüttür. Örgüt böylelikle kendi amaçlarının gerçekleşmesine de katkıda bulunmuş olur. Örgütlerin, işgörenlerinin kariyer gelişimini desteklemesi; işgörenlerin uzun süre örgütte kalmasını, yüksek potansiyele sahip yöneticilerin örgüte çekilmesini ve işgörenlerin örgüte daha çok bağlanmasını sağlar. Bunlar ancak insancıl bir yönetim çabasıyla elde edilecek sonuçlardır (Palmer ve Winters, 1993: 134).

Yönetimsel bir uygulama olan ve bireyin örgütten beklentileri ile örgütün bireyden beklentilerini, bir başka deyişle bireysel amaçlarla örgütsel amaçları uyumlaştırma süreci olarak tanımlanan kariyer planlaması, genellikle şu amaçlara hizmet etmektedir (Can, Akgün ve Kavuncubaşı, 1994: 168; Aytac, 1997: 168):

- İnsan kaynaklarının etkili kullanımı,
- Yükselme gereksinimlerinin doyuma ulaştırılması için işgörenlerin yetiştirilmesi ve potansiyellerinin artırılmasıyla verimli bir rekabet ortamı oluşturulması,
- Yeni ve farklı bir alana giren işgörenin değerlendirilmesi,
- İyi eğitim ve kariyer olanaklarının sonucu olarak iş veriminin yükseltilmesiyle çalışma yaşamında kalitenin sağlanması,
- İşgörenlere eşit fırsatlar yaratarak işgören doyumunun ve işe bağlılığın artırılmasının sağlanması,

- Bireysel eğitim ve gelişme gereksiniminin daha iyi belirlenmesi ile en uygun düzeyde yararlanılmasının sağlanması.

Kariyer planlamasının sonucunda hem işgörenin hem de örgütün gereksinimlerinin karşılıklı buluşması ve gerçekleşmesi söz konusudur.

Etkin bir kariyer sistemi kurarken örgütün yapması gereken düzenlemeler ise şunlar olabilir (Barbarato ve Aldemir, 1982: 21):

- İnsangücü planlaması ve öngörüleme sistemleri geliştirmek,
- Kariyer ile ilgili tercihlere ilişkin bilgilerin yaygınlaştırmasını sağlamak,
- Kariyer danışmanlığı sistemi kurmak,
- Her düzeydeki işgörenlerin eğitim ve geliştirme programlarını desteklemek,
- İş dönüşümü, iş zenginleştirme v.b uygulamalara gitmek,
- Kariyer geliştirmeyle ilgili seminerler, konferanslar ve beceri eğitim etkinlikleri düzenlemek,
- İş duyurularında bulunmak.

Palmer, işgörenlerin ve örgütün kariyer planlama ve geliştirme sorumluluklarını ayrı ayrı ele almıştır. Buna göre (1989: 89);

Örgütün Sorumlulukları:

- İşgörenlerin mesleksel gereksinimlerini doğru şekilde saptamak,
- Örgütün sağladığı olanakları mesleksel gereksinimlere uygun hale getirmek,
- Kurum içi terfi politikası uygulamak,
- İşgörenleri bireysel özelliklerine uygun alanlarda çalıştırmak,
- İşgörenlerine danışmanlık hizmeti sağlamak, yardım ve değerlendirme programları hazırlamak,
- İşgörenin mesleki gereksinimlerini ve bireysel yaşamını etkileyen işgören rotasyonu ve işgören zenginleştirme politikaları uygulamak, kariyer planlama grupları oluşturmak,
- İşgörelere seçenekli ek olanaklar sağlamak,
- İşgörelere eğitim olanakları sağlamak ve bu konuda çabalarını desteklemek.

Bireyin Sorumlulukları:

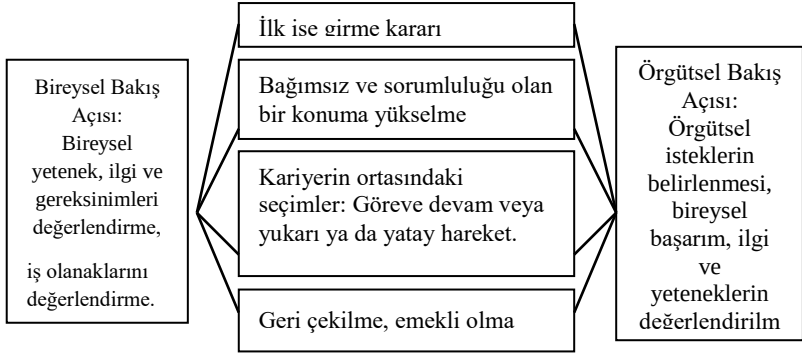
- Kariyer planlamasına etkin (aktif) bir şekilde katılmak,
- Mesleksel gelişim etkinliklerinde rol almak,
- Gereksinimlerinin değerini ve hedeflerini belirlemek,
- Yeni fırsatlar aramak,
- Örgütün sağladığı araçlardan yararlanmak,
- Bireysel yaşamında mesleksel gereksinimlerini etkileyen değişiklikleri anlamak.

Kariyer planlaması uygulamasını başlatmak, örgüt yönetimini şu sonuçlara götürmektedir (Guleck, 1985, 425; Werther ve Davis, 1986: 263; Berberoğlu, 1991: 142 ve Aytaç, 1997: 109):

- İşgörenlerin örgüt içinden yükselebilmesi için yerleştirme ve örgütsel yedeklemeyi oluşturma,
- Bireysel amaçların anlaşılması ve desteklenmesi yoluyla işgörenlerin potansiyellerinin artması. İşgörenlerin kariyer amaçlarını geliştirmek için potansiyel yetenekleri daha fazla kullanmaları ve örgütün amaçlarının gerçekleşmesi,
- Örgütsel ve bireysel değişimin kolaylaşması,
- Bireysel kariyer gelişimine yardımcı olarak işgörenlerin kendilerini geliştirmesi ve işgücü tehlikeye düşen işgörenleri güdüleyerek gelişmelerinin ve ilerlemelerinin sağlanması,
- İşgören devrinin düşmesi. Bireysel olarak kariyer yapmak isteyen işgörenlerin, örgüte olan bağlılığının artması,
- Örgütün gelecekteki etkinliklerini sürdürecektir nitelikte işgücünün hazırlanması,
- Örgüt ile ilgili çeşitli konularda uyumsuzluğun en aza indirgenmesi ve iş barışının sağlanması,
- Stokçuluğun azalması ve işgörenin niteliklerine önem verilmesi.

Bireysel açıdan kariyer planlaması, kişinin becerisi, bilgisi, amaçları ve işle ilgili beklentileri üzerinde odaklaşırken; örgüt açısından, daha çok örgüt gereksinimleri ve amaçları üzerinde yoğunlaşmaktadır. İyi bir kariyer planlaması çalışması, bu iki boyutu en yüksek biçimde uyumlaştıran bir çalışma olmalıdır. Amaçların uyumlaştırılmasında işgörenin, kariyerleriyle ilgili beklentileri yer alırken, diğer yandan örgütün şimdiki ve gelecekteki gereksinimleri söz konusudur (Ataol, 1996: 1).

Kariyer planlamasında kişi ve örgüt karşılıklı etkileşim içindedir. Kariyer planlaması sistemi oluştururken bireysel ve örgütsel bakış açılarına gereksinim duyulmaktadır. Kariyer kararları alınırken örgütsel ve bireysel düzeydeki beklentiler önemlidir. Şekil 1’de kariyer planlamasındaki karşılıklı ilişkiler yer almaktadır.



Şekil 1 : Kariyer Planlamasında Karşılıklı İlgiler ve Kararlar.

Kaynak: Aldemir, Ataol ve Budak, 1996: 170-171; Akat, Budak ve Budak, 1994, : 415.

Kariyer Planlamasının Emniyet Örgütü İçin Önemi Nedir

İyi işleyen, nesnel kurallara dayanan bir yükselme sistemi, işgöreni verimli çalışmaya, bilgi ve yeteneklerini geliştirmeye çaba harcayan, yöneten iyi bir özendirme ögesidir. Planlı yükselme sisteminin amacı da, nitelikli işgörenlerin yükselmelerine olanak tanımadır (Yazıcı, 1987: 48).

Sabuncuoğlu'na göre, eğitim ve yükselme olanaklarını planlı ve düzenli biçimde işgörenlerin yararına sunabilen örgütler, aynı zamanda oldukça etkili bir işe özendirme aracını da uygulamaya sokmuş olmaktadır. İşgörelere eğitimsel olanaklar tanınırken, yükselme isteklerinin de dengeli ve adil bir biçimde karşılanması, onların örgüte güven duygularını ve bağlılıklarını arttırmaktadır (Sabuncuoğlu, 1988, 45). Günümüzde işgörenler örgütte en az dolgun bir ücret kadar dinamik bir yaşantı sürdürmek için yükselme şansı da aramaktadır. Örgütler yöneticilerinin becerilerinin sürekli geliştiğini ve üst düzey görev yerlerine yükselme olanaklarının açık olduğunu gösteren bir takım bilinçli önlemler almak zorundadır (Canman ve Öktem, 1992: 53).

Genç yöneticilerin örgüte bağlılık duygusu ise, çalışmakta oldukları örgütün kendilerine sunacağı ilerleme olanakları ile yakından ilgilidir. Bu nedenle örgüt içinde ilerleme olanakları sınırlı olan yönetici adaylarının

kendilerine bu olanağı veren örgüte geçme olasılıkları yüksektir (Şenatalar, 1975: 192).

Emniyet Örgütü (yönetici) işgören piramidinin çeşitli nedenlerle bozulduğu bugün bir gerçektir. 2002 yılı Haziran ayı itibariyle Emniyet Örgütünde görevli yöneticilerin terfilerine ilişkin Tablo 1’de verilen sayısal veriler bunun en belirgin göstergesidir.

Tablo 1’de görüldüğü gibi Komiser rütbesinden 4.Sınıf Emniyet Müdürlüğü rütbesine kadar yükselmelerde (terfilerde) ortalama % 96 gibi yüksek bir oran olması ilk bakışta olumlu görülse bile, 412 adet 1.Sınıf Emniyet Müdürü adayı arasından % 19’luk bir bölümü (80’i) terfi ederken halen Komiser rütbesinde olanlar için gelecekte bu oranı yakalamanın mümkün olmayacağını, yani 1.Sınıf Emniyet Müdürlüğü rütbesinin şu an için hayal olduğunu söylemek çok büyük bir kehanet olmasa gerektir. 1.Sınıf Emniyet Müdürlüğüne terfide önümüzdeki yıllarda da % 19’luk bir oranla karşılaşılması açısından, rütbelerdeki elemelerin bilimsel ölçütlerle yeniden ele alınması, hangi rütbelerde ne tür niteliklere sahip işgörene ihtiyaç duyulacağını tespiti ve adaylara makul bir süre önce duyurulması, diğer bir ifade ile kariyer planlaması yapılması yakın zamanda bir zorunluluk olarak görülmektedir.

