TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı İsmail USTAOĞLU

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

İsmail USTAOĞLU / Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda iki kez yayımlanır.

Dergimiz Ulusal Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler en az iki hakem tarafından değerlendirilmektedir.

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir. İşlenme hakları, 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" esaslarına göre ödenir. Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez. Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL

Abone bedeli bulunan yerin Maliye veznesine yatırılarak, makbuz aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak No:67 Bakanlıklar / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http: // www.tid.gov.tr

Telefon: (0312) 422 51 00 ***Faks:*** (0312) 430 88 96

Grafik Tasarım
Tasarım Ofset Matbaa ve Kağıt
Murat AKÇA
Büyük Sanayi 1. Cad. No: 99/49 İskitler / ANKARA
Tel: 0312 384 75 04 - Fax: 0312 384 75 23
tasarim-ofset@hotmail.com
www.tasarimofselt.com

İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılından itibaren yayın hayatına başlayan, 2009 yılından itibaren de ulusal hakemli dergi statüsünde yayımlanan "Türk İdare Dergisi" 2015 yılından itibaren de TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda yayımlanmaktadır.

Türk İdare Dergisi
Ulusal Hakemli Dergi

Editör / Editor
Fahri MERAL / SGB Daire Başkanı

Editör Yardımcısı / Assistant Editor
Dr. Selim ÇAPAR / AREM Başkanı

Yayın Kurulu / Board of Editors

Aziz YILDIRIM	Müsteşar Yardımcısı	Başkan
İsmail USTAOĞLU	Strateji Geliştirme Başkanı	Üye
Dr. Ahmet SARICAN	Nüf. ve Vat. İşl. Gen. Müd.	Üye
Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	1. Hukuk Müşavir V.	Üye
Cemil Özgür ÖNEĞİ	İller İdaresi Genel Müd. Yrd.	Üye
Mustafa ÇİT	Personel Genel Müd. D. Bşk.	Üye
Fahri MERAL	SGB Dai. Bşk. / Editör	Üye
Dr. Selim ÇAPAR	AREM Başkanı / Editör Yrd.	Üye

Danışma Kurulu / Advisory Board

Emekli Vali Galip DEMİREL	Müşteşar
Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr Ömer ANAYURT	Yükseköğretim Denetleme Kurulu Üyesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi Başkanı
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİ Öğretim Üyesi
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Gazi Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi Rektör Yardımcısı
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi Başkanlığı
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR	TODAİ Danışma Kurulu Üyesi
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanı
Prof. Dr. Ahmet KESİK	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Turgut Özal Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi İİBF
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi Rektör
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TEPAV

Türk İdare Dergisi'nin 480. Sayısında Yayımlanan Makalelerin Değerlendirilmesinde Hakemlik Yapan Akademisyenler

ATEŞ, Prof. Dr. Hamza	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
AVCI, Doç. Dr. Mustafa	Anadolu Üniversitesi
AYHAN, Doç. Dr. Ufuk	Polis Akademisi Başkanlığı
BALCI, Doç. Dr. Fatih	Polis Akademisi Başkanlığı
ÇAĞLAYAN, Prof. Dr. Ramazan	Kırıkkale Üniversitesi
ÇEVİKBAŞ, Prof. Dr. Rafet	Kırıkkale Üniversitesi
ÇOLAKOĞLU, Doç. Dr. Elif	Atatürk Üniversitesi
DEMİRKAYA, Doç. Dr. Yüksel	Marmara Üniversitesi
DURSUN, Doç. Dr. İbrahim	Polis Akademisi Başkanlığı
FEYZİOĞLU, Prof. Dr. Hamiyet Sezer	Ankara Üniversitesi
FINDIKLI, Prof. Dr. Remzi	Polis Akademisi Başkanlığı
GÜRBÜZ, Prof. Dr. Ahmet	Bingöl Üniversitesi
GÖRMEZ, Prof. Dr. Kemal	Gazi Üniversitesi
KAYA KILINÇ, Doç. Dr. Selda	Ankara Üniversitesi
KAYNAR, Doç. Dr. Mete Kaan	Hacettepe Üniversitesi
ÖNDER, Doç. Dr. Özgür	Dumlupınar Üniversitesi
ÖZER, Doç. Dr. Yunus Emre	Dokuz Eylül Üniversitesi
ÖZGÖKER, Doç. Dr. Uğur C.	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
ŞEN, Doç. Dr. Hüseyin	Yıldırızm Beyazıt Üniversitesi
YAYLI, Doç. Dr. Hasan	Kırıkkale Üniversitesi
YILDIRIM, Doç. Dr. Uğur	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
YONTAR, Doç. Dr. İbrahim Güray	Dokuz Eylül Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİNDEKİLER

ARSLAN, Doç. Dr. Zehra

- Cumhuriyet Döneminde Of İlçesinin İdari Yapısı ve Nüfusu (1923-2015)
- Admınıstratıve Structure And Populatıon At The Of Dıstrıct In The Republıcan Era (1923-2015)

11

BAYDAR AKGÜN, Sevgi - BAYDAR BİLGİHAN, Tülay

- Farklı Bir Sivil Duruş: Avrupa Birliği'nde Çevreci Sivil Toplum Hareketi
- A Different Perspespective: Environmental Non-Governmental Organisations In The European Union

39

ÇAPAR, Dr. Selim – DEMİR, Namık

-Toplum Güvenliği Temelinde Üniversite Kampüslerinde ve Spor Alanlarında Güvenliğin Tesisi

-Security Service in University Campuses and Sport Grounds (Stadiums)

65

KÖKSAL, Dr. Cihangir

-Türkiye'de, ABD'de ve Fransa'da Valilik Sistemleri ve İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Rolü

-Governershıp System And Role Of The Governer In Terms Of Homeland Security Management In Turkey, In The Usa And In France

85

PARLAK, Prof. Dr. Bekir – DOĞAN, Yrd. Doç. Dr. Kadir Caner

- Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme

-Ombudsman Concept And Ombudsman Practıces In Selected Countrıes: An Evaluatıon On Basıc Orıentatıon, Qualıty And Features

121

ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal – BAYRAM, Pınar

-Osmanlı Devletinde Tanzimat Dönemi İdari Reformlarının XIX. Yüzyıl Romanlarına Yansımaları

-Tanzimat Perıod Admınıstrative Reforms ın The Ottoman Empıre Reflections On The XIX. Century Novels

149

ŞEN, Dr. Y. Furkan

-Türk Milliyetçiliği ve "Öteki" Algısı: Yunanistan'la Çözülemeyen Ege Sorunu

- Turkısh Natıonalısm And Perceptıon Of The "Other": The Unresolved Aegean Dispute With Greece

179

TÜZÜNER, Yrd. Doç. Dr. Özlem

- Mal Değişim Sözleşmesi Hakkında Yakın Gelecek Öngörüleri

- Near Future Projections On Good Exchange Contract

229

YÜREKLİ, Ömer

- Kamu Yönetsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması

- Publıc Admınıstrative Inspectıon And Control System And Restructurıng

257

İdareciler,

bana içten sevgilerini haykıranlar;

yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve devlet anlamlarını en son ilmi telâkkikere göre tebellür ettirmeye çalışmış ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.

Değerli Okurlarımız,

İçişleri Bakanlığınca 87 yıldır aralıksız yayın hayatına devam eden Türk İdare Dergisi'nin 2015 yılı Haziran dönemine ait 480 inci sayısıyla yine beraberiz.

Değerli yazarlarımızın özveriyle kaleme aldıkları, Yayın Kurulu Üyelerimizin ve Hakemlerimizin görüş ve önerileri doğrultusunda hazırlanan dokuz makaleyi okurlarımıza ve akademik camiaya sunmanın mutluluğunu yaşıyoruz. Ayrıca bu sayımızdan itibaren ulusal hakemli ve bilimsel bir dergi olan Türk İdare Dergisi TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda yayınlanacaktır.

Bu sayımızda yer alan "Cumhuriyet Döneminde Of İlçesinin İdari Yapısı ve Nüfusu (1923-2015)" adlı makalede, Of ilçesinin Cumhuriyet döneminde idari yapısı ve nüfusu hakkında gelişmeler kronolojik olarak verilmiştir.

"Farklı Bir Sivil Duruş: Avrupa Birliği'nde Çevreci Sivil Toplum Hareketi" adlı makalede, çevreci yeşil hareketin 1980'lerden itibaren, küresel ölçekte büyüyen bir sivil toplum hareketi olarak karşımıza çıktığı vurgulanmıştır. Avrupa Birliği'nin karar alma mekanizmalarındaki Çevreci Sivil Toplum Kuruluşlarının yapısı ve stratejileri incelenerek, Avrupa Birliği'ndeki "ekolojik yönetişim"in unsurları değerlendirilmiş ve Çevreci Sivil Toplum Kuruluşlarının güçlü ve zayıf yönleri araştırma konusu yapılmıştır.

"Toplum Güvenliği Temelinde Üniversite Kampüslerinde ve Spor Alanlarında Güvenliğin Tesisi" adlı makalede ise toplumsal güvenlik ekseninde Türkiye'de polis, jandarma gibi genel kolluk yanında özel güvenlik sektörünün de dahil olduğu üniversiteler ve stadyumlar gibi "özellikli alanlarda", güvenliğin sağlanması konusuna odaklanılmıştır.

"Türkiye'de, ABD'de ve Fransa'da Valilik Sistemleri ve İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Rolü" konulu makalede yazar, Türkiye'de valilik sistemi ile İl İdaresi Kanunu gereğince illerin emniyet ve asayişinden birinci derecede yetkili ve

sorumlu olan valilerin iç güvenlik yönetimindeki görev, yetki ve sorumluluklarını değerlendirmiş, ABD ve Fransa'da değişik usullerde var olan valilik sistemleri ile karşılaştırmıştır.

"Ombudsman Kavramı ve Seçilmiş Ülkelerde Ombudsmanlık Uygulamaları: Temel Yön, Nitelik ve Özellikler Üzerine Bir Değerlendirme" konulu makalede yazar, ombudsman kavramına açıklık getirmiş, ombudsmanın özeliklerine bağlı olarak seçtiği ülke örneklerinden hareketle ombudsmanın özelliklerini daha belirgin kılma amacını gütmüştür.

19. Yüzyılla birlikte Osmanlı Devleti batı ile ilişkilerini geliştirmiş ve batı referans alınarak yönetim, ekonomi, siyaset gibi alanlar başta olmak üzere birçok alanda önemli değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. "Osmanlı Devletinde Tanzimat Dönemi İdari Reformlarının XIX. Yüzyıl Romanlarına Yansımaları" konulu makalede romanların; yaşam biçimi, sosyal yapı, ve toplumsal değişime karşı insanların tepkisinin zengin bir içerikle sunulmalarına ve tarihsel olgulardan daha doğru algılanmalarına imkan sağladığı vurgulanmıştır.

"Türk Milliyetçiliği ve "Öteki" Algısı: Yunanistan'la Çözülemeyen Ege Sorunu" adlı makalede, Ege sorununun coğrafi ve uluslararası siyasî boyutları Türk milliyetçiliğindeki "öteki" algısı çerçevesinde tartışılmış, ülkelerin söz konusu sorunun çözümü için geliştirdikleri stratejiler uluslararası hukuk ve iç siyaset bağlamında ele alınmış ve sorunun geleceği ile ilgili birtakım tespitler yapılarak çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

"Mal Değişim Sözleşmesi Hakkında Yakın Gelecek Öngörüleri" adlı makalede, paranın icadıyla satış sözleşmesinin arkasına itilen mal değişim sözleşmesinin, ekonomik buhran dönemlerinde hep kurtarıcı ve düzenleyici görev üstlendiği tespiti yapılmış, hâlihazırdaki trampa ihtiyacının yakın gelecekte ivme kazanacağı öngörülmüştür.

"Kamu Yönetsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması" adlı makalede, yönetsel denetim sisteminin en önemli unsurları olan teftiş ve denetim birimlerinin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri, tarihsel boyut ve uluslararası uygulama örnekleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

Yukarıda kısaca özetlediğimiz gibi bu sayımızda da farklı ve yeni konularıyla kaleme

alınmış olan makalelerimizi siz okurlarımıza sunuyoruz. Makaleleri büyük bir özenle inceleyip değerlendiren kıymetli hakemlerimize, tavsiyeleriyle bizi yalnız bırakmayan okurlarımıza, birbirinden nitelikli çalışmalarını bizlerle paylaşan güzide yazarlarımıza ve derginin hazırlanmasında ve dağıtımında emeği geçen bütün arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum.

Yeni sayımızda zengin içerikli yazılarımızla görüşmek dileğiyle…

Fahri MERAL
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör

CUMHURİYET DÖNEMİNDE OF İLÇESİNİN İDARİ YAPISI VE NÜFUSU (1923-2015)

Zehra ARSLAN*

ÖZ

Trabzon'un fethiyle birlikte Osmanlı egemenliğine giren Of'un, 1486 tarihli tahrir kayıtlarına göre 30, 1877 Trabzon Salnamesi'ne göre ise 120 yerleşim birimi mevcuttu. Bu dönem içinde hem kazanın bağlı olduğu sancak, hem de kazaya bağlı köylerde zaman zaman değişmeler yaşanmıştır. Bu çalışmada Cumhuriyet döneminde Of ilçesinin idari yapısı ve nüfusu ele alınarak gelişmeler kronolojik olarak değerlendirilmiştir. Zira Cumhuriyet döneminde de Osmanlı döneminde olduğu gibi Of'un idari statüsü "kaza/ilçe" olarak devam etmekle birlikte Çaykara, Dernekpazarı ve Hayrat gibi Of'a bağlı nahiyeler, ilçe haline getirilerek yeniden teşkilatlandırılmışlardır. Bu durum ise Of'un idari yapısında önemli değişikliklere neden olmuştur. Çalışma, Of Belediye Arşivi, TÜİK kayıtları,basın başta olmak üzere telif ve tetkik eserlerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdari yapı, nüfus, teşkilat, köy, nahiye

*Doç. Dr, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, zehra.arslan@erdogan.edu.tr

M.G.T: 23.02.2015 / D.S.T: 08.05.2015

ADMINISTRATIVE STRUCTURE AND POPULATION AT THE OF DISTRICT IN THE REPUBLICAN ERA (1923-2015)

ABSTTACT

Of district was under the sovereignty of Ottomans after the conquest of Trabzon. It had 30 villages based on cadastral record books dated 1486 while the number was 120 based on Trabzon yearbook dated as 1877. During this period, some changes occurred both in the district to which township was affiliated and in the villages which were affiliated with the township. This study dwells on administrative structure of Of district as well as population during Republic period. It deals with chronological developments within the area. This is because Of remained to be a "township/district" during Republic period as it was in the Ottoman period while sub-districts like Çaykara, Dernekpazarı and Hayrat, which were affiliated with Of, became districts and re-organized. This led to important changes in the administrative structure of Of. The study was based on Of Municipality Archive, Turkish Statistical Institute records, and copyrighted and research works with media being in the first place.