Tablo 1
Emniyet Örgütünde 2002 Yılında
Terfi Etmeye Aday ve Terfi Eden Personele İlişkin Tablo

Rütbelere	Aday sayısı	Atanan	Atanma oranı (%)
1. Sın. Emn. Müd.	412	80	19
2. Sın. Emn. Müd.	136	90	66
3. Sın. Emn. Müd.	202	135	67
4. Sın. Emn. Müd.	280	259	93
Emniyet Amiri	448	405	90
Başkomiser	739	731	99
Komiser	672	672	100

Kaynak: EGM Personel Daire Başkanlığı Kıdem Tablosu, 2002.

Ayrıca, yönetici işgörenlerin yükseltmelerine ilişkin lisans bilgilerine dayalı sınav sisteminden daha çok, mesleki deneyimlerinin, problem çözme, iletişim kurma, büyük grup ve toplulukları sevk ve idare etme, liderlik gibi yönetim becerilerinin ölçüldüğü bir ölçme ve değerlendirme sistemi kurulmasının zarureti açıktır. Bu amaçla 21 Nisan 2001 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4638 sayılı Yasa ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 55'inci maddesi değiştirilmiştir. Söz konusu yeni maddeye göre, Başkomiserlikten Emniyet Amirliğine ve 3. Sınıf Emniyet Müdürlüğünden 2. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne yükseltilmeye yazılı sınav şartı getirilmiştir. Ancak bu uygulamanın kurumu kaç yıl daha rahatlatacağı, mevcut sınav sisteminin etkililiği, ilerleyen yıllarda ne tür çözümler aranması gerektiği konusu, belirsizliğini - en azından personel açısından- korumaktadır. Bugün Polis Koleji-Akademisi öğrencileri, mezuniyetlerini müteakip kaç yıl sonra üst düzey yönetici olacaklarını kestirememektedirler. Mevcut yönetici personelin büyük çoğunluğu pek tabii ki Genel Müdür olmayı beklememektedir. Ancak, terfi sisteminin sıklıkla değiştirilmesi bireyin örgüte bakışı açısından geleceği daha belirsiz kılmaktadır.

Bilindiği gibi Türkiye 1960'lı yıllardan itibaren planlı döneme geçmiştir. Yapılan beşer yıllık kalkınma planlarında; gelişen ekonomide kıt bir kaynak olan yetişmiş insan gücünün verimli kullanılması için yeterliliğe dayanan bir çalışma politikası ile yetişenlerin yetiştikleri alanda kullanılması hedefi yer almakla birlikte; bugün bu hedefe ulaşamadığı bir gerçektir. Emniyet Örgütü insan gücünün kalkınma planlarında yer alan hedeflere uygun olarak yetiştirilememesi, istihdam edilememesi ya da insan gücü arz ve talebin istenilen oranda buluşturulamamasının bir nedeni olarak, güvenlik sektörü alanındaki insan gücü planlamasının planlı dönemin başlangıcından (1963) ancak 33 yıl sonra, yedinci beş yıllık kalkınma planında (1996-2000) yer alması da gösterilebilir. Bir başka ifade ile ilk altı beş yıllık kalkınma planlarında çeşitli sektörler için uzun ve kısa vadeli insan gücü projeksiyonları yapılırken, güvenlik alanında insan gücü planlama çalışmaları ancak yedinci beş yıllık kalkınma planına yansımıştır. Kalkınma planlarının insan gücü projeksiyonlarının hazırlık aşamalarında bir takım uluslararası ölçekler kullanılmaktadır. Örneğin sanayi kesimi için mühendis, ustabaşı, usta, teknisyen işgücüne ilişkin kestirimlerde bulunurken; 1 mühendis için 3 ustabaşı, 6 usta ve 12 teknisyen yardımcısı, sağlık sektörü için 1 doktor 2 hemşire, 3 hasta bakıcısı gibi oranlar kullanılmaktadır. Emniyet Örgütü açısından uzun vadede geçerli terfi sistemi kurulabilmesinin ilk adımı örgütte gereksinim duyulan rütbelerde insan gücü projeksiyonlarının yukarıda anılan benzer bir sistemle netleştirilmesidir. Bu tür bir insan gücü gereksinimi portresi,

personel piramidinin yeniden şekillenmesinin de temel aşamalarından birisidir. İnsangücü hakkında yapılacak sağlam tahminler sonucunda terfide eleme sistemleri tartışılmalıdır. Gelecekteki insangücünü kestiremeyen bir örgütün, geleceğe yönelik terfi sitemini de kestirmesi mümkün değildir. Bu tür belirsizlikler ise örgütte işgöreni verimsiz kılan nedenlerin başında gelmektedir.

Emniyet Örgütünde bir diğer belirsizlik ise, görevlerin (rütbelerin değil) sürelerinin belli olmamasıdır. Yöneticilerin hangi makamlarda ne kadar süre ile görev yapacakları belirsizdir. En azından üst düzey yöneticiler için bulundukları makamlarda, görev süresini belirtir bir yasal düzenleme yoktur. Ancak bu tür bir düzenlemenin olası faydaları öngörülmüş olmalı ki, 4652 sayılı Polis Yüksek Öğretim Yasası ile Polis Akademisi Başkanının, Güvenlik Bilimleri Fakültesi Dekanının görev süresi ve kariyer planlaması ilkelerine uygun sıralanmış nitelikleri ile, Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlerinin görev süreleri yasal zemine oturtulmuştur. Her ne kadar bu çalışmanın sonuçlanmasına kadar yeterli veri toplanamamış olsa da; atama ve terfi işlemlerinden dolayı idari mahkemelerde açılan davalar ve bu dava sürecinde (Örn: Bir çok üst düzey yöneticinin görevinden ayrılması -alınması- ile davalar açılmakta, dava sonucu personelin görevine iadesi, sonrasında geri alınması, tekrar mahkeme ve bu süreç içerisinde) yapılan işlemlerden dolayı oluşan işgücü kaybı bile, tek başına kariyer planlamasının nedeni sayılabilir. Kariyer planlaması olağanüstü (hasatlık, başka bir göreve atanma, istifa, emeklilik gibi) gelişmeler istisna olmak üzere bu tür belirsizlikleri örgüt kültüründen kaldırmayı hedeflemektedir.

Bu açıdan, Emniyet Örgütünde uygulanacak kariyer planlaması sistemi ile (özellikle yönetici) personelin kariyer (yükselme ya da niteliklerine uygun birimlere atanma vb.) hedeflerini gerçekleştirmek üzere, siyasi çözümler araması ve bu nedenle örgütün (üst düzey) yöneticileri üzerinde oluşabilecek baskılar, etkileme çabaları en aza inecektir. Kurum büyük ölçüde politik etkilerden uzaklaştırılacak, bireyler bu anlamda depolitize olacaktır.

Emniyet Örgütünde kariyer planlaması yapılması gerekliliğinin en önemli nedenlerinden birisi de verimliliklerdir. Kariyer planlaması ile Emniyet Örgütünde verimliliği doğrudan etkileyecek insangücü planlaması da yapılmış olacaktır. Ancak kariyer planlamasını, insangücü planlamasından bir anlamda daha çağdaş kılan etmen; insangücü planlanırken bireyin beklentilerinin, örgütün bireyden beklentileri ile eşit ağırlığa sahip olmasıdır. Bu nedenle, personelin niteliklerine uygun, maksimum verim alınabilecek alanlarda ve birimlerde istihdam edilmesi kariyer planlamasının doğal bir sonucudur. Bu çerçevede kurumda atıl işgücü oluşumu ve gizli işsizlik azalacaktır.

Kariyer planlaması ile teşkilat personelinin, örgütten beklentileri büyük ölçüde (en azından olabileceği oranda) karşılanacağından, personelin iş doyumunu ve performansı yükselecektir.

Etkin bir kariyer planlaması olduğunda örgütler, işgörenlerinin yetenek ve becerilerini en iyi şekilde kullanır; işgörenler işlerinden en yüksek doyumunu sağlar ve güdüleme düzeyi (motivasyonları) artar. Böylece hem örgüt hem de işgörenler amaçlarına ulaşmış olurlar (Aytaç, 1997: 45). Emniyet Örgütünde yapılacak etkin kariyer planlaması çalışmaları ile örgütün her alanda göstereceği başarılar artmakla birlikte, örgüt çalışanlarının iş doyumları ve örgüte güvenleri de artacaktır.

Özellikle teknik ve yönetsel alandaki gelişmeler işgören hareketliliğini arttırmıştır. Bu nedenle, büyüyen, dinamikleşen örgütleri beslemek üzere gereksinim duyulan üstün nitelikli işgöreni sağlayabilmek giderek güçleşmektedir. Bu konu örgütlerde nitelikli insangücüne yapılan yatırımları ön plana çıkarmıştır. Diğer yandan işgörenlerin kariyerlerini sürdürmek üzere çeşitli örgüt alternatiflerinin değerlendirilmesine, yapılacak bir işin seçiminde, bireysel gelişme için fırsatların değerlendirilmesine, gösterilen performansta ve emeklilik gibi konularda örgütün yönetim anlayışı ve çeşitli konularda belirlediği ölçütler önemli rol oynamaktadır (Berberoğlu, 1991: 143). Emniyet Örgütü de işgören profilini toplumun geniş katmanlarına yaymak, nitelikli işgücünü örgüte kazandırmak ve mevcut nitelikli işgücünü örgütte tutmak zorundadır.

Bu amaçla Polis Okullarının iki yıllık Meslek Yüksek Okullarına dönüştürülmesi, polis memuru adaylarının niteliklerinin artırılması, eğitilebilir yaş grubundan öğrenci seçimi gibi uygulamalar olumlu gelişmeler arasında sayılabilir.