Key Words: *Administrative structure, population, organization, villages, sub-district.*

GİRİŞ

Tarihi oldukça eskilere dayanan ve bir ticaret kolonisi olarak kurulan Of ilçesi, adını "yılan kavi" manasına gelen "ofisi" kelimesinden ve Solaklı Deresi'nin yatağının yılan gibi kıvrımlı olmasından almıştır.[1] Of, 1461 yılında Trabzon'un Osmanlılar tarafından fethi ile birlikte Trabzon Sancağı'na bağlı bir kaza olarak teşkilatlandırılarak tımarlara bölünüp rütbeli askerlere dirlik olarak dağıtılmıştır.[2] 1515 tarihinde ise Of nahiyesi ve Kadahor'dan oluşan Of,[3] bu tarihte sancak merkezi durumuna getirilmiş ve böylece Trabzon'un sekiz kazasından birisi olmuştur.[4] 1583'e gelindiğinde kazadaki köy sayısı 43'e, Müslümanların sayısı 1158 haneye ulaşmıştır.[5]

XVIII. yüzyılda Trabzon'un 22 kazasından birisi olan Of'un, 1865 yılında ilçe merkezi haline getirildiği belediyesinin ise 1874 tarihinde kurulduğu kaynaklarda belirtilmektedir.[6]Bununla birlikte Of Belediyesi'nin tıpkı Trabzon Belediyesi gibi 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi uyarınca kurulmuş olabileceği daha yüksek bir ihtimaldir.[7] 1869 tarihli Trabzon Vilayet Salnamesi'nde ilk Of Belediyesi Reisi'nin adı "Abdurrahman Ağa" olarak geçmesi bu bilgiyi desteklemektedir.

---

[1] Of adının kaynağı ile ilgili kayda değer üç görüş mevcuttur. Birisi yollarının yılan gibi kıvrımlı olmasından dolayı yılankavi manasına gelen "ofisi"; ikincisi Of kazası Güney Sibirya'dan gelen Türklerle şenlenmiş olup bu Türkler aynı zamanda çok iyi silah yapıcılarıydı ve bu nedenle yöreye "OP" yani silah adı verildi ve bu isim zamanla değişerek "Of" oldu; üçüncü görüş Of adı "Ofşin" yani hiddetli bir tavırla vatanı korumak kelimesinden neşet eden Kuman menşeli bir sözcüktür. Ayhan Bayoğlu, Of Kazası'nın Siyasi, Kültürel ve Sosyo-Ekonomik Tarihi, Denizli 2000, s.10-12; Hasan Umur, Of ve Of Muharebeleri, Güven Basımevi, İstanbul 1949, s.5.

[2] Of Kazasında tımar sahiplerinin büyük bir kısmı, Trabzon'la hemen hemen aynı dönemde fethedilen Arnavutluk ve Mora civarından yöreye sürgün olarak aktarılan Arnavut kökenli asilzadeler idi. http://www.ofugurlu.com/of-tarihi

[3] Hanefi Bostan, *XV-XVI. Asırlarda Trabzon Sancağı'nda Sosyal ve İktisadi Hayat*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 2002, s.32-33.

[4] Serkan Doğanay, *Şehir Coğrafyası Açısından Bir Araştırma Of*, Aktif Yayınevi, Erzurum 2006, s. 29; İbrahim Güler, "XVIII. Yüzyılda Trabzon'un Sosyal ve Ekonomik Durumuna Dair Tespitler",*Trabzon Tarihi Sempozyumu 6-8 Kasım 1998,* Trabzon Belediyesi Kültür Yayınları, Trabzon, s.330.

[5] İbrahim Sezgin, "XVII. Asırda Of Kazâsının Nüfusu", *Trabzon ve Çevresi Uluslar arası Tarih-Dil-Edebiyat Sempozyumu*, 1.cilt, Trabzon Valiliği İl Kültür Müdürlüğü Yayınları, 3-5 Mayıs 2001, s. 152; Hasan Umur, *Of Tarihi Vesikalar ve Fermanlar,* Güven Basımevi, İstanbul 1951, s.14-15.

[6] Trabzon Valiliği tarafından yayınlanan "Vilayet Belgelerine Göre Trabzon" adlı yayında Of 'un 1839 tarihinde ilçeye dönüştürüldüğü bilgisi yer almaktadır. Fakat Trabzon'la ilgili gerek yıllıklar gerekse başka kaynaklarda bunu destekleyici bir bilgiye rastlamadık. Trabzon Valiliği, *1930-1940 Yılları Vilayet Belgelerine Göre Trabzon,* Trabzon Valiliği Yayınları, Trabzon 1993, s. 26. İl yıllıkları ve Of'la ilgili bazı kaynaklarda Of'un 1865 tarihinde ilçeye dönüştürüldüğü bilgisi yer almaktadır. *1967 Trabzon İl Yıllığı*, s. 37; *1973 Trabzon İl Yıllığı,* s.82; Doğanay, *a.g.e.,* s. 30-71.

[7] Mehmet Bilgin, *Doğu Karadeniz'de Bir Derebeyi Ailesi Sarıalizâdeler (Sarallar)*, 1.baskı, Serander Yayınları, Ekim 2006, s.155.

1873 yılına kadar Belediye Reisi olarak görev yapan Abdurrahman Ağa'dan sonra Salih Efendi bu göreve getirilmiştir.[8] 1877 Trabzon Salnamesi'ne göre bu yıllarda kendisine bağlı 120 yerleşim birimi olan[9] Of, 1890-1891 yıllarında kısa bir süre Lazistan sancağına bağlanmışsa da daha sonra tekrar Trabzon Vilayeti Merkez sancağı sınırlarına dâhil edilmiştir.

Cumhuriyet dönemine kadar Of'un nüfusunda iskân siyasetinin bir neticesi olarak değişmeler olmuştur. Of'a bağlı 30 köyün bulunduğu 1486 yılında, Of kazasının tahmini nüfusu 159'u Müslüman, 13.091'i Hıristiyan olmak üzere toplam 13.250 kişi olarak tahmin edilmektedir. Aynı yıl Trabzon'un Müslüman nüfusunun ise 1290 kişi civarında olduğu yönünde bilgiler mevcuttur.[10] 1486-1583 yılları arasında Trabzon'un İslamlaştırılmasında belli bir aşama kat edildiği görülmüştür.[11] Bu bağlamda 1550 yılından itibaren klasik Osmanlı İskân Siyasetinin neticesinde düzenli olarak Of kazasının Müslüman nüfus oranı artmış, Hıristiyan nüfus oranı ise azalmıştır.[12] İlerleyen yılların nüfus oranlarına bakıldığında nüfus oranlarındaki değişmelerin devam ettiği görülmüştür. Örneğin 1554 yılında 35 köyden oluşan Of kazasında 1536 Müslüman, 15600 Hıristiyan; 1583 yılında ise 6246 Müslüman, 14095 Hıristiyan nüfus bulunmaktaydı.[13]Yine iskân siyasetinin sonucunda genel nüfus oranı olarak da 1486-1583 yılları arasında Of kazasının nüfusu % 53,1 oranında artmıştır.[14]

19.Yüzyıl'ın başlarında Of kazası 18.940 kişiden oluşan nüfusu ile genel oranlarda 16.yüzyıldan büyük farklılık içermemektedir.[15]Fakat bu oranın neredeyse

[8] Of belediye teşkilatı bazı kaynaklarda ve Trabzon il yıllıklarında belirtildiğinin aksine 1874 yılından önce kurulmuştur. *Trabzon Vilayeti Salnamesi 1869*, Hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Cilt: 1, Ankara 1995, s.93. "Mülki İdare" başlığı altında bu bilgiler verilmiştir.

[9] *Trabzon Vilayeti Salnamesi 1877*, Hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Cilt: 9, Ankara 1995, s. 128-139.

[10] Heath W.Lowry, Trabzon Şehrinin İslamlaşması ve Türkleşmesi (1461-1583), Çeviren: Demet ve Heath Lowry, Boğazici Üniversitesi Yayınevi, Gözden Geçirilmiş Yeni Basım, İstanbul 2010, s.43.

[11] Trabzon şehrinin 1583 yılındaki sakinleri dikkate alındığında %53,62 oranında Müslüman nüfusun olduğu görülür. Bu da İslamlaştırma politikasının başarıya ulaştığının göstergesidir. Fakat bu tarihte şehirde % 70'in üzerindeki nüfusun Türk olmadığı dikkate alındığında Türkleştirmede aynı başarının sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Lowry, a.g.e., s.180.

[12] Bostan, *Trabzon Sancağında Sosyal ve İktisadi Hayat*, s.207 Sezgin, *a.g.m.*, s. 152.

[13] Bostan, *Trabzon Sancağında Sosyal ve İktisadi Hayat*, s. 209. Hane sayısı olarak 1515 ve 1583 tarihlerinde Of İlçesi'nde nüfus şöyleydi: 1515 yılında 49 Müslüman, 2465 Müslüman olmayanlar; 1530 yılında 196 Müslüman, 2949 Müslüman olmayanlar; 1554 yılında 381 Müslüman, 2822 Müslüman olmayanlar ve 1583 yılında 988 Müslüman, 3237 Müslüman olmayanlar. Haşim Albayrak, *Of ve Çaykara,* Cilt: 1, Ankara 1986.

[14] 1486 yılında Of kazasının nüfusu 13.250 iken 1583 yılında 20.341'e ulaşmıştır. Bostan, *Trabzon Sancağında Sosyal ve İktisadi Hayat*, s. 209-210; Doğanay, *a.g.e.*, s. 29.

[15] 1831 nüfus sayımına göre Trabzon Vilayeti'nin nüfusu 125.121'dir. Enver Ziya Karal, *Osmanlı*

tamamı Müslüman nüfusu kapsamaktadır. Öyle ki 1872 yılında nüfusu 22.861 kişiye ulaşan Of, Trabzon vilayetine bağlı kazalar içerisinde en fazla Müslüman nüfusa sahip ilçedir. Bu tarihte Of kazasında Müslümanlar dışında 340 kişilik Rum nüfus da ikamet etmekteydi.[16] 1876 ve 1877 tarihli salnamelerde ise Of kazası dâhilinde bulunan 120 karyeden sadece Halt'ta 500, Kuriç'te 1054, Çalek'te 1231, Yiga'da 1376, Fotne'de 2265 ve Zisino'da 1706 gayrimüslim nüfusun ikamet ettiği görülür.[17] 1878 tarihli Vilayet Salnamesi'ne göre Of'ta 432 kişiden oluşan Rum nüfus bulunurken, Müslüman nüfusun sayısı 25.945 kişiye yükselmişti.[18]Son olarak 1903 yılında Of'un toplam nüfusunun 68.853 kişi olduğuna dair bilgiler mevcut olmakla birlikte,[19] ilçenin nüfusu ve nüfus dağılımına dair en sağlıklı veriler Cumhuriyet döneminde elde edilmiştir.

1. OF'UN İDARİ YAPISI

Cumhuriyet döneminde Of ilçesinin idare bölgesinde en önemli değişiklikler 1948 ve 1990 yıllarında yapılan daraltmalar ile gerçekleşmiştir. 1923-1948 yılları arasında idare bölgesi 1.169 km^2 olan Of'un alanı, 1948 yılında Çaykara ve Dernekpazarı'nın ayrılması ile 514 km^2,1955 yılında 511 km^2,[20] ve 1990 yılında Hayrat'ın ilçe olması ile birlikte 178 km^2'ye kadar gerilemiştir.[21] Cumhuriyet'in ilk yıllarında Of ilçesine Merkez, Dernek, Hayrat ve Kadahor olmak üzere dört bucak merkezi bağlıdır. Bunlardan Merkez bucağında 35, Dernek bucağında 18, Hayrat bucağında 36 ve Kadahor bucağında 26 yerleşim birimi mevcuttur.[22]

Cumhuriyet döneminde İlçe'de yapılan idari değişikliklerin temel sebepleri, ulaşım problemleri, coğrafi yakınlık ve daraltmalara bağlı olarak

*İmparatorluğu'nda İlk Nüfus Sayımı 1831,*2. Baskı, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara 1997, s.177; Albayrak*, Of ve Çaykara*, 50.

[16] Of'u 19.354 kişilik Müslüman nüfusu ile Rize Kazası takip etmektedir. Bu tarihte Trabzon Vilayeti'nde toplam 189.506 kişilik Müslüman nüfus bulunmaktaydı. *Trabzon Vilayeti Salnamesi 1872*, Hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Cilt: 4, Ankara 1995, s. 94-95.

[17]*Trabzon Vilayeti Salnamesi 1876,*Hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Cilt: 8, Ankara 1995, s. 136-140.