Gelecekte oluşabilecek, ancak şu an öngörülmeyen bir diğer önemli problem ise, halen örgütte çalışan nitelikli işgörenlerin örgütte kalmalarının sağlanmasıdır. Zira, örgütün milyarlarca Türk Lirası harcayarak kendisine yatırım yaptığı örgüt çalışanları gerekli düzenlemeler yapılmaması halinde başka örgüt arayışına girebilirler. Bunun en çarpıcı örneği Emniyet Genel Müdürlüğü adına çeşitli fakülte ve yüksek okullarda okuyan öğrencilerin mezuniyetlerini müteakip meslekleri ya da rütbeleri arasında bir tercih yapmak zorunda bırakılmalarıdır. Emniyet Örgütü adına Mühendislik Fakültesinde okuyan bir öğrenci mezun olduktan sonra Mühendislik ya da Komiser Yardımcılığı arasında bir tercih yapmak zorundadır. Tercihini Komiser Yardımcısı olarak kullanan bir işgörenin her hangi bir birimde çalışmasını engelleyecek ya da lisans öğrenimine ilişkin bilgileri kullanabileceği bir birimde çalışma olasılığını art-

tıracak bir düzenleme ne yazık ki yoktur. Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğretim Kurumlarında Öğrenci Okutma Yönetmeliği'nin 22'nci maddesi ***“Eğitim ve öğretimini başarı ile tamamlayan öğrenciler, öğrenim dallarına göre nasbedildiği amirliğe veya ilgili hizmet sınıflarına yeterlik ve yarışma sınavlarına tabi tutulmadan atanırlar”*** hükmünü içermekte ise de; bu hüküm genel bir düzenleme olarak ve daha çok öğrencilerin herhangi bir yeterlilik ve yarışma sınavı yapılmaksızın atanacaklarını belirtmektedir.

Kariyer planlaması ve geliştirmesi, örgütlerin sahip olduğu nitelikli işgörenleri korumasının bir yoludur. Örgütler işgörenlerinin daha uygun yerlere gelmelerini sağlamaları halinde, nitelikli işgücü kaybı en aza indirilecektir. Örgütlerin işgörenlerinden daha fazla yararlanabilmesi, işten ayrılmalarının önlenmesi, hem işgörenin hem de örgütün verimliliğinin yükselebilmesi ancak örgütlerin yeni düzenlemelere gitmesiyle olanaklı olacaktır. Örgütler işgörenlerinin niteliklerini arttırmak ve onları örgütte tutabilmek için gerekli etkinlikleri yapmak zorundadırlar (Palmer, 1989: 79).

Etkin bir kariyer planlaması sonucunda oluşturulacak nitelik ölçütleri ile personel kendisini geliştirmek zorunda kalacak, bu amaçla kurumların yapacağı eğitim harcamaları en aza inecektir (Son yıllarda artan yurtdışı olanakları nedeniyle, kariyeri açısından yurtdışına gitmeyi önemli gören birçok personelin kendi olanakları ile yabancı dil kursuna gitmesi, bu alanda kendisini geliştirmeye zorlaması buna bir örnektir). Bireylerin (çalışanların) hangi niteliklere sahip olduklarında belirli makamlara gelebileceklerinin önceden duyurulması, kurum çalışanlarını kendilerini geliştirmeye teşvik edecektir. Ancak burada önemli bir gerçek göz ardı edilmemelidir. O da, kariyer planlamasının, değiştirilmesi diğerlerine oranla daha güç yasal düzenlemelere dayalı olarak yapılması gereğidir.

Kariyer planlamasının Emniyet Örgütüne sağlayacağı olası katkılarını bunlarla sınırlı tutmak pek tabii ki mümkün değildir. Hatta Emniyet Örgütünde yukarıda sayılan amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik yasal ve idari uygulamalar da kısmen mevcuttur. Ancak düzenleme ve uygulamaların geliştirilmesinin gerekliliği açıktır. Gelişmenin ve değişimin ilk aşaması var olan durumun tartışılmasıdır. Kariyer planlamasına ilişkin Emniyet Örgütü örneği üzerinde çalışılmış bir araştırma bulunmaması nedeniyle, bu çalışmanın, alana ilişkin sorunların tartışılmasına ve çözümler üretilmesine katkı sağlayacağı, ayrıca yönetimin kariyer planlama boyutuna ilgi duyanlara kaynaklık edeceği ve polis yönetimine yeni bir bakış açısı kazandıracağı umulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Adem, Mahmut. (1977) *Eğitim Planlaması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, No: 68.
- Akgüner, Tayfun. (1992) *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Ataol, Alpay. (1996) *Kariyer Yönetimi*. İzmir: Türk Hava Kuvvetleri.
- Aytaç, Serpil. (1997) *Kariyer Yönetimi, Planlaması, Geliştirilmesi*, Sorunları. İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- Babarato, Robert ve Aldemir, Ceyhan. (1982). "Personel Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 4, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Başaran İbrahim, Ethem. (1985) *Örgütlerde İşgören Hizmetlerinin Yönetimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları No:139.
- Berberoğlu, Güneş. (1991). "İşletmelerde Organizasyon-Birey Bütünleşmesini Sağlayan Etkili Bir Uygulama: Kariyer: Kariyer Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 1, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.
- Bingöl, Dursun. (1990) *Personel Yönetimi ve Beşeri İlişkiler*. Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları.
- Bozkurt, Aynur. (1988) "Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Teşkilatında Kariyer Planlaması", *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Can, Halil, Kavuncubaşı, Şahin ve Akgün, Ahmet. (1994) *Kamu ve Özel Kesimde Personel Yönetimi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Cerrah, İbrahim (2001) "Uluslararası İzlenimler Işığında Polis Eğitiminin Geleceği". Cerrah, İ., Semiz, E. (Editörler), *Yirmibirinci Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Sibel Matbaası.
- D. Thomson Hail. (1986). *Career Development in Organizations*. Sanfrancisco: Jossey-Bass. Inc.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğretim Kurumlarında Öğrenci Okutma Yönetmeliği, *Resmi Gazete*, Sayı:
- Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Karamamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *Resmi Gazete*. Sayı: 24380, 21.04.2001.
- Erdoğan, İ. (1980). *İşletmelerde Kişi Değerlendirmede Psiko Teknik*. İstanbul: Fatih Yayınevi.
- Ergun, Turgay. (1992) *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara:TODAİE Yayınları.
- Eroğlu, Leyla Balsak. (1995) "Kariyer Planlaması ve Uygulamadan Örnekler", *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Glueck, Milkovich. (1985) *Personel Management, a Dignastic Aproach*. Businnes Publications.
- Gutteridge Thomas and Otte, F.L., (1983). *Organizational Career Development: State of Practice*. American Society For Training and Development. Washington D.C.
- Hicks, Herbert. (1972) *Örgütlerin Yönetimi* (Çev. O.Tekok, A. Bintuğ ve B. Bumin). Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- İvancevich Jhon, Donnelley March ve Jhon Gibson. (1983). *Managing Performance. Business Publications*. Texas: Inc. Plano.
- Kalkandelen, Hayrettin. (1972) *Personel Yönetimi ve Sistemler-İlkeler*. Ankara.
- Klaft, Lawrance, Robert Murdick, Frederick Shuster. (1985) *Human Resource Management*. Florida: Charles E. Herril Publishing Company.

- Kaynak, T. (1996). *İnsan Kaynakları Planlaması* (ikinci baskı). İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım.
- Onal, Güngör. (1982) *İşletme Organizasyon ve Yönetim*. Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Basımevi.
- Ömer Erol. (1996). “*İnsangücü Planlaması ve Sayısal Bir Yaklaşım*”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Palmer, Margeret ve Winters, Keneth. (1993) *İnsan Kaynakları* (Çev. D. Şahiner). İstanbul: Rota Yayın Dağıtım.
- Palmer, Margeret. (1989) *Performans Değerlendirmeleri* (Çev. D. Şahiner). İstanbul: Rota Yayın Dağıtım.
- Polis Yüksek Öğretim Kanunu, *Resmi Gazete*. Sayı: 24397, 09.05.2001.
- Saatçioğlu, Ömer. (1986) *Orhim Seminer Serisi Görüşleri*: Verimliliği Arttırmada İnsangücü Planlaması ve Bilgisayar Kullanımı. Ankara: Orhim Yayınları.
- Sabuncuoğlu Zeyyat. (1988). *Personel Yönetimi*. İstanbul: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat. (1987). *Çalışma Psikolojisi*. Bursa: Uludağ Üniversitesi Yayınları.
- Şenatalar, Ferhat. (1975). *Personel Yönetiminde Beşeri İlişkiler*. İstanbul: E.Yayınları.
- Telci, Cafer. (1992) *Career Planning in Organization*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tikici, Mehmet. (1995) *Personel Yönetimi*. Malatya: Enstitü Yayıncılık.
- Bülent T., Zeki Ç. (1983). İnsangücü Planlamasına Sayısal Yaklaşım. *Anadolu Üniversitesi Eskişehir İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2.
- Tortop, Nuri. (1992). *Personel Yönetimi*. Ankara: İlksan Matbaası.
- Tuna, Murat. (1996) “Organizasyonlarda Kariyer Planlaması ve Geliştirilmesi”. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Werther W. and Davis, K. (1986) *Management of Human Resources*. Singapore: Mc Graw Hill Book Company.
- Yazıcı, Reşat. (1987) *İnsan İlişkileri ve Personel Yönetimi*. Ankara.
- Yıldız, Gültekin. (1989) *İşletmelerde İşgören Yönetimi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Temmuz 2002 - 30 Eylül 2002 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İran Heyetinin Ziyareti

- İran İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Seyed Abdolvahed MOUSA-VİLARI ve beraberindeki heyet 10-12 Temmuz 2002 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Rüştü Kazım YÜCELEN'in resmi konuğu olarak ülkemize gelmişlerdir.

Yapılan görüşmelerde; İsim değiştiren terör örgütü, dini istismar eden ve bu şekilde Müslümanlığa en büyük kötülüğü yapan diğer terör örgütleri, organize suçlar, uyuşturucu ticareti, yasadışı göç, insan kaçakçılığı ile mücadele konularında karşılıklı görüş alışverişinde bulunulmuştur.

KKTC Ziyareti

- İçişleri Bakanı Muzaffer ECEMİŞ, 26-28 Eylül 2002 tarihleri arasında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Dışişleri ve Savunma Bakanı Tahsin ERTUĞ-RULOĞLU'nun davetlisi olarak anılan ülkeye resmi bir ziyarette bulunmuştur.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Programı kapsamında Bakanlığımız taşra teşkilatında görevli Vali, Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar ile kurullara üye sivil toplum örgüt temsilcilerinin eğitimine yönelik olarak 24-28 Haziran 2002 tarihleri arasında Adıyaman'da yapılan 9. Dönem İnsan Hakları Bölge Seminerine; 38 Mülki İdare Amiri ile 7 sivil toplum kuruluşlarının temsilcisi olmak üzere toplam 45 kişi katılmıştır.

- 34 Mülki İdare Amiri ile 14 sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri olmak üzere toplam 48 kişinin katıldığı 10. Dönem İnsan Hakları Semineri ise 1-5 Temmuz 2002 tarihleri arasında Çorum'da gerçekleştirilmiştir.

- 89. Dönem Kaymakam adaylarına yönelik 22 Temmuz - 27 Eylül 2002 tarihleri arasında ODTÜ de 23. Dönem Yabancı Dil Kursu, 19 Ağustos - 19 Eylül 2002 tarihleri arasında Bakanlık Konferans Salonunda 5. Dönem Oryantasyon Kursu düzenlenmiş 40 kaymakam adayı katılmıştır.

- 26-29 Ağustos 2002 tarihleri arasında Eğitim Daire Başkanlığı Konferans Salonunda 46. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri yapılmış 58 Kaymakam,1 Hukuk İşleri Müdürü katılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 415/21. Dönem Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu 2 Eylül’de başlamıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- MERNİS Projesi çerçevesinde on-line çalışmaları için Temmuz ve Ağustos aylarında düzenlenen kurslarla çeşitli ilçe nüfus müdürlüklerinden toplam 570 personele eğitim verilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- Asayiş Daire Başkanlığınca; Asayiş Dairesi Başkanlığı bünyesinde 24 Nisan 5 Temmuz 2002 tarihleri arasında 172 personelin katıldığı “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespiti Temel Eğitim Kursu”, muhtelif zamanlarda 48 personelin katıldığı “Parmak İzi Tekamül Kursu” ve “Parmak İzi Laboratuar Tekamül Kursu” ile 8 personelin katıldığı “Teknik Fotoğraf Tekamül Kursu” 18 Haziran 2002’de düzenlenen ve 76 personelin katıldığı “Daire İçi İletişim Semineri”,

- Koruma Daire Başkanlığı bünyesinde 5 Temmuz 2002’de düzenlenen ve 25 personelin katıldığı “VIP Kursu”, Başbakanlık Koruma Müdürlüğü bünyesinde 12 Temmuz 2002 tarihinde düzenlenen ve 20 personelin katıldığı “Temel PC ve Polnet Uygulamaları Kursu”,

- Havacılık Daire Başkanlığı bünyesinde 4 Temmuz 2002’de düzenlenen ve 10 personelin katıldığı “Elektronik Kursu”,

- Özel Harekat Daire Başkanlığınca 5 Temmuz 2002’de düzenlenen ve 39 personelin katıldığı “Silah Bilgisi ve Atış Eğitimi Kursu”,

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca 28 Haziran 2002 tarihinde düzenlenen ve 20 kişinin katıldığı “Access Kursu” ve 17 kişinin katıldığı “Temel Network Kursu”, 12 Temmuz 2002 tarihinde düzenlenen ve 21 personelin katıldığı “Web Tasarım Kursu” yapılmıştır.

Bakanlığımız İlçilerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- Güney Afrika Cumhuriyeti’nin Johannesburg kentinde 26 Ağustos - 4 Eylül 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi”ne Mahalli İdareler Genel Müdürü Kayhan KAVAS, Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER’e refakat eden heyetin içinde yer alarak anılan ülkeyi ziyaret etmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- “Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Sivil-Asker Olağanüstü Hal Planlama Konseyi (CMEP)” alt çalışma grubu toplantısına katılmak üzere Daire Başkanı Osman TURAL 16-21 Eylül 2002 tarihleri arasında Orhid’e (Makedonya), “Kitle İmha Silahlarına (KİS) Karşı Hazırlık Konusunda Ulusal Yeteneklerin Değerlendirilmesi” konulu grup çalışmasına katılmak üzere Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ 16-21 Eylül 2002 tarihleri arasında Brüksel’e (Belçika) gitmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 8-12 Temmuz 2002 tarihleri arasında K.K.T.C.’de yapılan “Nüfus Kayıtlarında Aile Esasına Geçilmesi ve Nüfus Kayıtlarının Bilgi İşlem Ortamında Tutulması Projesi” ile ilgili toplantıya Nüfus Hizmetleri Daire Başkanı Nejdettin ÖZTÜRK ve Bilgi İşlem Merkezi Şube Müdürü Ahmet GÜNER katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 28 Haziran - 3 Temmuz tarihlerinde Yüksek Güvenlik Komisyonu 9. Toplantısı’na katılmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER, İstihbarat Daire Başkanı Sabri UZUN ve Emniyet Müdürü Necmettin EMRE İran’a, 29 Haziran - 3 Temmuz 2002 tarihinde Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişiminin (SECİ) 10. Ortak İşbirliği Komitesi Seminerine katılmak üzere Emniyet Müdürü Ömer GURULKAN Bükreş’e (Romanya), 1-2 Temmuz 2002 tarihinde SECİ bünyesinde düzenlenen Terörizm Konulu Seminere katılmak üzere Emniyet Amiri Hüseyin BAYRAKTAR Bükreş’e (Romanya), 01-06 Temmuz 2002 tarihinde terörizmle mücadele ve güvenlik işbirliği konularında istişarelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Emin ARSLAN İsrail’e, 4-5 Temmuz 2002 tarihinde Paris Emniyet Müdürlüğü bomba imha operasyon uzmanlarıyla birlikte bilgi alışverişinde bulunmak üzere; Emniyet Müdürleri Yakup KIZILKAYA ile Cengiz ÖZDEMİR Fransa’ya, 19 Temmuz 2002 tarihinde (Gren Paper) ikamet hakkı olmayan kişilerin geri gönderilmesine ilişkin toplantıya katılmak üzere Emniyet Müdürü Kadir BABAL Brüksel’e (Belçika), 21-24 Temmuz 2002 tarihlerinde Avrupa Birliği Emniyet Genel Müdürleri 6. Görev Gücü Toplantısına katılmak üzere Vali İ. Kemal ÖNAL ile Doç. Dr. Süleyman İŞILDAR Kopenhag’a (Danimarka), Kontra-Terör Mevzuatı konulu seminere katılmak üzere Emniyet Müdürü Adnan TAŞDAN 13-20 Temmuz 2002 tarihleri arasında ABD’ne, Üst Düzey Kriz Yönetimi konulu seminere katılmak üzere Emniyet Müdürleri Osman ÖZTÜRK ve Sezai BORAN ile Emniyet Amiri Mehmet TOK 2-12 Ağustos 2002 tarihleri arasında ABD’ne, Türkiye ve Mısır Polis Akademileri arasındaki işbirliğinin gelişt

rilmesi amacıyla Polis Akademisi Başkanı Tuncay YILMAZ, Güvenlik Bilimleri Fakültesi Bölüm Başkanı Yrd. Doç. Dr. Bülent ÇİÇEKLİ, Emniyet Müdürü Erol ERKAN 3-9 Ağustos 2002 tarihleri arasında Mısır'a, Süleyman Şah Türbesi görüşmelerine katılmak üzere Emniyet Müdürü Rahmi BAŞTUĞ 10-17 Ağustos 2002 tarihleri arasında Suriye'ye, Roma Ofisi Mali Suçlar Toplantısına katılmak üzere Emniyet Müdürü Bülent AKDENİZ 12-15 Ağustos 2002 tarihleri arasında Roma'ya (İtalya) gitmiştir.

Diğer Faaliyetler

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- MERNİS Projesi Uygulama Çalışmaları sürdürülmekte olup Haziran 2002 sonu itibarıyla; Adana, Adıyaman, Aksaray, Ankara, Artvin, Aydın, Balıkesir, Bartın, Bilecik, Bitlis, Bolu, Çanakkale, Çankırı, Diyarbakır, Düzce, Edirne, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Isparta, İstanbul, Karabük, Kayseri, Kırıkkale, Kırşehir, Kütahya, Malatya, Muğla, Nevşehir, Osmaniye, Rize, Siirt, Van, Yozgat, Zonguldak illeri ile bu illere bağlı 419 ilçede on-line uygulamaya geçilmiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Rize’de meydana gelen sel felaketi nedeniyle 22 Temmuz 2002 tarihinden itibaren Erzurum, Trabzon, Gümüşhane Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik ve Ekiplerinden 30 personel ile 7 adet tam donanımlı kurtarma aracı görevlendirilmiştir.
- Yozgat ili Merkez, Şefaattli, Yerköy ve Yenifakılı ilçelerinde meydana gelen sel felaketi nedeniyle Ankara ve Sakarya Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinden 2 personel, 3 dalgıç, 2 arama köpeği, canlı arama cihazı ve 2 tam donanımlı araç görevlendirilmiştir.
- 24 Temmuz 2002’de Bitlis ili Adilcevaz ilçesi ve köylerinde meydana gelen sel afetinde ise Van ve Bitlis Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik ve Ekiplerinden 10 personel ile 2 araç arama ve kurtarma çalışmalarına katılmıştır.
- Ağustos ayında İstanbul, Sinop, Diyarbakır, Erzurum, Sakarya, Bilecik, Bitlis ve Van İllerinde meydana gelen afetler ile bazı kurtarma olaylarına ekip ve araçlarla müdahale edilmiştir.

Personel Genel Müdürlüğü

- İçişleri Bakanlığında Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında boş bulunan 56 kaymakam adayı kadrosuna atama yapılabilmesi için yarışma ve yeterlilik sınavı açılmıştır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• 2 Ağustos 2002 tarih ve 24834 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/4330 sayılı karar ile;

İğdır Valisi Mustafa TAMER’in Merkez Valiliğine atanması; İçişleri Bakanlığının 5.6.2002 tarihli ve 11449 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulun’ca 6.6.2002 tarihinde kararlaştırılmıştır.