[18] *Trabzon Vilayeti Salnamesi 1878,*Hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Cilt: 10, Ankara 1995, s. 116-117. 1881 tarihli Vilayet Salnamesi'ne göre bu dönemde 12 mahallesi bulunan Of'un toplam nüfusu 26.377 olup bunun 5945'i Müslüman ve 4322'si Rumlardan oluşmaktaydı. *Trabzon Vilayeti Salnamesi 1881,*Hazırlayan: Kudret Emiroğlu, Cilt: 12, Ankara 1995, s.260.

[19] Albayrak*, Of ve Çaykara*, 50-52.

[20] DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü), *23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı (İl, İlçe, Bucak ve Köyler İtibarıyla Nüfus),* Ankara 1963, s.537.

[21] DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü), *2000 Genel Nüfus SayımıTrabzon İli (Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri),* Ankara 2002, s.62.

[22] BİGD, *1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti*, s.11-13.

düzenleme yapılması ihtiyacı olarak sıralanabilir. Özellikle Cumhuriyetin ilk 40 yıllık periyodunda ulaşım ve altyapı hizmetlerindeki imkansızlıklar nedeniyle yerleşim birimlerinin daha yakın bucaklara veya Of ile sınır ilçelere bağlandığı görülmüştür. Buna örnek olarak 7 Temmuz 1930 tarihinde Of ve Sürmene ilçeleri arasında idari yapıda bazı değişiklikler yapılmış olması gösterilebilir. Yakınlık derecesi ve halkın ihtiyaçları göz önünde bulundurularak Sürmene ilçesine bağlı bulunan "Sakarsu" ve "Haruksa" köyleri Of'a ve Of ilçesine bağlı bulunan "Büyük Orhancilos", "Küçük Orhancilos", "Kalis", "Okşahu", "Holamezra" köyleri de Sürmene'ye bağlanmışlardır.[23]

1935 yılında Of ilçesine bağlı bulunan köy sayısı 118 olup, ortalama köy nüfusu 554 kişi ve kişi başına köylere düşen yüz ölçüm ise 9.2 km^2 olarak saptanmıştır. 1940 yılında bu rakamlarda Of'a bağlı köylerin sayısı 121'e ve ortalama köy nüfusu 615'e yükselirken, kişi başına yüz ölçüm 9,1 km^2'ye gerilemiştir.[24] 1935'de Of Merkez bucağına bağlı 35 yerleşim birimi şunlardır: Balek, Dirgone, Eskipazar, Halman, Halt, HastikazSüfla, HastikazÜlya, Hazerkozan, Humrukleka, İstavri, İskenaz, İstaloz, İvyan, Kolenli, Komanit, Kanci (Varelit), Kavalar, Kaziret, Kılında (Mavrant), Kırınta, Lazandoz, Muhtandoz, Maktanos (Kırınta), Malpet, Mavrant, Miço, Melinoz, Polalis, Savan, Vuydak, Yaranoz, Yavan, Zariyos, Zevait, Zihali.[25] 1940 yılında bu köylere "Asaol Hastikoz", "Asaol Musher" ve "Kirimtomaidanos"un eklenmesi ile Of'un Merkez bucağına bağlı yerleşim birimlerinin sayısı 37 olmuştur. 1935 sayımında yer alan bazı köy adları farklı yazılmıştır. Örneğin "Humrukleka", "Lekahumruk"; "Kırınta", "Nefsikirinto"; "Mavran", "Yukarı Mavrant", "HastikozÜlya ile HastikozSüfla" birleştirilerek "Yukarı Hastikoz olmuştur.[26]

1935 yılı sayımına göre Of'a bağlı dört bucaktan birisi olan Dernek'in sınırlarında 18 yerleşim birimi bulunmaktaydı. Bu yerleşim birimleri Kondu, Akköse, Arşala, Çifaruksa, Çoruk, Folinos, Fotkene, Fotrakan, Holomaktanos, Kalanas, Küçükhol, Mapsino, Visir, Yarekar, Zebaşka, Zeno, Zenozena ve Zisino'dur.[27] Daha önce Sürmene ilçesine bağlı bulunan "Okşoho Köyü"nün, idari ve coğrafi sıkıntılar

[23] *T.C.Resmi Gazete,* Sayı: 1539, 7 Temmuz 1930; *Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (B.C.A*), 30.11.1.0/55.13.12, 22.05.1930.
[24] BİGM, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s. 55.
[25] BİGD, *1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti*, s. 11.
[26] BİGM, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s. 621.
[27] BİGD, *1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti*, s. 11.

sebebiyle 14 Eylül 1938 tarihinde yeniden Of ilçesine bağlanması ile Dernek bucağına bağlı yerleşim birimlerinin sayısı 19'a yükselmiştir.[28] Ayrıca "Zeno"nun adı "Zeno ulucami" olarak değiştirilmiştir.[29]

Of'a bağlı bucaklardan en fazla yerleşim biriminin bağlı bulunduğu Hayrat bucağında 1935 yılında 36 yerleşim birimi bulunmaktaydı. Fakat 1940 yılında "Aşağı Muzkar"ın ayrılması ile Hayrat bucağına bağlı yerleşim birimlerinin sayısı 35'e gerilemiştir. Bu değişiklikle birlikte Aşağı Muzkar dışında Hayrat bucağı sınırlarında bulunan yerleşim birimleri şunlardır: Humrukkapan, Alanohankova, Alanosahat, Alanomakot, Ancipranos, Balaban, Başköy, Çalek, Haksa, Hanlut, Hapşozim, Harvel, Hundezarsenli, Hundeznefsi[30], Hundezlapanoş, Kalant, Keler, Komarita, Konohorhom, Kononefsi[31], Konoyazıcı, Korkut, Kuruç, Makiiftiryalı, Makitoramanlı, Makiyalavas, Mesoraşıkebir, Mesoraşısagır, Tervel, Uksul, Yeniköy, Yiga, Yukarımuzkar, Samrı, Sonus.[32]

1948 yılında ayrılana kadar Of'un bucak merkezlerinden birisi olan Kadahor'a, 1935 yılında 26 yerleşim birimi bağlı bulunmaktaydı. Bu yerleşim birimleri şunlardır: Kadahor, Alisinos, Anaso, Asofoliza, Baltacılı, Çoroş, Gorgoras, Haldızen, Haros, Holaysa, Hopşerayı Süfla, Hopşerayı Ülya, İpsil, Köseli, Limli, Mezeri Paçan, Mimilos Süfla, Mimilos Ülya, Nefsi Paçan, Okenei Süfla, Okenei Ülya, Paçan Vahtanç, Şerah, Şinek Harhaş, Şinek Paçan, Şinek Ülya, Şur, Yente, Zeleka.[33] 1940 yılında Kadahor bucağına bağlı yerleşim birimlerinin sayısı 30'a yükseltilmiştir. Ayrıca Bucağa bağlı yerleşim birimlerinden Hopşerayı Süfla'nın adı Aşağı Hopşera, Hopşerayı Ülya'nın adı ise Yukarı Hopşera olarak değiştirilmiştir.[34]

1940 ve 1945 arasında sınırlarında 121 yerleşim birimi bulunan Of ilçesinin, Cumhuriyet döneminde idari yapısında yapılan ilk önemli değişiklik 1947 yılında gerçekleşmiştir. 1927 yılında Of'a bağlı bir bucak olarak kurulan Kadahor, 11 Haziran 1947 tarihli ve 5071 sayılı Yeniden On Beş İlçe Kurulması Hakkında Kanun'la ilçe haline getirilmiştir. Kanun, 18 Haziran 1947 tarihli 6635 sayılı Resmi

[28] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 4021, 26.09.1938.

[29] BİGM, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s. 622.

[30] 1940 verilerinde bu köyün adı "Hundez" olarak geçmektedir. BİGM, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s. 622.

[31] 1940 verilerinde bu köyün adı "Kono" olarak geçmektedir. BİGM, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s. 622.

[32] BİGD, *1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti*, s. 12.

[33] BİGD, *1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti*, s. 12-13.

[34] BİGM, *21 Ekim 1945 Genel Nüfus Sayımı*, Yayın No: 286, Cilt: 65, Ankara 1950, 46.

Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[35] Bu değişiklikle birlikte Kadahor, 5071 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Ocak 1948 tarihinde "Çaykara" adıyla ilçe olarak fiilen teşkilatlandırılmıştır.[36] Çaykara'nın ilçe olması vesilesi ile 2 Ocak 1948 tarihinde Trabzon Valisi Salim Özdemir Günaydın'ın da katıldığı bir tören düzenlenmiştir.[37] 5 Ocak 1949 tarihinde de merkezi Kondu köyü olmak üzere Çaykara ilçesine bağlı "Dernekpazarı bucağı" kurulmuştur.[38]

Kadahor'un ilçe olması ile birlikte sınır tespitleri yapılmış ve Of'a bağlı bulunan Kadahor ve Dernekpazarı bucakları kaldırılarak, Of ile Çaykara ilçelerine bağlanan köyler yeniden belirlenmiştir. Buna göre Çaykara ilçesi Merkez bucağına 29'u Of-Kadahor bucağından, 12'si Of-Dernekpazarı bucağından olmak üzere 41, Of ilçesine ise Dernekpazarı bucağından 7 yerleşim birimi bağlanmıştır.[39] İlçeye bağlanan yerleşim birimleri Tablo 1'de gösterilmiştir.

Tablo 1. Of ve Çaykara İlçelerinde Sınır Tespitleri

Çaykara İlçesine Bağlanan Köyler		Dernekpazarı'ndan Of İlçesine Bağlanan Köyler
Kadahor Bucağından Bağlananlar	**Dernekpazarı'ndan Bağlananlar**	
Alisinos, Anaso, Asofoliza, Şur	Kondu, Akköse	Çifaruksa
Baltacili, Gonoras, Coroş, Harus	Anşala, Fotinos	Çoruk
Haldizen, Holaysa, Sakarsu	Fotgene	Küçükhol
Yukarıhopşera, Aşağıhopşera,	Holomakidanos	Mapsino
İpsil, Limli, Şinekpaçan, Yente	Kalanas	Yarakar
Yukarımimilos, Aşağımimilos	Visir	Zebeşka
Mezretpaçan, Aşağıogene	Zenoulucami	Zisino
Yukarıogene, Neftipaçan	Zenozena	
Paçanvahtanç, Şerah, Köseli	Fotrakan	
Yukarışinek, Şinekharhiş, Zeleka	Okşoho	

T.C. Resmi Gazete, Sayı: 6785, 20 Aralık 1947

Çaykara'nın ilçe olması sonucunda değişiklik öncesinde 121 yerleşim biriminin bulunduğu Of'a, bağlı köylerin sayısı 79'a gerilmiştir.[40] Yeni düzenlemeyle

[35] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 6635, 18 Haziran 1947

[36] *1973 Trabzon İl Yıllığı*, s. 67; Hanefi Bostan, "XV., XVI. Ve XVII. Yüzyıllarda Çaykara'da Nüfus ve Nüfus Hareketleri", *Çaykara'nın Manevi ve Kültürel Değerler Sempozyumu -1*, Trabzon(16-19 Temmuz 2002), s. 45-46.

[37] *Halk Gazetesi*, Sayı: 1795, 3 Ocak 1948

[38] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 7097, 5 Ocak 1949

[39] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 6785, 20 Aralık 1947

[40] BİGM, *22 Ekim 1950 Umumi Nüfus Sayımı (Vilayet, Kaza, Nahiye ve Köyler İtibarıyla)*, 30 Mart 1951, Ankara, s. 38.

Kadahor ve Dernek bucakları sınırlarının dışında kalan Of, Merkez ve Hayrat olmak üzere iki bucak teşkilatı ile şekillendirilmiştir. Bunlardan Merkez bucağına 43, Hayrat bucağına ise 36 yerleşim birimi bağlanmıştır.

İdari değişiklikten sonra 1950 yılına gelindiğinde Of ilçesi Merkez bucağına bağlı bulunan yerleşim birimleri şunlardır: Aşağıhastikoz, Balek, Bulalis, Çoruk, Çifarüksa, Dirgona, Eskipazar, Halman, Halt, Hazerkozan, İstavri, İşkenaz, İşteloz, İvyan, Kancı, Kavalar, Kazret, Kolenli, Kılıntamavrant, Kılıntamakitanöz, Komanit, Küçükbel (Küçükhol), Lazandos, Lekahumruk, Maktandoz, Malpet, Mapsino, Melinoz, Miço, Nefsikırınta, Savan, Varelit, Vuydak, Yarakar, Yaranoz, Yavan, Yukarı Hastikoz, Yukarı Mavrant, Zaryos, Zavait, Zebeşka, Zihali, Zisino.

1950 yılı verilerine göre Of'un Merkez dışındaki tek bucak teşkilatı olan Hayrat'a, bağlı 36 yerleşim birimi ise şunlardır: Nesikündes, Alanahanhana, Alanomakot, Alanasabot, Ancipranos, Aşağımuskar, Balaban, Başköy, Büyükmaşaraş, Çalek, Haksa, Hanlut, Harvel, Hapşozin, Humrukkapan, Hundazarsenli, Hündüztabannoş, Kalant, Keler, Komarita, Konohorhon, Konoyazıcı, Korkot, Kuruç, Küçükmasaraş, Makiiftiryalı, Makitoromanlı, Makiyalvas, Nefsikono, Samrı, Sünüs, Tervel, Ukşul, Yeniköy, Yıga, Yukarımuskar.