• 3 Ağustos 2002 tarih ve 24835 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/3133 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1. derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine;

Mesudiye Kaymakamı Şafak BAŞA’nın,

Ayaş Kaymakamı Mustafa YEMLİHALIOĞLU’nun,

Göksün Kaymakamı Atilla TOROS’un,

Doğubeyazıt Kaymakamı Abdullah ÖZBEK’in,

Akdağmadeni Kaymakamı Turan ERGÜN’ün,

Kurşunlu kaymakamı Yavuz AKKOÇ’un,

Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığı Şube

Müdürü Dr. Mustafa Cem TOKER’in,

Çayıralan Kaymakamı Avni ÇAKIR’ın,

Ortaca Kaymakamı Cemal YILDIZ’ın,

Nüfus Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Kemal ADİL’in,

Erzurum Vali Yardımcısı Cengiz GEVREK’in,

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Nuri Gürsel METİN’in,

Devrek Kaymakamı Ali Alper ORKUN’un,

Nüfus Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Abdulkadir

KAYA’nın

Banaz Kaymakamı Erhan KARAKAYA’nın,

Mazıdağı Kaymakamı Mehmet ÖZMEN’in

atanmaları, 657 sayılı Kanunun 68/B, 76 ncı maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde 31.7.2002 tarihinde 21 inci seçim dönemi bitmeden seçimlerin yenilenmesi kararı alınmıştır. Buna istinaden İçişleri Bakanlığına Muzaffer ECEMİŞ’in, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın

114 üncü maddesi gereğince Başbakan Bülent ECEVİT tarafından atanmasına ait karar 6 Ağustos 2002 tarih ve 24838 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

• 18 Eylül 2002 tarih ve 24880 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/3281 sayılı karar ile;

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Dr. H. Hüseyin CAN’ın,
1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Perşembe Kaymakamı Mustafa TUTULMAZ’ın,
1. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Altınova Kaymakamı Bekir Sıtkı DAĞ’ın,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Gerze Kaymakamı Nurullah Naci KALKANCI’nın,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Kula Kaymakamı Mehmet YILDIZ’ın,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Cihanbeyli Kaymakamı Güngör Azim TUNA’nın,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Kazan Kaymakamı Mehmet ERDOĞAN’ın
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Tokat Vali Yardımcısı Özer KONTUĞLU’nun,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Cide Kaymakamı Mehmet FİRİK’in,
- 3.Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne
Adıyaman Vali Yardımcısı Elif MİSKİOĞLU’nun,
1. Derece kadrolu Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Yomra Kaymakamı Halil Serdar CEVHER-
OĞLU’nun,
- 3.Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Siirt Vali Yardımcısı Cemil Özgür ÖNEGİ’nin,
1. Derece kadrolu Keçiören Kaymakamlığına
Hukuk Müşaviri Ali Galip SARAL’ın,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Samsun Vali Yardımcısı İsmail ÜSTÜNER’in,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
İzmir Vali Yardımcısı Hasan YÜKSEL'in,
- 1 Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına
Yalova Vali Yardımcısı Cevdet KURAN'ın,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Gaziantep Vali Yardımcısı Zeynel Abidin Müfit YAVUZ'un,
1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
İstanbul Vali Yardımcısı Gültekin ÜNDEY'in,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Halil Tancan ARPAK'ın,
1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına
Hatay Vali Yardımcısı Mehmet Zeki ÖZKAN'ın,
1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
Konya Vali Yardımcısı Ahmet KAYIR'ın,
1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Zonguldak Vali Yardımcısı Halis PEKER'in,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
İzmir Vali Yardımcısı Mustafa Korkmaz DİNÇER'in,
1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Yusuf Ziya İNCE'nin,
1. Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına
Hatay Vali Yardımcısı Cafer ODABAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Çorum Vali Yardımcısı Ahmet ARABACI'nın,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
Sinop Vali Yardımcısı Ramazan AKSOY'un,
1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına
Uşak Vali Yardımcısı İsmail TEZEL'in,
1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Adem KARAHASANOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Muğla Vali Yardımcısı İsmail KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Mersin Vali Yardımcılığına
 Çanakkale Vali Yardımcısı Ekrem YAMAN'ın,
 1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına
 Bilecik Vali Yardımcısı Ahmet OZAN'ın,
 1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına
 Zonguldak Vali Yardımcısı Akın YILMAZ'ın,
 1. Derece kadrolu Mersin Vali Yardımcılığına
 Bilecik Vali Yardımcısı Hasan GÜRSOY'un,
 1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına
 Bartın Vali Yardımcısı Ekrem AYLANÇ'ın,
 E Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
 Aydın Vali Yardımcısı Halit Necdet ÖZEROĞLU'nun,
 1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
 Kocaeli Vali Yardımcısı Caner YILDIZ'ın,
 1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
 Karabük Vali Yardımcısı Bahir ALTUNKAYA'nın,
 E Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
 Kütahya Vali Yardımcısı Fethi ÖZDEMİR'ın,
 1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına
 Malatya Vali Yardımcısı Turhan AYVAZ'ın,
 E Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
 Karaman Vali Yardımcısı İzzet ERCAN'ın,
 E Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına
 Giresun Vali Yardımcısı Hasan KARAHAN'ın,
 E Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına
 Niğde Vali Yardımcısı Mehmet ÜNLÜ'nün,
 E Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına
 Kırklareli Vali Yardımcısı Metin ARSLANBAŞ'ın,
 E Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına
 Kütahya Vali Yardımcısı Metin BORAZAN'ın,
 E Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
 Bitlis Vali Yardımcısı Erol AYYILDIZ'ın,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına
Ardahan Vali Yardımcısı Zülkif DAĞLI'nın,
1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına
Ağrı Vali Yardımcısı Zafer KARAMEHMETOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına
Sinop Vali Yardımcısı Mustafa YARDIMCI'nın,
1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına
Çankırı Vali Yardımcısı Zeki KAYA'nın,
1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına
Bingöl Vali Yardımcısı Erdal ÇAKIR'ın,
1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına
Bitlis Vali Yardımcısı Salih BIÇAK'ın,
1. Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına
Hakkari Vali Yardımcısı Mehmet TÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına
Erzurum Vali Yardımcısı Murteza BALCI'nın,
1. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına
Van Vali Yardımcısı İbrahim AVCI'nın,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Üsküdar Kaymakamı Abdolvahap YILDIRIM'm,
1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
Altındağ Kaymakamı Fahir İŞİKSİZ'm,
1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına
Büyükçekmece Kaymakamı Emin ERGİN'm,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Gemlik Kaymakamı Sadettin GENÇ'in,
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Karşıyaka Kaymakamı Nazmi KAHRAMAN'm, .
1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına
Bakırköy Kaymakamı Kadri ÖNER'in,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Melikgazi Kaymakamı M.Nevzat YARDIMCI'nın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Bağcılar Kaymakamı Cevdet EKMEKÇİ'nin,
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Gaziemir Kaymakamı Gökhan Veli KİŞİOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Esenler Kaymakamı Ali GÜN'ün,
1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Kadıköy Kaymakamı Hüseyin EKER'in,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Çatalca Kaymakamı Mehmet Ali ÇEVİKER'in,
1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Silivri Kaymakamı Bayram ÖZ'ün,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Sarıyer Kaymakamı Abdurrahman KOÇOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Nilüfer Kaymakamı Mümtaz Fahri AYKIRI'nın,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Bodrum Kaymakamı Cumhur GÜVEN TAŞBAŞI'nın,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Hendek Kaymakamı Ergün GÜNGÖR'ün,
1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına
Torbalı Kaymakamı Hakkı ÜNAL'ın,
1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına
Alaşehir Kaymakamı Bekir Sıtkı KOCAKUNDAKÇI'nın,
1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına
Sapanca Kaymakamı Hasan DURUER'in,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
Zile Kaymakamı Dr. Osman GÜNAYDIN'ın,
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına
Ahmetli Kaymakamı Emin ALICI'nın,
1. Derece kadrolu Karabük Vali Yardımcılığına
Osmaneli Kaymakamı Ali Rıza ÇALIŞIR'ın,

1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Keskin Kaymakamı Hayrettin ÇİFTÇİ'nin,
1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Marmara Kaymakamı Engin DURMAZ'ın,
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına Cizre Kaymakamı Süleyman YILDIRIM'm,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına Eleşkirt Kaymakamı Şahin BAYHAN'm,
1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Çanakkale-Yenice Kaymakamı Ejder SARIÇİÇEK'in,
1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Reşadiye Kaymakamı Münir KARALOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Mengen Kaymakamı Cumali ATİLLA'nın,
1. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına Akseki Kaymakamı İbrahim YURDAKUL'un,
1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına Narman Kaymakamı Levent KILIÇ'm,
1. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına Sincanlı Kaymakamı Ahmet YILMAZ'ın,
1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Hınıs Kaymakamı Mustafa ÜÇKUYU'nun,
1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Akçakale Kaymakamı Ahmet ZORLAR'ın,
1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Babadağ Kaymakamı Osman SARI'nın,
1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Ahırlı Kaymakamı Şevket KARAHALİLOĞLU'nun,
- 3.Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Ömerli Kaymakamı Muammer BALCI'nın,
1. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Sason Kaymakamı Mahmut HALAL'ın,

- 3.Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına
Malazgirt Kaymakamı Muzaffer BAŞİBÜYÜK'ün,
- 3.Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
Karakoyunlu Kaymakamı Uğur BULUT'un,
- 3.Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına
İliç Kaymakamı Hüseyin ÖNER'in,
- 3.Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına
Çağlayancerit Kaymakamı Aydın BARUŞ'un,
1. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
Yusufeli Kaymakamı Arslan YURT'un,
- 3.Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
Aydıntepe Kaymakamı Bilal BOZDEMİR'in,
- 3.Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
Doğanyol Kaymakamı Fuat GÜREL'in,
- 3.Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına
Uzundere Kaymakamı İbrahim Süha KARABORAN'in,
- 3.Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına
Sincik Kaymakamı Abdulkadir MAHMUTOĞLU'nun,
- 3.Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına
Ancak Kaymakamı Mahmut Hulusi ALTUNEL'in,
- 3.Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına
Nazimiye Kaymakamı Nihat KARABİBER'in,
- 3.Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
Digor Kaymakamı Osman BEYAZYILDIZ'ın,
- 3.Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına
Çatak Kaymakamı Ahmet ALTINTAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Kahramanmaraş İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Trabzon İl Hukuk İşleri Müdürü Ali BEZİRGAN'ın,
1. Derece kadrolu Yozgat İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Ordu İl Hukuk İşleri Müdürü Hasan KAYHAN'ın,
- 3.Derece kadrolu Malatya İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Gümüşhane İl Hukuk İşleri Müdürü Hüseyin KONAK'ın,

1. Derece kadrolu Karşıyaka Kaymakamlığına
Keçiören Kaymakamı Erdoğan GÜRBÜZ'ün,
1. Derece kadrolu Çatalca Kaymakamlığına
Dört Yol Kaymakamı Yaşar GÜL'ün,
1. Derece kadrolu Bakırköy Kaymakamlığına
Balıkesir-Edremit Kaymakamı Hasan BAĞCI'nın,
1. Derece kadrolu Zonguldak-Ereğli Kaymakamlığına
Kadirli Kaymakamı Aziz İNCİ'nin,
1. Derece kadrolu Ünye Kaymakamlığına
Çarşamba Kaymakamı Ali BAKOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Karacabey Kaymakamlığına
Çiğli Kaymakamı Mevlüt KURBAN'ın,
1. Derece kadrolu Pendik Kaymakamlığına
Şehitkamil Kaymakamı Hasan DURAN'ın,
1. Derece kadrolu Şehitkamil Kaymakamlığına
Pendik Kaymakamı Haluk TUNÇSU'nun,
1. Derece kadrolu Altındağ Kaymakamlığına
Kırıkhan Kaymakamı Mustafa ALTINTAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Büyükçekmece Kaymakamlığına
Kuşadası Kaymakamı Hayrettin ALTUNOK'un,
1. Derece kadrolu Kuşadası Kaymakamlığına
Turhal Kaymakamı Ahmet Ali BARIŞ'ın,
1. Derece kadrolu Melikgazi Kaymakamlığına
Marmaraereğlisi Kaymakamı Ahmet Mesut DEMİRKOL'un,
1. Derece kadrolu Gaziemir Kaymakamlığına
Dalaman Kaymakamı Mehmet Suphi KÜSBECİ'nin,
1. Derece kadrolu Silivri Kaymakamlığına
Geride Kaymakamı Ali DURSUN'un,
1. Derece kadrolu Çarşamba Kaymakamlığına
Talaş Kaymakamı Nurettin YÜCEL'in,
1. Derece kadrolu Nilüfer Kaymakamlığına
Bozyazı Kaymakamı Mehmet Ali KARATEKELİ'nin,

1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına
Çan Kaymakamı Şükrü GÖRÜCÜ'nün,
1. Derece kadrolu Hendek Kaymakamlığına
Dinar Kaymakamı Ahmet BÜYÜKÇELİK'in,
1. Derece kadrolu Foça Kaymakamlığına
Şarköy Kaymakamı Cafer YILDIZ'ın,
1. Derece kadrolu Balıkesir-Edremit Kaymakamlığına
Elmadağ Kaymakamı Ekrem BÜYÜKATA'nın
1. Derece kadrolu Şarköy Kaymakamlığına
Görece Kaymakamı Ekrem BALLI'nın,
1. Derece kadrolu Turhal Kaymakamlığına
Didim Kaymakamı Fuat ERGÜN'ün,
1. Derece kadrolu Gemlik Kaymakamlığına
Foça Kaymakamı Ahmet ERTÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Kırıkhan Kaymakamlığına
Hayrabolu Kaymakamı Alaaddin Serdar POLAT'ın,
1. Derece kadrolu Üsküdar Kaymakamlığına
Çerkezköy Kaymakamı Saim Saffet KARAHİSARLI'nın,
1. Derece kadrolu Çerkezköy Kaymakamlığına
Erdek Kaymakamı Necmettin YALIN ALP'in,
1. Derece kadrolu Bodrum Kaymakamlığına
Akçaabat Kaymakamı Osman EKŞİ'nin,
1. Derece kadrolu Erdek Kaymakamlığına
Malkara Kaymakamı Kasım Fikret DAYIOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Gerede Kaymakamlığına
Yenişehir Kaymakamı Mustafa Nazmi SEZGİN'in,
1. Derece kadrolu Perşembe Kaymakamlığına
Bismil Kaymakamı Salim DEMİR'in,
1. Derece kadrolu Reyhanlı Kaymakamlığına
Tavas Kaymakamı Şükrü ÇAKIR'ın,
1. Derece kadrolu Talaş Kaymakamlığına
Espiye Kaymakamı Ekrem ÇALIK'ın,

1. Derece kadrolu Kemalpaşa Kaymakamlığına Araklı Kaymakamı Niyazi ERGUT'un,
1. Derece kadrolu Bozyazı Kaymakamlığına Savaştepe Kaymakamı Nusret ŞAHİN'in,
1. Derece kadrolu Hayrabolu Kaymakamlığına Nallıhan Kaymakamı Nusret DİRİM'in,
1. Derece kadrolu Alaşehir Kaymakamlığına Kocaali Kaymakamı Haluk ŞİMŞEK'in,
1. Derece kadrolu Elmadağ Kaymakamlığına Yatağan Kaymakamı Mehmet OKUR'un,
1. Derece kadrolu Sapanca Kaymakamlığına Bünyan Kaymakamı Abdurrahman SAVAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Yenişehir Kaymakamlığına Kırkağaç Kaymakamı Fatih ŞAHİN'in,
1. Derece kadrolu Dalaman Kaymakamlığına Bahçe Kaymakamı Mehmet YAPICI'nın,
1. Derece kadrolu Zile Kaymakamlığına Karasu Kaymakamı Aydın TETİKOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Kocaali Kaymakamlığına Rize-Pazar Kaymakamı Necmettin KALKAN'ın,
1. Derece kadrolu Kazan Kaymakamlığına Tosya Kaymakamı Kazım TEKİN'in,
1. Derece kadrolu Bismil Kaymakamlığına Ardeşen Kaymakamı Kenan ÇİFTÇİ'nin,
1. Derece kadrolu Doğanhisar Kaymakamlığına Lapseki Kaymakamı Mehmet YÜCE'nin,
1. Derece kadrolu Espiye Kaymakamlığına Silvan Kaymakamı Ahmet DENİZ'in,
1. Derece kadrolu Bünyan Kaymakamlığına Suruç Kaymakamı Ertuğrul KILIÇ'ın,
1. Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına Beypazarı Kaymakamı Nevzat TAŞDAN'ın,

1. Derece kadrolu Suşehri Kaymakamlığına
Orhaneli Kaymakamı Akgün CORAV'ın,
1. Derece kadrolu Cihanbeyli Kaymakamlığına
Battalgazi Kaymakamı Mehmet POLAT'ın,
1. Derece kadrolu Tavas Kaymakamlığına
Ceylanpınar Kaymakamı Ahmet ÜMİT'in,
1. Derece kadrolu Lapseki Kaymakamlığına
Türkoğlu Kaymakamı Günhan YAZAR'ın,
- 3.Derece kadrolu Nallıhan Kaymakamlığına
Bozkır Kaymakamı Kubilay ANT'ın,
1. Derece kadrolu Yatağan Kaymakamlığına
Manyas Kaymakamı Erol ÖZKAN'm,
1. Derece kadrolu Türkoğlu Kaymakamlığına
Gelendost Kaymakamı Ergüder CAN'ın,
1. Derece kadrolu Marmara Kaymakamlığına
İkizce Kaymakamı Ali KATIRCI'nın,
1. Derece kadrolu Karasu Kaymakamlığına
Eskipazar Kaymakamı Enver ERDEM'in,
1. Derece kadrolu Cizre Kaymakamlığına
Kurucaşile Kaymakamı Talip YEL'in,
1. Derece kadrolu Bahçe Kaymakamlığına
Hafik Kaymakamı Osman Aslan CANBABA'nın,
1. Derece kadrolu Araklı Kaymakamlığına
Mahmudiye Kaymakamı Ali Fuat TÜRKEL'in,
1. Derece kadrolu Tosya Kaymakamlığına
Bozcaada Kaymakamı Mustafa YİĞİT'in,
1. Derece kadrolu Pasinler Kaymakamlığına
Yayladağı Kaymakamı Turgut SUBAŞI'nın,
1. Derece kadrolu Suruç Kaymakamlığına
Karaburun Kaymakamı Mahmut Nedim TUNCER'in,
1. Derece kadrolu Battalgazi Kaymakamlığına
Kastamonu-Bozkurt Kaymakamı Mehmet ERİŞ'in,

1. Derece kadrolu Ortaca Kaymakamlığına
Darende Kaymakamı Salih YÜCE'nin,
1. Derece kadrolu Ardeşen Kaymakamlığına
Yeniçağa Kaymakamı Cahit IŞIK'ın,
1. Derece kadrolu Rize-Pazar Kaymakamlığına
Kaynaşlı Kaymakamı Hamdi Bilge AKTAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Ceylanpınar Kaymakamlığına
Demirköy Kaymakamı Musa USLAN'ın,
1. Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına
Sultandağı Kaymakamı Ahmet ÇINAR'ın,
1. Derece kadrolu Göksün Kaymakamlığına
Uluborlu Kaymakamı Mehmet CANOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Ayaş Kaymakamlığına
Ilıca Kaymakamı Özlem GEVREK'in,
1. Derece kadrolu Kırkağaç Kaymakamlığına
Keban Kaymakamı Selahattin ATEŞ'in,
1. Derece kadrolu Akseki Kaymakamlığına
Gölköy Kaymakamı Mehmet ÜNAL'ın,
1. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına
Horasan Kaymakamı Sinan GÜNER'in,
- 3.Derece kadrolu Uşak-Ulubey Kaymakamlığına
Ermenek Kaymakamı Şenol ESMER'in,
1. Derece kadrolu Mesudiye Kaymakamlığına
Şefaatli Kaymakamı Hakan ARIKAN'ın,
1. Derece kadrolu Aşkale Kaymakamlığına
Sivas-Altınyayla Kaymakamı Mustafa ÖZSOY'un,
1. Derece kadrolu Reşadiye Kaymakamlığına
Kemaliye Kaymakamı Ferhat KURTOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Şişli Kaymakamlığına
İstanbul Vali Yardımcısı Osman DEMİR'in,
1. Derece kadrolu Kadıköy Kaymakamlığına
Manisa Vali Yardımcısı Yüksel PEKER'in,

1. Derece kadrolu Esenler Kaymakamlığına
Samsun Vali Yardımcısı Sabahattin YÜCEL'in,
1. Derece kadrolu Didim Kaymakamlığına
Denizli Vali Yardımcısı Musa UÇAR'ın,
1. Derece kadrolu Bayrampaşa Kaymakamlığına
İzmir Vali Yardımcısı Durmuş GENCER'in,
1. Derece kadrolu Çiğli Kaymakamlığına
Muğla Vali Yardımcısı Atilla Selami ABBAN'ın,
1. Derece kadrolu Torbalı Kaymakamlığına
Aydın Vali Yardımcısı Cezmi BATUK'un,
1. Derece kadrolu Gediz Kaymakamlığına
Düzce Vali Yardımcısı Abdulkadir KARATAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Marmaraeğlisi Kaymakamlığına
Diyarbakır Vali Yardımcısı Hakkı UZUN'un,
1. Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına
Isparta Vali Yardımcısı Ertan PEYNİRCİOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Gerze Kaymakamlığına
Osmaniye Vali Yardımcısı Ferudun Cemal ÖZDEMİR'in,
1. Derece kadrolu Akçaabat Kaymakamlığına
Erzincan Vali Yardımcısı Bekir DINKIRCI'nın,
1. Derece kadrolu Doğubeyazıt Kaymakamlığına
Kastamonu Vali Yardımcısı Nurullah ÇAKIR'ın,
1. Derece kadrolu Cide Kaymakamlığına
Gümüşhane Vali Yardımcısı Salih IŞIK'ın,
1. Derece kadrolu Osmaneli Kaymakamlığına
Bingöl Vali Yardımcısı Yalçın SEZGİN'in,
1. Derece kadrolu Savaştepe Kaymakamlığına
Mardin Vali Yardımcısı Yüksel TOPAL'ın,
1. Derece kadrolu Ermenek Kaymakamlığına
Şırnak Vali Yardımcısı Abdullah ERİN'in,
1. Derece kadrolu Karacasu Kaymakamlığına
Şırnak Vali Yardımcısı İlhan KARAKOYUN'un,