Demokrat Parti döneminde Of ilçesine bağlı başka bir bucak teşkilatı oluşturulmamıştır. Dolayısıyla 1950-1960 döneminde İlçe, iki bucak teşkilatı ile idare edilmiştir.[41] 2 Ocak 1957 tarihli Vilayet Meclisi toplantısında Hayrat'tan 10 köyün ayrılarak "Balaban" adında yeni bir bucak kurulması kararlaştırılmışsa[42] da söz konusu karar hayata geçmeyerek 1950-1960 arası dönemde Merkez ve Hayrat dışında başka Of ilçesinde başka bir bucak teşkilatı oluşturulmamıştır. 1950-1955 yılları arasında Of'a bağlı yerleşim birimlerinin sayısında da bir değişiklik olmamıştır. Bu dönemde hala Merkez bucağında 43, Hayrat bucağında 36 yerleşim birimi bağlı bulunmaktadır. Fakat 1955 yılından itibaren genellikle bazı büyük yerleşim birimlerinin bölünerek yeni birimler ortaya çıkartılmasının bir sonucu olarak yerleşim birimlerinin sayılarında artış olmuştur. Hayrat bucağına 1955 yılında "Doğanköy" ün bağlanması ile yerleşim birimi sayısı 37 olmuş ve böylece Of ilçesine bağlı köylerin sayısı 80'e yükselmiştir.[43] 1955 sayımı sonrası 1960 yılına kadar

[41] *1967 Trabzon İl Yıllığı*, s. 37.
[42] *Hâkimiyet Gazetesi*, Sayı: 155, 4 Ocak 1957
[43] BİGM, *23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı (Vilayet, Kaza, Nahiye ve Köyler İtibarıyla)*, Ankara 1961, s.516-517.

Of'un bucak sayısında herhangi bir değişiklik yapılmazken Merkez bucağına bağlı yerleşim birimlerinin sayısı "Çataldere", "Kaban", "Kavakpınar" ve "Soğukpınar"ın eklenmeleri ile 47'ye, Hayrat bucağına bağlı yerleşim birimlerinin sayısı "Saray"ın eklenmesi ile 38'e çıkartılmıştır. Böylece Of'a bağlı yerleşim yerlerinin toplamı 85 olmuştur.

Cumhuriyet döneminde idari yapıda yapılan bir diğer önemli değişiklik, yerleşim birimlerinin isimlerinde Türkçeleşmeye gidilmesidir. Özellikle Demokrat Parti döneminde bu politikanın tavizsiz bir şekilde uygulandığı görülmüş ve Of ilçesinde Türkçe olarak kabul edilmeyen yerleşim birimlerinin isimlerinin tümü değiştirilmiştir. Of ilçesine bağlanan yerleşim birimlerinin isimleri, eski adları ile birlikte Tablo 2'de gösterilmiştir.

Tablo 2: 1960 Nüfus Sayımına Göre Of İlçesi'ne Bağlı Yerleşim Birimleri ve Yapılan İsim Değişiklikleri

	Adı		Eski Adı		Aynı Kalan İsimler
Merkez Bucağı	1.Ağaçbaşı 2.Araköy 3.Aşağıkışlacık 4.Ballıca 5.Bölümlü 6.Çaltılı 7.Çamlı 8.Çatal Söğüt 9.Dağalan 10.Dağ Eteği 11.Darılı 12.Delikkaya 13.Doğançay 14.Dumlusu 15.Gökçeoba 16.Güresen 17.Gürfındık 18.Gürpınar 19.İkidere 20.Kazançlı 21.Kıyıboyu	22.Kıyıcık 23.Kiraz 24.Korucuk 25.Kumludere 26.Meyvalı 27.Örtülü 28.Pınaraltı 29.Saraçlı 30.Sarıbey 31.Serince 32.Serindere 33.Söğütlü 34.Sugeldi 35.Tavşanlı 36.Tekoba 37.Uğurlu 38.Uluağaç 39.Yanıkaş 40.Yazlık 41.Yemişalan 42.Yukarıkışlacık	1.Kazret 2.Küçükhol 3.Aşağıhastikoz 4. Melinoz 5.Zisino 6. Zihali 7.Lekahumruk 8.Nefsikırınta 9.Kırıntamaki-danoz 10. Çoruk 11.Savan 12.Zevait 13.Dirgona 14.Kırantamavrant 15.Kavalar 16.Varelit 17.Yukarımavrant 18.Mapsino 19.Hazerkozan 20. Malitandoz 21.Kolenli	22.Balek 23.İşkenaz 24.Malpet 25.Komanit 26.Bülalis 27.Lazandos 28.Vuydak 29.Halman 30.Kancı 31.Zaryos 32.Yarakar 33.Halt 34.Yavan 35.Miço 36.Zebeşka 37.Çifaruska 38.İştaloz 39.Yaranoz 40.İvyan 41.İstavri 42.Yukarıhastikoz	Çataldere Eskipazar Kaban Kavakpınar Soğukpınar
Hayrat Bucağı	1.Güneşalan 2.Ağaçlı 3.Ağaçseven 4.Barış 5.Bayırca 6.Çukurkent 7.Dağönü 8.Dereyurt 9.Gecitli 10.Göksel 11.Gülderen 12.Karabudak 13.Kılavuz 14.Kireçli 15.Korkut 16.Köyceğiz	17.Meydanlı 18.Onurlu 19.Ovacık 20.Pazarönü 21.Pınarca 22.Sarıkaya 23.Sarmaşık 24.Sirağaç 25.Sivrice 26.Taflancık 27.Topaklı 28.Yarlı 29.Yaylaören 30.Yayvanoba 31.Yerkesik 32.Yırca	1.Nefsihündez 2.Alonamakot 3.Samrı 4.Komarita 5.Konoyazıcı 6.Ukşul 7.Hanlut 8.Makiyalavaş 9.Ancipranoz 10.Küçükmasaroş 11.Nefsikona 12.Aşağımuskar 13.Yukarımuskar 14.Harvel 15.Tervel 16.Kalant	17.Alanohan-kova 18.Hapşozin 19.Haksa 20.Alanhasot 21.Makiliftiryalı 22.Sunus 23.Büyükmez-soşar 24.Çalek 25.Kuluç 26.Makitora-manlı 27.Hündezto-panoz 28.Yigo 29.Hündezar-senli 30.Konohorhoz 31.Hümrükka-ban 32.Korkot	Balaban Başköy Doğanköy Keler Saray Yeniköy

Zehra Arslan, Demokrat Parti Dönemi Trabzon (1950-60), Doktora Tezi, KTU Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kasım 2011, s. 38; DİE, 1960 Genel Nüfus Sayımı, s. 542-543.

Of ilçesinde, coğrafi yakınlık, altyapı ve büyüklük gibi sebeplerin getirdiği gereklilik sonucunda yerleşim birimlerinin bölünerek yeni yerleşim birimlerinin kurulması söz konusu olmuştur. Bu bağlamda Trabzon Vilayet Meclisi'nin 01.12.1954 tarihli toplantısında, Of ilçesi ile ilgili olarak İvyan köyüne bağlı bulunan sahil kesiminin ayrılarak Soğukpınar adı ile ayrı bir köy haline getirilmesi kararlaştırılmıştır.[44] Yine 08.12.1953 tarihinde toplanan Vilayet Meclisi'nde Of ilçesinde merkezi Taşhan Pazarı olmak üzere bir bucak kurulması ve Merkez bucağına bağlı olan 11 köyün buraya bağlanması öngörülerek, konu İçişleri Komisyonu'na havale edilmiştir.[45] Vilayet Meclisi'nin 02.01.1957 tarihli toplantısında da "Kılıntamavrant" köyü sınırlarında bulunan "Kalendili" nin ve Hayrat bucağına bağlı olan "Korgot" köyünün aşağı kısmının ayrılarak ayrı bir köy haline getirilmesi ve yine Hayrat bucağına bağlı "Alanosakot" ile civarındaki 10 köyden merkezi Balaban olmak üzere bir bucak oluşturulması kararlaştırılmıştır.[46]

1968 yılına kadar Of'a bağlı yerleşim birimlerinden sadece, 30 Haziran 1966 tarihinde Belediyesi Danıştay Kararı ile kurulmuş olan, Uğurlu'da belediye teşkilatı vardır.[47] Bu tarihte Of Merkez bucağına 47 ve Hayrat bucağına 38 yerleşim birimi bağlı bulunmaktadır.[48] Of ilçesi Hayrat bucağında bulunan "Köyceğiz köyü", Danıştay Üçüncü Dairesinin 27 Kasım 1974 tarihli 1974/541-563 sayılı kararı üzerine 1969 yılında belediyesi kurulmuş olan Hayrat Belediyesinin sınırları içerisine alınmıştır. Karar, 30 Ocak 1975 tarihli 15134 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[49]

26 Şubat 1969 tarihinde de Of'un Hayrat bucağına bağlı Ağaçlı, Balaban, Doğanköy, Cukurkent köyleri ile Yeniköy'ün Çuvalözü mahallesi adlı kısmının birleşerek Balaban ve Bölümlü köyünde Bölümlü adları ile belediye teşkilatları kurulmuştur.[50] 1970 yılında Of'un merkez çekirdeğini teşkil eden Sulaklı Mahallesi bölünmüş ve "Cumhuriyet" ve "Yenimahalle" adları altında iki ayrı mahalle oluşturulmuştur.[51]

[44] *Doğu Gazetesi*, Sayı: 74, 07.12.1954.
[45] *Çaykara Gazetesi*, Sayı: 357, 12 Aralık 1953.
[46] *Hâkimiyet Gazetesi*, Sayı: 155, 4 Ocak 1957
[47] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 12349, 15 Temmuz 1966; *B.C.A.,* 30.11.1.0/319.26.18, 30.06.1966.
[48] DİE,*2 Haziran 1968 Mahalli Seçimler Sonuçları*, Ankara 1969, s.15-17.
[49] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 15134, 30 Ocak 1975
[50] *B.C.A.*, 30.11.1.0/342.9.17, 26.02.1969; *B.C.A.*, 30.11.1.0/342.8.12, 26.02.1969; *İleri Gazetesi*, Sayı: 746, 11 Nisan 1969; *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 13154, 21 Mart 1969; *T.C. Resmi Gazete*, 13150, 17 Mart 1969.
[51] Doğanay, *a.g.e.,* s. 33.

Trabzon, Rize, Bayburt ve iç kesimler arasında ulaşım, sosyal ve ekonomik olanakların geliştirilmesi ile birlikte Of ilçesinde bulunan bazı köyler yeni bucak merkezleri olarak ön plana çıkmaya başlamışlardır. Bunlardan birisi olan Cumapazarı'nda, 29 Şubat 1972 tarihinde Of ilçesinin Merkez bucağına bağlı bulunan "Araköy" ve "Serindere" köylerinin bileştirilerek Cumapazarı merkez olmak üzere belediye teşkilatı kurulmuştur.[52] Yine 29 Şubat 1972 tarihinde Of'a bağlı Gürpınar köyünde belediye teşkilatı kurulmuştur.[53] 1973 yılına gelindiğinde Of'ta Hayrat ve Uğurlu, Balaban, Bölümlü, Cumapazarı dışında Gürpınarda da belediye teşkilatı oluşturulmuştur.[54] 1974 yılında "Topaklı" köyü Hayrat sınırları içerisine alınmıştır.[55]

1980 yılına gelindiğinde Of ilçesi, Hayrat ve Merkez olmak üzere iki bucak teşkilatı ile idare edilmektedir. Merkez bucağına bağlı bulunan köylerin sayısı 1960 yılında olduğu gibi 47 iken Hayrat bucağındaki köylerin sayısı 1969 yılında yapılan yerleşim birimlerinin birleştirilerek belediye teşkilatları kurulması sebebiyle 30'a gerilemiştir.[56] 1980 ve 1985 yıllarında Of ilçesinin Merkez bucağına bağlı bulunan yerleşim birimleri şunlardır: Ağaçbaşı (Kazret), Aşağıkışlacık (Aşağıhastikoz), Ballıca (Melinoz), Bölümlü (Zisino), Cumapazarı, Çaltılı (Zihali), Çamlı (Lekahumruk), Çataldere (Çatakdere), Çatalsöğüt (Nefsikırınta), Dağalan (Kırıntımakidanoz), Darılı (Savan), Doğançay (Dirgona), Dumlusu (Kırıntamavrant), Erenköy (Dağeteği), Eskipazar, Fındıkoba (Gürfindık, Yukarımavrant), Gökçeoba (Kavalar), Güresen (Varelit), Gürpınar (Mapsino), İkidere (Hazerkozan), Kaban, Kavakpınar, Kazançlı (Mahtandoz), Kıyıboyu (Kolenli), Kıyıcık (Balak), Kiraz (İşkenaz), Korucuk (Malpet), Kumludere (Komanit), Meyvalı (Bülalis), Örtülü (Lazandoz), Pınaraltı (Vuydak), Saraçlı (Halman), Sarıbey (Kancı), Serince (Zaryos), Sivrice (Kuruç), Soğukpınar, Söğütlü (Halt), Sugeldi (Yavan), Taşhan (Zevaitdelikkaya), Tavşanlı (Miço), Tekoba (Zebeşka), Uğurlu (Çifaruksa), Uluağaç (İştoloz), Yanıktaş (Yaranoz), Yazlık (İvyan), Yemişalan (İstavri), Yukarıkışlacık (Yukarı Hastikoz).

1980 ve 1985'de Hayrat bucağına bağlı bulunan yerleşim birimleri şunlardır: Ağaçseven (Samrı), Balaban, Barış (Komarita), Başköy, Bayırca

[52] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 14128, 14 Mart 1972*; B.C.A.*,30.11.1.0/ 376.19.10, 29.02.1972.
[53] *B.C.A.*, 30.11.1.0/ 376.18.16, 29.02.1972.
[54] DİE, *9 Aralık 1973 Mahalli Seçimler Sonuçları (İl Genel Meclisi Üyeleri, Belediye Başkanı*, Belediye Meclisi Üyeleri Seçimleri), Ankara 1974, s. 122.
[55] *B.C.A*, 30.11.1.0/398.9.17, 25.02.1974.
[56] DİE, *12 Ekim1980 Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş*, Yayın No: 954, Ankara 1981, s. 6-7; DİE, *20 Ekim 1985, Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş)*, Ankara 1986, s. 7-8.