Zonguldak-Ereğli Kaymakamı iken 22.03.2002 tarih ve 2002/2692 sayılı Müşterek Kararname ile Bayrampaşa Kaymakamlığına atanan Mustafa İNGENÇ'e ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu Bağcılar Kaymakamlığına,

Mustafakemalpaşa Kaymakamı iken 22.03.2002 tarih ve 2002/2692 sayılı Müşterek Kararname ile Zonguldak - Ereğli Kaymakamlığına atanan Mustafa Kemal KESKİN'e ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına,

Hukuk Müşaviri iken 22.03.2002 tarih ve 2002/2692 sayılı Müşterek Kararname ile Gediz Kaymakamlığına atanan Şerefnur OKTAY'a ait bu hükmün iptali,

Eceabat Kaymakamı iken 22.03.2002 tarih ve 2002/2692 sayılı Müşterek Kararname ile Reyhanlı Kaymakamlığına atanan Hüseyin Avni MUTLU'ya ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına,

Bayrampaşa Kaymakamı iken 22.03.2002 tarih ve 2002/2692 sayılı Müşterek Kararname ile Kocaeli Vali Yardımcılığına atanan Celalettin ÖZDAL'a ait bu hükmün iptali ile, 1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına,

Tekirdağ Vali Yardımcısı iken 02.10.2001 tarih ve 2179 sayılı Müşterek Kararname ile Bakırköy Kaymakamlığına atanan Aydın ALPER'e ait bu hükmün iptali,

Sultandağı Kaymakamlığına Çelikhane Kaymakamı Hüseyin KÖK'ün, Akdağmadeni Kaymakamlığına Pülümür Kaymakamı Şevket ATLI'nın,

Bozdoğan Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Erol KARAÖMEROĞLU'nun,

Denizli - Bozkurt Kaymakamlığına Pertek Kaymakamı Abdullah DEMİR'in,

Kurtalan Kaymakamlığına Ekinözü Kaymakamı Mustafa GÜRDAL'ın, Mazıdağı Kaymakamlığına Nurhak Kaymakamı Sami PINARAKAR'ın, Çamlıyayla Kaymakamlığına Hizan Kaymakamı Aslan AVŞARBEY'in, Kaynaşlı Kaymakamlığına Adaklı Kaymakamı Hamza ERKAL'ın,

Yayladağ Kaymakamlığına Pütürge Kaymakamı Enver ÜNLÜ'nün, Mudurnu Kaymakamlığına Yayladere Kaymakamı Suat YILDIZ'ın,

Hınıs Kaymakamlığına Otlukbeli Kaymakamı Murat BULACAK'ın, Gölköy Kaymakamlığına Şenkaya Kaymakamı Süleyman YILMAZ'ın,

Gelendost Kaymakamlığına Şavşat Kaymakamı Yusuf Gökhan YOLCU'nun,

Manyas Kaymakamlığına Mutki Kaymakamı Adnan ÇİMEN'in,
 Bozcaada Kaymakamlığına Korkut Kaymakamı Aykut PEKMEZ'in,
 Akçakale Kaymakamlığına Kulp Kaymakamı İbrahim AKIN'm,
 Mengen Kaymakamlığına Taşlıçay Kaymakamı Selda KURAK'ın,
 Ilica Kaymakamlığına Polateli Kaymakamı Mustafa ERKAYIRAN'ın,
 Hafik Kaymakamlığına Van-Saray Kaymakamı İsmail USTAOĞLU'nun,
 Narman Kaymakamlığına Samsat Kaymakamı Muhterem İNCE'nin,
 Hekimhan Kaymakamlığına Posof Kaymakamı Zekeriya GÜNEY'in,
 Darende Kaymakamlığına Varto Kaymakamı Fahri MERAL'in,
 Keleş Kaymakamlığına Akyaka Kaymakamı Oktay KAYA'nın
 Mahmudiye Kaymakamlığına Aralık Kaymakamı Mustafa ÖZKAYNAK'ın,

Karaburun Kaymakamlığına Şemdinli Kaymakamı Ömer Lütfi YARAN'ın,

Eleşkirt Kaymakamlığına Çat Kaymakamı Ahmet ÇIRAKOĞLU'nun,
 Horasan Kaymakamlığına Hazro Kaymakamı Ahmet ATILKAN'ın,
 Türkeli Kaymakamlığına Gürpınar Kaymakamı Kadir ÇAKIR'ın,
 Keban Kaymakamlığına Murgul Kaymakamı Adem USLU'nun,
 Şefaati Kaymakamlığına Yedisu Kaymakamı Erkaya YIRIK'ım, Sivas-Altınyayla Kaymakamlığına Elbeyli Kaymakamı Ömer DURAN'ın, Hozat Kaymakamlığına Uludere Kaymakamı Hüseyin ÇELİK'in,
 Çıldır Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Avni ORAL'm,
 Uludere Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Ahmet AVŞAR'ın,
 Hani Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı Erkan BULGAN'ın,
 Bayramören Kaymakamlığına Artova Kaymakamı Özlem PİLTANOĞLU'nun,

Çağlayancerit Kaymakamlığına Selendi Kaymakamı Mustafa ŞAHİN'in,
 Yedisu Kaymakamlığına Uğurludağ Kaymakamı Bülent BAYRAKTAR'ın,
 Şemdinli Kaymakamlığına Tomarza Kaymakamı Yasin ÖZTÜRK'ün ,

İdil Kaymakamlığına Çamlıyayla Kaymakamı Zekai ERDEM'in,
 Kulp Kaymakamlığına Kumlu Kaymakamı İlhami DOĞAN'ın,
 Taşlıçay Kaymakamlığına Alpu Kaymakamı Atila KANTAY'ın,
 Samsat Kaymakamlığına Çavdır Kaymakamı Abdullah ŞAHİN'in,
 Çat Kaymakamlığına Kıbrısçık Kaymakamı Ali UYSAL'ın
 Şenkaya Kaymakamlığına Kabataş Kaymakamı Hüseyin KARAME-
 ŞE'nin,

Nazimiye Kaymakamlığına Dumlupınar Kaymakamı Gökay ÖZKAN'ın,
 Posof Kaymakamlığına Felahiye Kaymakamı Ogün BAHADIR'ın,
 Aydıntepe Kaymakamlığına Acıgöl Kaymakamı Nurtaç ERDOĞAN'ın,
 Murgul Kaymakamlığına Şeydiler Kaymakamı Nevzat ŞENGÖK'ün,
 Adaklı Kaymakamlığına Evciler Kaymakamı Bülent UYGUR'un,
 Gürpınar Kaymakamlığına Kızılırmak Kaymakamı Mustafa YAVUZ'un,
 Polateli Kaymakamlığına Pazarlar Kaymakamı Ramazan YILDIRIM'ın,
 Aralık Kaymakamlığına Koyulhisar Kaymakamı Aytekin YILMAZ'ın,
 Akyaka Kaymakamlığına Balışeyh Kaymakamı Kemal KIZILKAYA'nın,
 Varto Kaymakamlığına Günyüzü Kaymakamı Özgür KÖRÜKÇÜ'nün,
 Çelikhan Kaymakamlığına Akkuş Kaymakamı Ozan BALCI'nın,
 Kemaliye Kaymakamlığına Yağlıdere Kaymakamı Mustafa ELDİVAN'ın,
 Yusufeli Kaymakamlığına Hasanbeyli Kaymakamı Kamuran Mustafa
 BALLI'nın,

Van-Saray Kaymakamlığına Ağlasun Kaymakamı Cevdet ERTÜRK-
 MEN'in,

Malazgirt Kaymakamlığına Yozgat-Aydıncık Kaymakamı Sezgin ÜÇÜN-
 CÜ'nün,

Korkut Kaymakamlığına Hemşin Kaymakamı Yusuf ÜSTÜN'ün,
 Uzundere Kaymakamlığına Saraykent Kaymakamı Gökhan GÖRGÜLÜ-
 ARSLAN'ın,

Digor Kaymakamlığına Çorum-Ortaköy Kaymakamı Mehmet AKÇAY'ın,
 Doğanlı Kaymakamlığına Karamanlı Kaymakamı Cemalettin DEMİR-
 CİOĞLU'nun,

Şavşat Kaymakamlığına İbradi Kaymakamı Fatih YILMAZ'ın,

Sason Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı Hayati TAŞDAN'ın,
 Pülümür Kaymakamlığına Derbent Kaymakamı Ali ADA'nın,
 Otlukbeli Kaymakamlığına Süloğlu Kaymakamı Aytaç AKGÜL'ün,
 Pütürge Kaymakamlığına Şabanözü Kaymakamı Sefer YILMAZ'ın,
 Elbeyli Kaymakamlığına Baklan Kaymakamı Hüdayar BUHARA'nın,
 Mutki Kaymakamlığına Afyon-Bayat Kaymakamı Faruk EKİZ'in,
 Nurhak Kaymakamlığına Akören Kaymakamı Murat Sefa DEMİRYÜ-
 REK'in,

Ömerli Kaymakamlığına Çobanlar Kaymakamı Savaş ÜNLÜ'nün,
 Hizan Kaymakamlığına Güce Kaymakamı Mehmet TÜRKÖZ'ün,
 Karakoyunlu Kaymakamlığına Çameli Kaymakamı Faik ARICAN'ın,
 Pertek Kaymakamlığına Düzköy Kaymakamı Murat DURU'nun,
 Hazro Kaymakamlığına Evren Kaymakamı Koksall ŞAKALAR'ın,
 Çatak Kaymakamlığına Isparta-Gönen Kaymakamı Erkan KILIÇ'ın,
 Yayladere Kaymakamlığına Güneysu Kaymakamı Muhittin GÜREL'in,
 Sincik Kaymakamlığına Sarıveliler Kaymakamı Orhan BALCI'nın,
 Ekinözü Kaymakamlığına Hanönü Kaymakamı Bülent KARACAN'ın,
 Arıcak Kaymakamlığına Akıncılar Kaymakamı Ziya POLAT'ın,
 İliç Kaymakamlığına Saimbeyli Kaymakamı Yüksel BORAZANOĞ-
 LU'nun, atanmaları,