(Konoyazıcı), Dağonü (Hanlut), Dereyurt (Makişyalovas), Geçitli (Ancipranos), Göksal (Küçükmesoraş), Günderen (Nefsikonan), Karabudak (Aşağımuskar), Keler, Kılavuz (Yukarımuskar), Kireçli (Harvel), Korkut (Terval), Köyceğiz (Kalant), Onurlu (Onurköy-Hapzoşin), Ovacık (Haksa), Pazarönü (Alanohasot), PmarcafMakiiftiryalı), Sarayköy, Sarıkaya (Sünüs), Sarması (Büyükmesoraş), Sarıağaç (Çalek), Şişli, Taflancık (Makitoramanlı), Yarlı (Yiğa), Yayvanoba (Konohorhom), Yeniköy, Yırca (Korkot**).**

Of ilçesine bağlı bulunan Kıyıcık köyünde, 4 Mart 1985 tarihinde Bakanlar Kurulu kararı ile belediye teşkilatı kurulmuştur.[57] 1984 yılında Çamlıköy, Of Belediyesi sınırlarına alınmış ve adı Çamlı Mahallesi olarak değiştirilmiştir. 1987 yılında Of'a bağlı Bölümlü'de Karaver, Haspivas, Kolomas, Belili, Gevaş, Olcıyas gibi Rumca adları bulunan dokuz mahallenin isimleri İstanbul'daki Aksaray, Fatih, Mithatpaşa, Taksim, Beylerbeyi, Emirgan, Kartal, Yıldız ve Büyükcami semtlerinin isimleri verilmek suretiyle değiştirilmiştir.[58]

Of ilçesinin idari yapısında 1947-1950 döneminden sonra yapılan en önemli değişiklik Hayrat'ın, 20 Mayıs 1990 tarihinde ilçe olarak teşkilatlandırılması olmuştur. Bu düzenleme ile Of'un idari yapısı, Cumhuriyet döneminde ikinci defa olarak büyük ölçekte daraltılmıştır. Kararla birlikte 26 köy, Of'tan ayrılarak Hayrat'a bağlanmış böylece burada ilçe teşkilatı kurulmuştur. Bu idari düzenleme Of'un nüfusunda da ciddi bir azalmaya sebep olmuştur. Yapılan değişik sonucu Of'tan ayrılıp Hayrat ilçesine bağlanan 26 yerleşim birimi şunlardır: Balaban, Barış, Bayırca, Birlik, Dağönü, Dereyurt, Geçitli, Göksel, Gülderen, Kılavuz, Kireçli, Korkut, Köyceğiz, Onurlu, Ovacık, Pazarönü, Pınarca, Sarayköy, Sarmaşık, Şişli, Taflancık, Yarlı, Yayvanoba, Yeniköy, Yırca, Fatih. Of ilçesi Hayrat bucağına bağlı bulunan "Ağaçseven", "Başköy", "Karabudak", "Keler", "Sıraağaç", "Sarıkaya" köyleri ise Of'un Merkez bucağına bağlanmışlardır.[59]

1990 yılında Trabzon'un 18 ilçesinden birisi olan Of'ta[60] 52 yerleşim biriminden Bölümlü, Cumapazarı, Gürpınar, Kıyıcık ve Uğurlu'da belediye

[57] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 18689, 9 Mart 1985.
[58] *Kuzey Haber Gazetesi*, 12 Aralık 1987.
[59] *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 20523, 20 Mayıs 1990; *Karadeniz Gazetesi*, 17 Temmuz 1990.
[60] Trabzon'un ilçeleri arasında sadece "Merkez"10 puanla A gurubunda yer almıştır. Akçaabat, Beşikdüzü ve Vakfıkebir ise 12'şer puanla B sınıfındadırlar. *T.C. Resmi Gazete*, Sayı: 20594, 3 Ağustos 1990.

teşkilatları vardır.[61] Hayrat'ın ilçe haline getirilmesi ile Of'un tek bucak teşkilatı 52 yerleşim biriminin bağlandığı Merkez bucağı olmuştur. Merkez bucağında 1989-2000 yılları arasında bazı değişiklikler yapılmıştır. 1989 yılında Of ilçesine bağlı olan Kabanköy, belediye sınırlarına alınarak "Kaban mahallesi" adını almıştır. Böylece 1990 yılına kadar Of'un şehir merkezinde Sulaklı, Cumhuriyet, Yenimahalle, Çamlı, Çamlıtepe, İrfanlı ve Kaban olmak üzere yedi mahalle oluşturulmuştur.[62] 1993 yılında Hayrat ilçesine bağlı "Gümüşören köyü" Of'a bağlanmış ve Of'a bağlı Saraçlı'nın, "Yukarı Saraçlı" kısmı bu köyden ayrılarak "Sefaköy" adı ile yeni bir köy kurulmuştur.[63] 1997 yılında Soğukpınar ve 2000 yılında Yukarı Kışlacık köyleri Of Belediyesi'nin yönetim bölgesine dâhil edilerek bu adlar altında iki yeni mahalle daha kurulmuştur.

2000 yılına gelindiğinde Of ilçesinin tek bucağı olan Merkez bucağına bağlı yerleşim birimleri 64 olmuştur. 64 yerleşim biriminden Ballıca, Bölümlü, Cumapazarı, Eskipazar, Gürpınar, Kıyıcık ve Uğurlu'da belediye teşkilatları mevcuttur. Daha önce Hayrat ilçesine bağlı bulunan "Bayırca", "Barış", "Birlik", "Kireçli", "Korkut", "Ovacık", "Sarayköy" Of ilçesi Merkez bucağına bağlanmışlardır. 1990 yılında Hayrat ve Of ilçelerinde mevcut olmayan "Çukurova", "Dereköy", "Esenköy", "Gümüşören", "Kurtuluş", "Sarıkaya", "Sefaköy" gibi yerleşim birimleri 2000 yılında Of ilçesi Merkez bucağı sınırlarında gözükmektedirler.[64]

06.12.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlde İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye genelindeki tüm bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Yasa kapsamında Trabzon, Büyükşehir Belediyesi statüsüne dönüşmüş ve bunun sonucunda Of İlçesine bağlı belde ve köyler mahallelere dönüştürülmüşlerdir. [65] Değişiklik sonrası Of ilçesinin

[61] DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş),* Yayın No: 1457, Ankara 1991, s. 8.
[62] Doğanay, *a.g.e.,* s.33.
[63] *Karadeniz Gazetesi*, 23 Kasım 1993.
[64] DİE, *2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri (Trabzon İli),* Yayın No: 2688, Ankara 2002, s. 69.
[65] T.C.Resmi Gazete, Sayı: 28489, 6 Aralık 2012. 6360 Sayılı Kanunun kabul tarihi 12 Kasım 2012'dir. 6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazetede 13 ilde büyükşehir, 27 ilde ilçe kurulması ibaresi geçerken, 12 Kasım 2012 tarihli kabul kanununun metninde ise 14 ilde büyükşehir, 27 ilde ilçe kurulması ibaresi yer almaktadır. On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlde İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Numara: 6360, Kabul Tarihi: 12 Kasım 2012, Düstur: 5 , Cit: 53.

sınırlarında 68 mahalle bulunmaktadır.[66]

6360 sayılı Kanun'un kabulünden sonra günümüzde Of ilçesine bağlı bulunan mahalleler şunlardır: Ağaçbaşı, Ağaçseven, Aşağakışlacık, Ballıca, Barış, Bayırca, Başköy, Bölümlü, Birlik, Cumapazarı, Cumhuriyet, Çaltılı, Çamlı, Çamlıtepe, Çataldere, Çatalsöğüt, Çukurova, Darılı, Dağalan, Dereköy, Doğançay, Dumlusu, Erenköy, Esenköy, Eskipazar, Fındıkoba, Gökçeoba, Gümüşören, Güresen, Gürpınar, İkidere, İrfanlı, Kaban, Karabudak, Kavakpınar, Kazançlı, Keler, Kıyıboyu, Kıyıcık, Korkut, Korucuk, Kumludere, Kiraz, Kreçli, Ovacık, Örtülü, Pınaraltı, Sarayköy, Saraçlı, Sarıbey, Sarıkaya, Sefaköy, Serince, Sıraağaç, Soğukpınar, Sugeldi, Sulaklı, Söğütlü, Sivrice, Tavşanlı, Tekoba, Uğurlu, Uluağaç, Yanıktaş, Yazlık, Yemişalan, Yenimahalle, Yukarıkışlacık.[67]

2. OF İLÇESİNİN NÜFUS YAPISI

Cumhuriyet döneminde ilk nüfus sayımı 1927 yılında yapılmıştır. Bu sayımda Trabzon ilinin toplam nüfusu 292.573 kişi olarak belirlenmiştir.[68] Cumhuriyet döneminde ikinci nüfus sayımı 1935 yılında yapılmış ve Trabzon nüfusu 360.679 kişi olarak tespit edilmiştir.[69] Bu yıllarda sürekli artış olduğu gözlenen Trabzon nüfusu, 1940 sayımında 390.730'a kadar yükselmiştir.[70]

1927 nüfus sayımına göre Of'un nüfusu 36604 kadın, 27.624 erkek olmak üzere toplam 64.228 kişiden oluşmaktadır.[71]Bu sayımda bağlı bucak ve köylerin toplam nüfusu 37.209'u kadın olmak üzere 65.337 kişi iken ilçe merkezinin nüfusu yalnızca 718 kişiden ibarettir. 1935 yılı sayımına göre 66.465 olan Of'un toplam nüfusunun, 37.734'ü kadın, 28.731'i ise erkektir. Of ilçesinin en kalabalık nüfusuna sahip bucakları, 19.335 kişilik nüfusu ile Kadahor ve 16.991 kişilik nüfusu ile de Dernek'tir. Bu dönemde Merkez bucağında 15.349, Hayrat bucağında ise 13.662 nüfus bulunmaktadır. 1927 sayımına göre,biraz olsun kıpırdanma olduğu gözlenen Of ilçesinin şehir merkezinin nüfusu 603'ü erkek, 525'i kadın olmak

[66] http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-10:35:52-152039832610446998441430003393.html.
[67] Of.gov.tr.
[68] Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), *1927 Umumi Nüfus Sayımı*, Ankara 1928, s. 11.
[69] T.C. Başbakanlık İstatistik Genel Direktörlüğü (BİGD), *20 İlkteşrin (Ekim) 1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti Kat'î ve Mufassal Neticeler*, Sayı: 75, Cilt: 54, Mehmet İhsan Basımevi Ankara 1937, s. 7.
[70] T.C. Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (BİGM), *20 İlkteşrin (Ekim) 1940 Genel Nüfus Sayımı (Vilayetler, Kazalar, Nahiyeler ve Köyler İtibarıyla Nüfus ve Yüzey Ölçümü),*Nr: 1285, s. 23.
[71] DİE, *1927 Umumi Nüfus Sayımı*, s.11.

üzere toplamda 1128 kişidir.[72]Fakat 1940 yılında yapılan sayımda Of ilçesinin şehir merkezinde yaşayanların nüfusunun,muhtemelen II. Dünya Savaşı'nın olumsuz ekonomik şartlarının etkisiyle, tekrar binli rakamların altına düşerek 997'ye gerilediği görülmektedir. Bu sayının 511'ini erkek nüfus oluşturmaktadır. Bucak ve köylerdeki toplam 74.430 kişilik nüfus içerisinde ise 41.707 kişi ile kadın nüfusu yoğunluktadır. 1940 sayımında Of'un genel nüfusu 33.234'ü erkek ve 42.193'ü kadın olmak üzere 75.427 kişidir.[73]

II. Dünya Savaşı'nın sona erdiği 1945 yılında Of'un şehir merkezinde nüfus, küçük de olsa artış göstererek 1228'e yükselmiştir.[74] Bu rakamın 643 kişi ile çoğunluğunu kadınların oluşturması bir istisnadır.[75] 1945 yılında Of'a bağlı bucak ve köylerin toplam nüfusu 74.537'dir. 1950 yılında Of'un merkezinde yaşayan nüfus 1213 olurken, Kadahor bucağının ilçe haline getirilmesi ve Dernekpazarı bucağının da Çaykara'ya bağlanması ile Of'a bağlı bucak ve köy nüfusu 42.416'ya gerilemiştir. Of'un toplam nüfusu ise 1945 yılında 75.764, idari daraltılmanın sonucu olarak 1950 yılında 43.629'dur.[76]

1955 yılında Of'un şehir merkezinde yaşayan nüfus, 1.936'ya yükselmiştir. Bu nüfusun 1.138'i erkek, 798'i ise kadındır. Köy ve bucaklarda yaşayan nüfus ise 45.822'dir.[77] II. Dünya Savaşı'nın sona ermesi ve çay tarımının olumlu sonuçlar vermesi ile birlikte 1945 yılından itibaren sürekli artış gösteren Of şehir merkezinin nüfusu 1960 yılına gelindiğinde 2.166 kişiye ulaşmıştır. Bu rakamın 1200'ünü erkek, 966'sını ise kadın nüfus oluşturmuştur. 1960 yılı sayımına göre Of, Trabzon'un 11 ilçesi içerisinde 54.873 kişilik nüfusu ile Merkez, Akçaabat ve Vakfıkebir'in ardından dördüncü sırada yer almıştır.[78]Of'un şehir merkezindeki nüfus % 62 artarak 1965 yılında 3508 kişiye ulaşmıştır. Fakat bu artışa rağmen Of, Çaykara ve Maçka'dan sonra Trabzon ilçeleri arasında en az şehir nüfusuna sahip ilçedir. Şehir nüfusunun aksine Of, 59.431 kişiden oluşan köy nüfusu ile Akçaabat ve Vakfıkebir'in ardından Trabzon'un en kalabalık üçüncü ilçesidir. Toplam olarak değerlendirildiğinde Of, Merkez, Akçaabat ve Vakfıkebir'in ardından Trabzon'un

[72] BİGD, *1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti*, s. 11-13.
[73] BİGM, *1940 Genel Nüfus Sayımı*, s.23.
[74] Of'un şehir merkezinde 1945 yılında yapılan sayıma göre nüfus 1228 kişi, 1950 sayımında 1945 yılının rakamları yansıtılırken ise 1227 kişi olarak verilmiştir.
[75] BİGM, *1945 Genel Nüfus Sayımı*, s.32.
[76] BİGM, *1950 Umumi Nüfus Sayımı*, s. 23.
[77] BİGM, *23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı*, Cilt: 67, İstanbul 1961, s.34.
[78] DİE, *23 Ekim 1960 Genel Nüfus Sayımı (İl, İlçe, Bucak ve Köyler İtibarıyla)*, Ankara 1963, s.46.

en yoğun nüfuslu dördüncü ilçesidir.[79]

Of'un nüfusu 1970-90 yılları arasında özellikle de 1980'den sonra sosyal ve ekonomik hayatın canlanmasına bağlı olarak hızlı bir artış göstermiştir. Sosyal hayatın canlanması ve özellikle 1968 yılında Of Çay Fabrikası'nın üretime başlaması ile ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesi kırsal alanlardan şehir merkezine yapılan göçleri hızlandırmıştır. 1970 yılında Of'un nüfusu 1950 öncesinde olduğu gibi yeniden 70 binli rakamlara ulaşmıştır. Toplam 76.833 kişiden oluşan Of nüfusunun 36.085'ini erkekler, 40.748'ini ise kadınlar oluşturuyordu. Nüfusun 6.680'ninin şehir merkezinde, 70.153'ünün ise köylerde yaşadığı tespit edilmiştir. Köylerde 38.395 kişi ile kadınlar, şehirde 4.387 kişi ile erkekler çoğunluğu oluşturmaktaydılar. Ekonomik ve sosyal gelişime bağlı olarak Of'un şehir nüfusu yoğunluğu 6.680 kişi ile Trabzon'un ilçeleri arasında Merkez, Tonya, Akçaabat ve Vakfıkebir'in ardından dördüncü sırada yer almıştır. Köylü vatandaşların iş merkezi olması münasebetiyle erkekler, % 55'lik nüfus oranı ile Of şehir merkezinde çoğunlukta bulunuyorlardı.[80] 1970'lerden sonra Of'un genel nüfusu 87.227'ye yükselmiştir. Bu rakamın 44.323'ü kadın, 42.904'ü ise erkek nüfustur. Şehir nüfusu ise ilk defa 10 binli rakamlara ulaşmıştır. Yine 10.376 kişinin, 6.639'unu oluşturan erkek nüfus şehir merkezinde çoğunluğu oluşturmuştur. 76.851 kişinin yaşadığı Of köylerinin ise 40.586'sı kadın nüfustur.[81]

Of'un şehir merkezinin nüfusu 1975 yılında önemli bir düşüşle 5604'e kadar gerilemiştir.[82]1980 yılında Of'un toplam nüfusu 81.038, köy nüfusu ise 76.731 kişiden ibaret olup, nüfus yoğunluğu kilometre karede 159 kişidir. Beş yıl önce 10 binlerde olan Of'un şehir nüfusu ise 1975 yılından itibaren sürekli azalarak 1980 yılında 4.307'ye gerilemiştir.[83] Bunun nedeninin 1975-80 arasında il dışına verilen göçler, sağ-sol olayları ve 1980 darbesinin etkileri olması muhtemeldir. Ayrıca 1980 nüfus sayımının 12 Ekim'de yapılması ve bu tarihlerde halkın bir bölümünün yaylalarda bulunması da bir başka neden olabilir.[84] 1980 darbesinin ardından Of İlçesi'nde % 16.55'lik oranla nüfus artış hızı yakalanmış ve 1985 yılında 1980 yılına göre yaklaşık 7 bin kişi artarak 88.030'a yükselmiştir. Of'un şehir merkezindeki

[79] DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı(İdari Bölünüş),* Ankara 1991, s.13.
[80] DİE, *25 Ekim 1970 Trabzon İli Genel Nüfus Sayımı,* Yayın No: 690, Ankara, s.4.
[81] DİE, *26 Ekim 1975 Trabzon İli Genel Nüfus Sayımı*, Yayın No: 843, Ankara 1979, s.5.
[82] DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı(İdari Bölünüş)*, s.13.
[83] DİE, *12 Ekim 1980 Genel Nüfus Sayımı(İdari Bölünüş*), s.33.
[84] Albayrak, *Of ve Çaykara*, 60.

nüfus 11.018, köylerdeki nüfus ise 77.012 olarak belirlenmiştir. Sadece beş yıl içerisinde % 350'ye ulaşan bu artış hızının nedenlerini ilçe merkezinde kurulan başta çay olmak üzere fabrikalar ve sanayileşmeye bağlı olarak ilçe merkezine yapılan göçler; 1980 sayımında Merkez bucağına dâhil edilmeyen köylerin 1985 yılında dâhil edilmeleri ve Of Belediye Başkanı Sefer Saral'ın sayım günü halkın köylerine gitmemesi için önlemler alması olarak belirtebiliriz. 1985 yılına gelindiğinde darbenin etkilerinin azalarak hayatın normale dönmesinin de bu hızlı nüfus artışında etkisi olabilir.[85] 1988 yılında Of'a bağlı bulunan belediyelerin nüfusları ise Balaban'ın 3.336, Bölümlü'nün 5.466, Cumapazarı'nın 2.648, Gürpınar'ın 3.403, Hayrat'ın 3.172, Kıyıcık'ın 2.232 ve Uğurlu'nun 2.532'dir.[86]

1990 yılında % 20.69'luk artış oranı ile Of'un şehir nüfusu 14.953'e yükselmiştir. 1990 yılında Türkiye'deki ilçelerin şehir merkezlerindeki nüfusları dikkate alınarak sıralandığında Of, iki yüz altmışıncı sıradadır.[87] Bu yıl ilçenin idari yapısında önemli bir daralma daha gerçekleşmiş ve Hayrat'ın ilçe haline getirilmesi ile Of'un toplam nüfusu 65.433'e gerilemiştir. Genel olarak Of ilçesinin yıllık nüfus artış hızı ise % 2.24'tür.[88] 1997 yılında Of'un toplam nüfusu 65.069 kişiden oluşmaktadır ve bu rakamın 22.185'i şehir merkezinde yaşamaktadırlar.

2000 yılında Of'un şehir merkezinin nüfusu 25.478 kişidir. Dikkat çeken husus şehir merkezinde 12.338 kişiden oluşan kadın nüfusun, 13.140 kişiden oluşan erkek nüfusa yaklaşmasıdır. Fakat 20 Ekim 2000 tarihinde yapılan nüfus sayımında sayım günü alınan sonuçlarla açıklanan rakamlar arasında büyük bir farklılık vardır. Bu farklılık Of ilçesinin nüfus sayımında da kendisini göstermiştir. Sayım sonuçlarına göre Of ilçesi şehir merkezinin nüfusu 31.876, toplam nüfusu 103.232 olarak verilirken, Devlet İstatistik Enstitüsü şehir merkezinin nüfusunu 25.813, toplam nüfusu ise 78.927 olarak açıklamıştır. Aradaki bu büyük farklılığın sebebi tam olarak bilinmemekle birlikte, nüfusun kalabalık gösterilmesi için

[85] DİE, 20 Ekim 1985, Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş), s.31; 1990 yılı nüfus sayımında 1985 yılı rakamları çok farklıdır. 1990 Genel Nüfus Sayımının verilerine göre Of İlçesi'nin 1985 yılında toplam nüfusu 66.170, şehir nüfusu 13.479 ve köy nüfusu 52.691 kişiden oluşmaktadır. Her iki verilerde Devlet İstatistik Enstitüsü'ne ait olmakla birlikte 1985 Yılı Nüfus Sayımı'nda verilen rakamları metinde kullandık. Çünkü 1990 yılında Hayrat İlçe olarak Of'tan ayrılmış ve nüfus 80 binlerden 60 binlere gerilemiştir. 1990 verilerinde muhtemelen Hayrat dışarıda tutularak 66.170 rakamı verilmiştir. DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı(İdari Bölünüş)*, s. 35; Albayrak, *Of ve Çaykara*, 62.

[86] *T.C.Resmi Gazete*, Sayı: 19702, 22 Ocak 1988.

[87] DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş)*, s.13- 19.

[88] DİE, *1990 Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş),* s. 35.

rakamların abartıldığı ihtimal dâhilindedir.[89] 2000 yılında Of'un bucak ve köylerinin nüfusu 27.278'i kadın ve 25.804'ü erkek olmak üzere toplam 53.082 kişiden oluşmaktadır. Genel olarak değerlendirdiğimizde Of'un nüfusu 39.616'sı kadın ve 38.944'ü erkek toplam 78.560 kişidir.[90] 2000 yılında Of'a bağlı yedi belediyeden Ballıca'nın 2.817, Bölümlü'nün 6.067, Kıyıcık'ın 5.797 ve Uğurlu'nun 5.242 kişilik nüfusu vardır. 2009 yılında Of 48.178 kişilik nüfusu ile Merkez, Akçaabat ve Araklı'dan sonra Trabzon'un en yoğun nüfusa sahip ilçesidir. 2010 yılında 48.463 kişilik nüfusu bulunan Of'un, beldeleri arasında 3.745 kişi ile Kıyıcık, en yoğun nüfusa sahiptir. Nüfus yoğunluğu bakımından Kıyıcık'ı, Bölümlü (3336), Uğurlu (2821), Gürpınar (2594), Ballıca (2201), Cumapazarı (2145) ve Eskipazar (2091) takip etmektedir.[91]2011 yılında Trabzon'un 18 ilçesi arasında Merkez ve Akçaabat'tan sonra en yoğun nüfus oranına sahip olan Of'un, 43.503 kişilik toplam nüfusunun 19.101'i şehir merkezinde bulunurken, 24.402'si köylerde yaşamaktaydı. Yine Kıyıcık 2576 kişi ile Of'un en yoğun nüfusuna sahip beldesi iken onu, Bölümlü (2542), Gürpınar (1838), Uğurlu (1615), Eskipazar (1466), Ballıca (1201) ve Cumapazarı (1387) takip etmiştir. [92]

Trabzon'un Büyükşehir Belediyesi olmasından sonra, Of'a bağlı belde ve köyler mahalle statüsüne dönüştürülmüşlerdir.[93] 2012 yılında Of'un toplam nüfusu, 42.138'e nüfus oranı bakımından Trabzon ilçeleri içerisinde Merkez, Akçaabat ve Araklı'nın ardından dördüncü sıraya gerilemiştir. Bu yılın verilerinde Of'a bağlı Bölümlü (2353) en yoğun nüfusa sahiptir. Bölümlü'yü, Kıyıcık (1424), Gürpınar (1674), Uğurlu (1615), Cumapazarı (1218), Eskipazar (1127) ve Ballıca (964) takip etmiştir.[94] 2013 yılında Of, Ortahisar'a dönüştürülen Merkez, Akçaabat ve Araklı'dan sonra Trabzon'un ilçeleri arasında yoğunluk bakımından 41.649 kişilik nüfusu ile yine dördüncü sırada yer almıştır.[95]

---

[89] 25 Şubat 2002 tarihli Trabzon Haber gazetesinin konu ile ilgili haberine göre, 20 Ekim 2000 tarihli nüfus sayımı sonuçları tanınmamış ve 1997 sayımlarına göre ilçelerin nüfusları ayarlanmıştı. *Trabzon Haber Gazetesi*, 25 Şubat 2002.

[90] DİE, *2000 Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş),* s. 69.

[91] http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-10:35:52-152039832610446998441430003393.html

[92] TÜİK, *Seçilmiş Göstergelerle Trabzon 2011*, Ankara, s.72; http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-11:43:12-143056919127397839221203386 48.html.

[93] http://www.of.gov.tr/default_B0.aspx?content=194

[94] TÜİK, *Seçilmiş Göstergelerle Trabzon 2012*, Ankara, s.84; http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-12:15:50-263276856160896903273059521 5.html.

[95] TÜİK, *Seçilmiş Göstergelerle Trabzon 2013*, Ankara, s.97.

Of ilçesinin nüfusunu en çok etkileyen faktörlerin başında göç olayı gelmektedir. Of, 1970'lere kadar Trabzon'un en çok dışarıya göç veren ilçesidir. Bununla birlikte çay tarımının gelişmesi ile birlikte ilçede açılan fabrikalar ve ekonomik sosyal gelişmeler özellikle 1975 yılından sonra şehir merkezine dışarıdan yapılan göçleri arttırmıştır. Of'ta yaylacılığa ve 1950'lerden itibaren de çay tarımına bağlı olarak mevsimlik göç hareketleri her dönem olmuştur. Özel çay fabrikalarının artışı ile birlikte Tonya, Akçaabat ve Maçka gibi ilçelerden Of'a çalışmak için nüfus gelmeye başlamıştır. Of'un özellikle şehir merkezi nüfusunun artmasının bir diğer nedeni de memur ve öğrencilerin ilçe merkezine gelişleridir. Fakat mevsimsel göç ve memur hareketliliği değerlendirmeye alınmazsa Of, her dönem büyük oranda dışarıya göç veren ilçelerin başında yer almıştır.