657 Sayılı Kanunun 68/B, 76 ncı maddeleri ve 2451 sayılı Kanunun 2 inci maddesi ile bu Kanuna 4158 Sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

1 TEMMUZ 2002-30 EYLÜL 2002 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.06.2002	4768	18 Mart Gününün Şehitler Günü ve 19 Eylül Gününün Gaziler Günü İlan Edilmesi Hakkında Kanun	09.07.2002	24810
03.08.2002	4771	Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	09.08.2002	24841
08.08.2002	4772	4726 Sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	13.08.2002	24845

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
01.06.2002	2002/4	Azerbaycan Cumhuriyeti, Gürcistan ve Türkiye Cumhuriyeti Arasında İmzalanan Terörizm, Örgütlü Suçlar ve Diğer Önemli Suçlarla Mücadele Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	09.07.2002	24810

23.05.2002	2002/4312	Hollanda-Türkiye Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Revizyonunu Amaçlayan ve Hakların Meşruluğunu İlgilendiren Ek Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	09.07.2002	24810
29.07.2002	2002/4608	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Başkanlığı İle Çin Halk Cumhuriyeti Personel Bakanlığı Arasında İmzalanan, Kamu İdaresi ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Alanlarında İşbirliği Protokolü'nün Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	26.08.2002	24858
02.08.2002	2002/4634	Hükümetimiz İle Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Arasında İmzalanan "Hizmetiçi Üreme Sağlığı Eğitim Programının Güçlendirilmesi" Konulu Proje Belgesinin Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	04.09.2002	24866
07.08.2002	2002/4649	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı İle Moritanya İslam Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı Arasında İmzalanan Askeri Eğitim İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	04.09.2002	24866

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
01.06.2002	2002/4329	Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları Veya Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Yapılacak Yardımlara Dair Kararda Değişiklik yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	05.07.2002	24806
24.05.2002	2002/4311	Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 34 Kişi Hakkındaki Hükümün İptali ve 5 Kişi İle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	06.07.2002	24807
05.07.2002	2002/4382	Kamu Personeli Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti İle Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	11.07.2002	24812

16.05.2002	2002/42144736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükümünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 28/1/2002 Tarihli ve 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Karar'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kararın Yürürlüğe Konulmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	12.07.2002	24813
29.05.2002	2002/4375 Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen 631 Kişi Hakkındaki Hükümlerin İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	26.07.2002	24827
12.06.2002	2002/4394 3133 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi, Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 28 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	26.07.2002	24827
01.08.2002	2002/4483 517 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	06.08.2002	24838
24.07.2002	2002/4559 Merkezi Ankara'da Olmak Üzere "Türkiye Belediyeler Birliği" Adıyla Bir Mahalli İdare Birliğinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	21.08.2002	24853
22.07.2002	2002/4576 3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilmiş Bulunan Şanlıurfa İli'nde Yeni Yerleşim Birimleri Kurulması ve Söz Konusu Yerleşim Birimlerinin Uygulama Alanı Olarak Tespit Edilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	21.08.2002	24853
22.07.2002	2002/4583 Çeşitli Kararnamelerde Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	23.08.2002	24855
20.08.2002	2002/4670 Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	11.09.2002	24873
09.08.2002	2002/4680 2 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	17.09.2002	24879
20.08.2002	2002/4706 Bazı Yerlerin "Uygulama Alanı" Olarak Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	22.09.2002	24884

28.08.2002	2002/4720	Bölgesel İstatistiklerin Toplanması, Geliştirilmesi, Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Analizlerinin Yapılması, Bölgesel Politikaların Çerçevesinin Belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine Uygun Karşılaştırılabilir İstatistiki Veri Tabanı Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının Tanımlanmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	22.09.2002	24884
------------	-----------	---	------------	-------

VI. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
03.07.2002	2002/4373	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	10.07.2002	24811
12.06.2002	2002/4425	Kamu İhale Kurumunun Teşkilatı İle Kurum Personelinin Mali ve Sosyal Hakları, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	20.07.2002	24821
17.06.2002	2002/4426	Kamu İhale Kurumu İhale Yönetmeliği	20.07.2002	24821
12.06.2002	2002/4390	Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik	26.07.2002	24827
24.07.2002	2002/4556	Nüfus Hizmetlerine Ait Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	17.08.2002	24849
24.07.2002	2002/4557	Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	20.08.2002	24852
04.07.2002	2002/4518	Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.08.2002	24853
17.07.2002	2002/4532	Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Araç, Gereç, Mal ve Malzemelerin Satış, Hibe, HEK ve Hurda Durum ve İşlemleri İle Hizmet Satışına Dair Yönetmelik	22.08.2002	24854
02.08.2002	2002/4635	Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	29.08.2002	24861

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Subay Sicil Yönetmeliğinin 98 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	07.07.2002	24808
Astsubay Sicil Yönetmeliğinin 66 ncı Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	07.07.2002	24808
Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.07.2002	24812
Patlayıcı Madde Ateşleyici Yeterlilik Belgesinin Verilmesi Esas ve Usullerinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik	11.07.2002	24812
Yabancı Uyruklu Kişilerle Evlenen Subay ve Astsubaylar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	23.07.2002	24824
Çevre Denetimi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	24.07.2002	24825
Kurum İdari Kurulları, Yüksek İdari Kurul, Kamu İşveren Kurulu ve Uzlaştırma Kurulunun Teşkili İle Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	13.08.2002	24845
İşkan Kanunu Uygulama Yönetmeliği	17.08.2002	24849
Nüfus Planlaması Hizmetlerini Yürütecek Personelin Eğitimi, Görev, Yetki ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	23.08.2002	24855
Türk Silahlı Kuvvetlerine Mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	27.08.2002	24859
Harp Akademileri Yönetmeliğinin 3 üncü ve 50 nci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	02.09.2002	24864
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	04.09.2002	24866
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik yapılmasına Dair Yönetmelik	17.09.2002	24879
Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.09.2002	24880
Nüfus ve Vatandaşlık Hizmetlerine Ait Görev ve Çalışma Yönetmeliği	27.09.2002	24889
İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	27.09.2002	24889
Emniyet Teşkilatında Kullanılacak Tanıtıcı Bayraklar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.09.2002	24890

V. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
09.07.2002	2002/3018	İzmir İli, Tire İlçesi, Merkez Bucağına Bağlı Palamutköy Köyünün Aydın İli, Incirlioğlu İlçesi, Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	10.07.2002	24811
19.07.2002	2002/3040	Kahramanmaraş İli Merkez İlçesine Bağlı Üngüt Köyünün Kahramanmaraş Belediyesi Sınırları İçine Alınmasının; 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görülmesine Dair Müşterek Karar	20.07.2002	24821
19.07.2002	2002/3050	Yozgat İli Sorgun İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Araplı Belediyesi İle Çekerek İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yukarıoba Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	20.07.2002	24821
19.07.2002	2002/3054	Ankara İli, Çubuk İlçesi Sirkeli Bucağına Bağlı Peçenek Köyünün Aynı İlin Kazan İlçesi, Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Müşterek Karar	20.07.2002	24821

VI. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Sayısı
2003 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları Hakkında Genelge	18.07.2002	24819

VII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin Tarihi	Sayısı
17/8/1999 ve 12/11/1999 Tarihlerinde Meydana Gelen Depremlerden Zarar Görenlerin Vergi Borçları ve Vergi Cezalarının Terkini Hakkında Genel Tebliğ (Sıra No: 2)	02.07.2002	24803
Karaman İlinde Anız Yakılmasının Yasaklanması Hakkında Karar (No: 2002/3)	02.07.2002	24803

İzmir İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi İle Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2022/1)	04.07.2002	24805
Kamu Görevlileri Sendikalarının Üye Sayılarının Tespitine İlişkin Tebliğ	07.07.2002	24808
Elazığ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/02)	07.07.2002	24808
Elazığ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/05)	07.07.2002	24808
Gaziantep İli Sınırları İçerisinde Tek veya Çift Yüzlü Bıçaklar İle Saldırı ve Savunmada Kullanılan Her Türlü Kesici ve Delici Aletlerin Taşınmasının Yasaklanmasına Dair Karar	15.07.2002	24816
Yüksek Planlama Kurulunun 2003 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çevre Kararı (No: 2002/39)	16.07.2002	24817
Hakkari ve Tunceli İllerinden Olağanüstü Hal Uygulamalarının Kaldırılmasına Dair Tebliğ	19.07.2002	24820
Kayseri Valiliği İl Umumi Hıfzıssıhha Kurulu Kararı (No: 5)	21.07.2002	24822
Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ Karar (No: 2002/1)	30.07.2002	24831
Aksaray Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 5)	30.07.2002	24831
Çorum Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (2002/5)	30.07.2002	24831
Kocaeli İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar	01.08.2002	24833
Kütahya İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar	01.08.2002	24833
Isparta İli Sınırları İçerisinde Orman Yangınlarının Önlenmesi Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Karar (No: 2002/1)	01.08.2002	24838
Yozgat Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 4)	01.08.2002	24838
İstanbul Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 4)	19.08.2002	24851
Kars Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 3)	28.08.2002	24860
Kars Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 4)	02.09.2002	24864
Bartın Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 42)	05.09.2002	24867
Kamu İhale Tebliği (No: 2002/4)	05.09.2002	24868
Erzincan Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/8)	07.09.2002	24869
Gaziantep Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/5)	09.09.2002	24871
Kayseri İli Taşkın Kontrol Tesislerini İşletme Hakkında Karar (No: 2002/1)	09.09.2002	24871
Malatya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/3)	11.09.2002	24873
Malatya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/4)	11.09.2002	24873
Batman Valiliği İl Emniyet Komisyon Kararı (No: 2002/7)	12.09.2002	24874
İstanbul Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 4)	12.09.2002	24874
Balıkesir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/7)	14.09.2002	24876
Amasya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/4)	16.09.2002	24878

Eskişehir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 6)	16.09.2002	24878
Adana Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/4)	17.09.2002	24879
Konya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/5)	18.09.2002	24880
Düzce Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 26)	19.09.2002	24881
Karaman Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/5)	19.09.2002	24881
Van İlinde Sokakta Yaşayan Veya Çalışan Çocukların Korunması Suretiyle Kamu Esenliğinin Sağlanması İle İlgili Güvenlik Kararı (No: 2002/1)	28.09.2002	24890
Samsun İlinde Sokakta Yaşayan Veya Çalıştırılan Çocukların Korunması Suretiyle Kamu Esenliğinin Sağlanması İle İlgili Güvenlik Kararı (No: 2002/1)	29.09.2002	24891