Of'tan özellikle 1961 yılından itibaren iş bulmak için yurt dışına göç edenler olmuştur. Kesin sayı tespit edilememekle birlikte iş gücü için başta Almanya olmak üzere 234 aile ve toplam 626 kişinin göç ettiği tespit edilmiştir. Anket ve mülakat sonuçlarına göre gidenlerin 520 kişi ile % 83,1'inin Almanya'ya, 61 kişinin Hollanda'ya, 20 kişinin Avustralya'ya, 19 kişinin Belçika'ya ve altı kişinin de Fransa'ya göç ettikleri belirlenmiştir.[96] Of'tan yapılan göçlerin bir kısmı da doğal afetler sonucu gerçekleşmiştir. 1929 yılında gerçekleşen heyelandan zarar gören aileler Maçka ve Tonya'ya yerleştirilmişlerdir.[97] Of'tan yurt içine yaklaşık 5021 nüfusun göç ettiği tahmin edilmektedir. Göç edenlerin % 62'den fazlası İstanbul'a, diğerleri ise Samsun, Ankara, Bursa, İzmir, Kocaeli, Karabük başta olmak üzere Türkiye'nin diğer illerine yerleşmişlerdir. Göç edenlerin öncelikli tercihi gidilen yerlerin sanayi ve tarım gibi işgücü merkezleri olmuştur.[98]

SONUÇ

Cumhuriyet döneminde Of ilçesinin idari yapısında, daraltmalar ve ihtiyaç halinde değişiklikler yapılmıştır. İdari alanda en önemli değişiklerden birisi, Cumhuriyetle birlikte oluşturulan homojen yapının ve milli politika anlayışının sonucu olarak yerleşim birimlerinin isimlerinin Türkçeleştirilmesi olmuştur. Bu bağlamda Of ilçesinde de yerleşim birimlerinin neredeyse tümünün adı değiştirilmiştir. Of halkı, yeni isimlerin büyük bir bölümünü benimsemekle birlikte günümüzde dahi bazı yerleşim birimlerini eski isimleri ile anmaya devam

[96] Doğanay, *a.g.e.,* s.46.
[97] *2000 Trabzon İl Yıllığı*, s. 505-506.
[98] Doğanay, *a.g.e.*, s. 47.

etmektedir.

Trabzon'da gurbetçiliğin en çok görüldüğü ilçe Of'tur. Fakat çay tarımının başlaması ile birlikte bu ilçede gurbetçilik önemli ölçüde azalmıştır. 1927-2000 yılları arasında Of'un şehir merkezinde bulunan nüfus % 4,8. oranında yıllık artış göstermiştir. Kırsal kesimden yapılan göçler ve Of'un idari yapısında yapılan değişikliklerin etkisi ile belirtilen dönemde ilçe merkezi nüfusu, % 2.2 oranında Türkiye ve % 1.6 oranında gerçekleşen Trabzon'un yıllık artış hızından daha yüksek seyretmiştir. 2009 yılında adrese bağlı kayıt sistemine göre yapılan nüfus sayımında Of'un ilçe merkezinde 18.092, belde ve köylerinde ise 30.084 kişinin yaşadığı tespit edilmiştir.[99]

Günümüzde Of'ta, çok sayıda Devlet ve özel çay fabrikalarının olması nüfus hareketlerini daha da artırmaktadır. Nüfusun yarısından fazlası Türkiye'nin çeşitli şehirlerinde yaşamaktadır. Bahar ve yaz aylarında İlçede nüfus yoğunlaşmakta, kış mevsiminde ise kırsal kesimler adeta boşalmaktadır. Bundan da anlaşılacağı gibi Of, özellikle mevsimsel olarak hem göç veren hem de yakın ilçe ve komşu vilayetlerden göç alan ilçe konumundadır.[100]

Cumhuriyet döneminde idari yapısında önemli değişiklikler yapılan Of ilçesinde, 2009 yılına gelindiğinde Ballıca, Bölümlü, Cumapazarı, Eskipazar, Gürpınar, Kıyıcık ve Uğurlu'da belediye teşkilatları ile 52 yerleşim birimi mevcuttu. Ayrıca Of'un şehir merkezinde Solaklı, Cumhuriyet, Çamlı, Çamlıtepe, İrfanlı, Kaban, Soğukpınar ve Yukarı Kışlacık adları ile dokuz mahallesi vardı. Bu mahalleler içerisinde yerleşim yoğunluğu bakımından sırasıyla Solaklı, Cumhuriyet ve İrfanlı öne çıkıyordu.

2012 yılında 6360 Sayılı yasa ile Trabzon'un Büyükşehir Belediyesi haline getirilmesinden sonra Of'un idari statüsünde de değişiklikler olmuştur. Değişiklikle birlikte günümüzde Of'a bağlı beldeler ve köyler mahalle statüsüne dönüştürülmüşlerdir. Bunun sonucunda günümüzde Of ilçesinde 68 mahalle bulunmaktadır.[101] 2014 yılındaki verilere göre Of'un toplam nüfusu ise 42.405 olarak tespit edilmiştir.[102]

[99] TİE (Türkiye İstatistik Enstitüsü), *2009 Genel Nüfus Sayımı (Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Nüfus Sayımı),* Ankara 2010, s.43.

[100] http://www.of.gov.tr/default_B0.aspx?content=194.

[101] http://www.of.gov.tr/default_B0.aspx?content=194.

[102] http://rapory.tuik.gov.tr/06-04-2015-14:44:30-12198439704428025594131514 69.pdf

KAYNAKÇA

Arşiv Belgeleri

Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi (B.C.A.)

T.C. Resmi Gazete

İstatistik Enstitüsü Yayınları

Başbakanlık İstatistik Genel Direktörlüğü (BİGD), 1935 Genel Nüfus Sayımı Trabzon Vilayeti

Başbakanlık İstatistik Genel Müdürlüğü (BİGM), 1940 Genel Nüfus Sayımı.

BİGM, 21 Ekim 1945 Genel Nüfus Sayımı.

BİGM, 22 Ekim 1950 Umumi Nüfus Sayımı (Vilayet, Kaza, Nahiye ve Köyler İtibarıyla)

BİGM, 23 Ekim 1955 Genel Nüfus Sayımı (Vilayet, Kaza, Nahiye ve Köyler İtibarıyla)

Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), 1927 Umumi Nüfus Sayımı

DİE, 1960 Genel Nüfus Sayımı.

DİE, 2 Haziran 1968 Mahalli Seçimler Sonuçları

DİE, 25 Ekim 1970 Trabzon İli Genel Nüfus Sayımı.

DİE, 26 Ekim 1975 Trabzon İli Genel Nüfus Sayımı.

DİE, 9 Aralık 1973 Mahalli Seçimler Sonuçları (İl Genel Meclisi Üyeleri, Belediye Başkanı, Belediye Meclisi Üyeleri Seçimleri)

DİE, 12 Ekim 1980 Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş

DİE, 20 Ekim 1985, Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüş

DİE, 1990 Genel Nüfus Sayımı (İdari Bölünüş).

DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri (Trabzon İli).

(Türkiye İstatistik Enstitüsü), 2009, Genel Nüfus Sayımı (Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Nüfus Sayımı)

TÜİK, Seçilmiş Göstergelerle Trabzon 2011.

TÜİK, Seçilmiş Göstergelerle Trabzon 2012.

TÜİK, Seçilmiş Göstergelerle Trabzon 2013.

Gazeteler

Çaykara Gazetesi

Doğu Gazetesi

Halk Gazetesi

Hâkimiyet Gazetesi

İleri Gazetesi

Karadeniz Gazetesi

Kuzey Haber Gazetesi

Ses Gazetesi

Yeni Of Gazetesi

Yıllıklar- Salnameler

Emiroğlu, K. (1995a).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1869, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995b).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1870, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995c).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1871, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995ç).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1872, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995d).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1873,Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995e).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1874, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995f).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1875, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995g).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1876,Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995h).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1877, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995ı).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1878, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995i).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1879, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995j).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1881, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995k).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1888, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

Emiroğlu, K. (1995).Trabzon Vilayeti Salnamesi 1892, Trabzon İli ve İlçeleri Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara.

1967 Trabzon İl Yıllığı

1973 Trabzon İl Yıllığı

2000 Trabzon İl Yıllığı

Tezler

Arslan, Z. (2011). Demokrat Parti Dönemi Trabzon (1950-60), Doktora Tezi, KTU Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tetkik Eserler

Albayrak, H. (1986).Of ve Çaykara, Cilt: 1, Ankara: Cantekin Matbaası.

Albayrak, H.(2004).1.Dünya Savaşında Doğu Karadeniz Muharebesi ve Of Direnişi,Yesevi Yayıncılık, İstanbul.

Bayoğlu, A. (2000).Of Kazası'nın Siyasi, Kültürel ve Sosyo-Ekonomik Tarihi, Denizli.

Bilgin, M. (2006).Doğu Karadeniz'de Bir Derebeyi Ailesi Sarıalizâdeler (Sarallar), 1.baskı, Serander Yayınları, Trabzon.

Bostan, H. (2002a).XV-XVI. Asırlarda Trabzon Sancağı'nda Sosyal ve İktisadi Hayat, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

Bostan, H. (2002b). "XV., XVI. Ve XVII. Yüzyıllarda Çaykara'da Nüfus ve Nüfus Hareketleri", Çaykara'nın Manevi ve Kültürel Değerler Sempozyumu -1, Trabzon: Çaykara Müftülüğü..

Doğanay, S.(2006).Şehir Coğrafyası Açısından Bir Araştırma Of, Aktif Yayınevi, Erzurum.

Güler, İ. (1998). XVIII. Yüzyılda Trabzon'un Sosyal ve Ekonomik Durumuna Dair Tespitler, Trabzon Tarihi Sempozyumu, 6-8 Kasım 1998, Trabzon Belediyesi Kültür Yayınları, Trabzon.

Karal, E. Z. (1997).Osmanlı İmparatorluğu'nda İlk Nüfus Sayımı 1831, II. Baskı, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara.

Lowry, W.H. (2010). Trabzon Şehrinin İslamlaşması ve Türkleşmesi (1461-1583), Çeviren: Demet ve Heath Lowry, Boğazici Üniversitesi Yayınevi, Gözden Geçirilmiş Yeni Basım, İstanbul.

Sezgin, İ. (2001). XVII. Asırda Of Kazâsının Nüfusu, Trabzon ve Çevresi Uluslar arası Tarih-Dil-Edebiyat Sempozyumu, 1.cilt, Trabzon Valiliği İl Kültür Müdürlüğü Yayınları, Trabzon.

Trabzon Valiliği, (1993).1930-1940 Yılları Vilayet Belgelerine Göre Trabzon, Trabzon Valiliği Yayınları, Trabzon,

Umur, H. (1951),Of Tarihi Vesikalar ve Fermanlar, Güven Basımevi, İstanbul.

Umur, H. (1949).Of ve Of Muharebeleri, Güven Basımevi, İstanbul.

Of Belediyesi İnternet Sitesi

Of.gov.tr

http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-10:35:52-152039832610446998441430003393.html

http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-11:43:12-143056919127397839221203386 48.html

http://rapory.tuik.gov.tr/07-04-2015-12:15:50-263276856160896903273059521 5.html

FARKLI BİR SİVİL DURUŞ: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ÇEVRECİ SİVİL TOPLUM HAREKETİ

Sevgi BAYDAR AKGÜN*
Tülay BAYDAR BİLGİHAN**

ÖZ

Çevreci/yeşil hareket, 1980'lerden itibaren, küresel ölçekte büyüyen bir sivil toplum türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren çevreci gruplardaki üye sayısı, son yirmi yılda iki katından fazla artmıştır. Çalışan personel sayıları az ve kaynakları mütevazi olmasına rağmen, EEB (The European Environmental Bureau) veya Green 10 gibi örgütler sayesinde, koordine olarak Avrupa Birliği (AB) düzeyinde koalisyonlar oluşturabilmektedir. Bu örgütlerin koordinasyonu ve yardımı ile güçlerini harekete geçirmektedirler. Böylece, diğer çıkar grupları dışındaki sivil toplum türlerine nazaran politika oluşturma sürecinde çok daha etkili oldukları görülmektedir. Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren ve daha iyi düzeyde mali kaynaklara sahip olan çevreci gruplar, çevre karar alma sürecinde önemli rol oynamaktadır. Bu çalışmada, AB'de karar alma mekanizmasındaki Çevreci Sivil Toplum Kuruluşları'nın (Ç-STK- Environmental Non-Governmental Organisations-ENGO) yapısı, stratejileri incelenmek suretiyle, AB'deki "ekolojik yönetişim"in unsurları değerlendirilmektedir. Ç-STK'lar, AB'deki ekolojik yönetişim anlayışında kamu katılımının yeni bir türü olarak karşımıza çıkmakta, kamu katılımını artırmada ve politika oluşturma sürecinde önemli etkiye sahip olduğu değerlendirilmektedir. Bu çalışmada ayrıca, Ç-STK'larının güçlü ve zayıf yönleri de tartışmaya açılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Çevreci Sivil Toplum Kuruluşları (ENGOs-Ç- STK), Ekolojik Yönetişim, Katılım, Diyalog

*Ekonomi Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Anlaşmalar Genel Müdürlüğü, sevgibaydar01@yahoo.com
**MİA, İçişleri Bakanlığı, tbaydarbilgihan@yahoo.com

M.G.T: 07.05.2015 / D.S.T: 29.05.2015

A DIFFERENT CIVIL PERSPECTIVE: ENVIRONMENTAL NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The environmental movement has emerged as a growing part of civil society on a global scale since 1980s. The European environmental groups' membership reached more than doubled over the past two decades. Although their number of staff is small and their resources modest, they are capable of building European level coalitions via coordinated organizations such as the EEB or Green 10. With the assistance and coordination of these organizations, they foster joint action forces among themselves. Thus, they have more influenced on policy formulation process than any other non-business interest organizations have had. The well-resourced European level environmental groups will take effective role on environmental policymaking. This study both evaluates the actual status of Environmental Non-Governmental Organisations (ENGOs) in the European Union (EU) decision-making mechanism and examines the characteristics of European ecological governance by looking into the strategies taken by ENGOs. It is considered that ENGOs are new form of public participation into the ecological governance in the EU and have enhanced public participation and have significant influence on the policy process. Moreover this study also will be designed to discuss the weaknesses and strengthens of the ENGOs in the EU.

Key Words: *European Union, Environmental Non-Governmental Organisation, Ecological Governance, Civil Dialog, Participation*

GİRİŞ

1980'lerden itibaren, çoğu endüstrileşmiş ekonomide ve özellikle Avrupa Birliği'nde (AB) çevre sorunlarına yönelik kamu bilinci ve hassasiyeti giderek artmaya başlamıştır. Günümüzde artan farkındalıkla birlikte, çevre sorunlarının ifade edilmesinde, tanımlanmasında ve çözümlenmesinde Çevreci Sivil Toplum Kuruluşları (Ç-STK- Environmental Non-Governmental Organisations-ENGOs) hatırı sayılır aktörler arasında düşünülmekte ve aynı zamanda küresel ölçekteki sivil toplum hareketlerinin de dikkat çekici bir türü olarak değerlendirilmektedir. Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren çevreci örgütlerde, tıpkı küresel düzlemde faaliyet gösteren örgütlerde olduğu gibi içsel ve yapısal olarak önemli bir dönüşüm yaşanmaktadır. Mezkur örgütlerdeki üye sayısı, geçtiğimiz otuz yılda iki katından fazla artmış, bu grupların üye potansiyeli, siyasi partilerin üye oranları ile rekabet etmenin yanısıra, diğer önemli sivil toplum türlerinin neredeyse tamamındaki kayıtlı üye sayısını da aşmıştır. (Dalton, 2005, s. 453–454). Üye sayısındaki artışa paralel olarak bir kısım çevreci örgütler, düzenledikleri kampanyalara büyük miktarlarda kaynak aktararak, bilimsel ve yasal konularda uzman istihdamına yönelmiş bir nevi düşünce kuruluşu olarak çalışmaya ve böylece alandaki etkinliklerini artırmaya başlamışlardır (McEachern, 2001, s. 85).

Bugün Avrupa'daki yeşil örgütler, bir yandan baskı grubu olarak faaliyet gösterirken; diğer yandan, konularında uzmanlaşmakta ve bir nevi düşünce kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir. Amaçlarını gerçekleştirmek için etkili kampanyalar yürütmekte, karar alma sürecini etkilemek için lobi faaliyetlerinde bulunmakta (Lenschow, 2005, s. 318-319) ayrıca politika sürecine dolaylı katılımı artırmaya çalışmaktadır. Bu açıdan, Avrupa vatandaşlığı olgusuna katkıda bulunma ve meşruiyeti (legitimacy) artırmada önemli bir enstrüman olarak (Greenwood, 2007a, s. 39-40) değerlendirilmektedir.

Ç-STK'ların birtakım güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Çevreci örgütler, etkin lobi yöntemlerini kullanmak suretiyle münferiden ve/veya oluşturdukları koalisyonlarla güç birliği içinde çevre sorunlarını gündeme getirmekte, etkili bir yönetişim dili kullanarak politika oluşturma sürecine katkıda bulunmakta ve ayrıca politikaların uygulanması aşamasında da paydaş olabilmektedir. Yeşil Hareketin en önemli temsilcilerinden olan EEB (The European Environmental Bureau)

veya Green 10 gibi örgütler, AB düzeyinde koalisyonlar oluşturmakta ve kendi aralarında ortak faaliyetler planlayabilmektedir. Böylece, kâr amacı gütmeyen diğer kuruluşlara nazaran politika oluşturma sürecini daha çok etkiledikleri ifade edilmektedir. Diğer taraftan, çevreci örgütlerin, sınırlı çalışan sayısına, sınırlı özkaynaklara sahip olmaları gibi zayıf yönleri de bulunmaktadır. Greenpeace dışındaki örgütler, AB Komisyonu fonlarından yararlanmakta ve bu durum AB kurumlarına bağımlı olma tehlikesini de beraberinde getirmektedir (Mazey & Richardson, 2002, s. 147-148).

Çalışmada vurgulanacağı şekliyle, örnek bir sivil toplum modeli olan çevreci örgütlerin, Avrupa Yönetişim Sistemi'ne katkıları ile zayıf ve güçlü yönlerinin anlatıldığı bu makalede, örnek ve dikkat çekici bir örgütlenme modeli olan çevre odaklı STK'lar irdelenerek, ülkemizdeki sivil toplum bakışına katkı sağlamak hedeflenmektedir.

1. AB'DE YEŞİL HAREKETİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE YAPISAL ÖZELLİKLERİ

Yeni kamu yönetimi anlayışı, toplumun tüm sektörlerinden gelen paydaşların, yönetime katılımına imkan verecek düzenlemeler ve yapıların oluşturulmasını sağlayarak, yönetime doğrudan katılımın yanısıra, dolaylı katılım mekanizmalarını da geliştirmek suretiyle yönetimin meşruiyetinin artmasına katkı sağlamaktadır. Son otuz yılda, "meşruiyet" veya "demokrasi açığı", AB'nin en önemli sorun alanlarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu soruna ilişkin geliştirilen çözüm önerilerinden biri, sivil diyaloğu ve sivil toplumun yönetime daha fazla katılmasının önündeki engelleri aşmak olarak görülmektedir. Bu bağlamda, "yönetişim" ve özellikle çevre yönetimine ilişkin "ekolojik yönetişim" olgusu ön plana çıkmıştır. Ekolojik yönetişimin en önemli paydaşlarından biri, hiç şüphesiz çevreci örgütlerdir. 1970'li yıllardan itibaren Avrupa Komisyonu'nda varlık gösteren, 1980'lerin ortalarından sonra Brüksel'de ofislerini kurarak kurumsallaşan ve hızla gelişen çevreci örgütler, kuruluş aşamasında olduğu kadar gelişme sürecinde de, AB kurumlarının doğrudan desteğini almış ve "ilgi odağı" olmuşlardır (Long, 1998, s. 106). Örneğin, EEB, sanayi lobisine karşı bir "denge unsuruna" ihtiyaç duyulması nedeniyle, Avrupa Komisyonu'nun doğrudan desteğiyle kurulan bir çevre örgütüdür(Biliouri, 1999, s. 175).

Bugün, Çevreci STK'lar, AB düzeyinde faaliyet gösteren sivil toplum hareketleri içerisinde karar alma sürecine katılma ve politika oluşturma anlamında, en etkili türlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. 2003 yılı Ocak ayında AB Komisyonu'nun oluşturduğu CONNECS (Consultation, the European Commission and Civil Society) olarak bilinen portalda, 700'ü aşkın STK ve 200'ün üzerinde Hükümet-Dışı Birime ulaşılmıştır. Avrupa'daki Sivil Toplum Örgütlerini, Komisyon tarafından bilinir kılan CONNECS bilgi ağı, çevre konusunda faaliyet gösteren 94 örgütü listesine almıştır ki bunlardan 16 tanesinin, tamamıyla doğa ve çevre yararına hizmet ettiği görülmektedir (Hunold, 2005, s. 31). 2011 yılı itibariyle AB karar alma mekanizmalarını daha şeffaf kılmak amacıyla, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonunun ortak bir programı olarak, "Şeffaflık Kayıt Sistemi" (Transperancy Register) oluşturulmuş ve Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren tüm iş grupları, odalar, STK'lar gibi ilişkili birimlerin sisteme kayıtlı olması gerekliliği getirilmiştir. Sisteme kayıt olan unsurların %25.92'sini (7352 kayıtlı üyenin 1906'sına tekabül etmektedir), STK'lar oluşturmaktadır.

Günümüzde STK'lar oldukça kolay ve etkili bir şekilde organize olabilmektedir. Çevreci STK'ların pek çoğu, aynı zamanda, şemsiye örgüt olarak ifade edilen konfederasyonların üyesi şeklinde de faaliyet göstermektedir. Örneğin; Avrupa düzeyinde faaliyet gösteren ve çevreci yararı temsil eden on (10) büyük örgüt, "Green 10 Platformu" adı altında güçlerini birleştirmişlerdir (Rootes, 2004, s. 50). Bahse konu STK'lar, AB seviyesinde daha etkin ve koordineli çalışabilmek adına sürekli ve doğrudan ilişki içerisindedir (Biliouri, 1999, s. 174).

Önemli şemsiye örgütlerden bir diğeri olan EEB, 31 ülkede 140'tan fazla üye örgütün oluşturduğu bir federasyondur. Brüksel'deki EEB ofisi, ulusal seviyedeki EEB üyeleri ve kimi zaman diğer çıkar grupları ile görüşerek, AB seviyesinde yürütülebilecek faaliyetleri koordine etmektedir. Öte yandan, düzenlediği seminer, çalıştay gibi etkinlikler ile Komisyon'dan önemli ölçüde kaynak sağlamakta ve toplam kaynağının yarıya yakınını Avrupa kurumlarından elde etmektedir (Mazey & Richardson, 2002, s. 149; Greenwood, 2007c:135)(http://www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.html). Ç-STK'ların tümü Brüksel'de lobi faaliyetinde bulunmalarına rağmen, örneğin EEB; Çevre Direktörlüğü tarafından temsilci olarak da kabul edilen tek örgüt olma özelliğine sahiptir (Biliouri, 1999, s. 175). "Avrupa çıkarını" temsil eden EEB gibi birlikler, Avrupa kurumlarında ve

özellikle de Avrupa Parlamentosu'nda seslerini duyurabildikleri ölçüde önemli bir aktör haline gelmektedir. Örneğin; içme suyu, motorlu yaşama son, katı atık depolama vb. hususlara ilişkin yasal düzenlemelerde, EEB, kararların alınmasında önemli etkiye sahip raportör ve milletvekilleri ile birebir görüşmek suretiyle sürece dahil olmaya çalışmıştır (Neuhold, 2005, s. 4).

Avrupa'da faaliyet gösteren çevre odaklı STK'ları, iç yapıları ve temsil boyutuyla değerlendirmek mümkündür. Yapısal açıdan, hiyerarşik ve merkeziyetçi olanlar ve yerel düzeyde örgütlenenler şeklinde iki tür yapıdan söz etmek mümkündür. Greenpeace ve the World Wide Fund for the Nature (WWF), hiyerarşik ve merkeziyetçi örgütlenmeye en çarpıcı örnektir ki bunlar, AB düzeyinde üye ülkeler bazında lobi faaliyeti yürütmeye dönük örgütlenmişlerdir; diğeri ise Friends of the Earth (FoE) ve Climate Action Network (CAN) gibi yerel, küçük birimler şeklinde faaliyette bulunmaktadır.

İkinci olarak, Brüksel'de temsil etme açısından STK'lar, AB seviyesinde aktif faaliyette bulunup bulunmamalarına göre sınıflandırılmaktadır. Daha merkeziyetçi olan STK'lar, – Greenpeace, WWF, Birdlife International gibi- küresel düzeyde çalışan örgütlerin Avrupa şubesi şeklinde faaliyet gösterirken; diğerleri yani yerel bazda çalışanlar Brüksel' de daha az temsil edilmektedir. Pekçok Çevreci STK EEB, Green 10 veya CAN gibi federasyonların çatısı altında güçlerini birleştirmektedir.

1.1. Üye Profili

1980'lerden itibaren Çevreci STK'ların üye sayısı hızla artma eğilimi göstermiştir (McEachern, 2001, p.84). 56 ülkede yürütülen bir araştırmaya göre; bu yapılardaki üye sayısı, geçtiğimiz 20 yılda hızla fazla artmış ve 1990'ların sonunda %5.2' ye yükselmiştir. Çevreci gruplara üyelik, günümüzde sivil toplum katılımının en yoğun olduğu alanlardan birini oluşturmakta ve siyasi partilerin üyelik oranlarıyla (%6,5) rekabet etmektedir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, üyelik oranının %5.2 olan yerel topluluklardan, %4.9 olan kadın, %3.6 olan insan hakları ve %2.7 olan savaş karşıtı gruplarından daha yüksek olduğu görülmektedir (Dalton, 2005, s. 443–453). Örneğin; Transport and Environment (T&E), 21 ülkeden 35 üyeye sahip bir kuruluş olup, birkaç milyon üyesi bulunmaktadır (Heijden, 2002, s. 196). Öte yandan, FoE ve Greenpeace gibi yeni kurumsallaşmış STK'ların,

üye ve destekçilerinin sayısında da önemli bir artış sağlanmıştır. 1985-1990 yılları arasında Greenpeace'in uluslarası alanda üye sayısı 1.4 milyondan 6.75 milyona ulaşmıştır (McEachern, 2001, s. 84). WWF gibi daha tecrübeli çevreci grupların gönüllü üye sayılarında da önemli artışlar olduğu dikkat çekmektedir (Rootes, 2007:2). Hatta AB'deki büyük Ç-STK'ların organize ettiği "Green 10 Platformu", 20 milyonu aşkın üyeye ulaşmış bulunmaktadır (Lenschow, 2005, s. 319).

1.2. Sosyal ve Mali Kaynaklar

STK'ların daha güçlü ve etkin bir sivil toplum modeli oluşturabilmesi için, yeterli mali ve sosyal imkanlara sahip olması gerekmektedir. Mali açıdan güçlü çevre grupları, çevresel karar verme sürecinde aktif rol oynayabilmektedir. Greenpeace, WWF ve FoE gibi STK'lar, bilimsel açıdan etkin çalışmalar yürütmekte, gönüllü çalışanların desteğiyle kaynaklarını koordine etmekte ve AB temelli hedeflerini takip edebilecek uzman kadrolara sahip bulunmaktadır (Greenwood, 2007c, s. 130). Özellikle Çevreci STK' lar, alanları ile ilgili olarak AB kurumlarına ve kanun tasarılarının hazırlanma aşamasında Komisyon'a, uzman desteği sağlamaktadır. Örneğin; Greenpeace, dünya çapında 1200'ün üzerinde çevreciye ve yüzlerce bilim adamına ulaşarak, sağladığı özel danışmanlıklar sayesinde endüstri gruplarıyla dahi rekabet edebilmekteyken, WWF gibi gruplar, alanlarında uzmanlaşmakta ve yıllık olarak yaklaşık 19.5 milyon Avro'yu Avrupa'da koruma projelerine harcamaktadır (Mazey& Richardson, 2002, s. 152-153). Kamu yararına yönelik çalışan çevreci grupların, Brüksel'de faaliyet gösteren 100'ün üzerinde çalışanı; Greenpeace, WWF, FoE ve Birdlife'ın buna ilaveten 1000'in üzerinde gönüllü çalışanı, sayısız sempatizanı ve daha da önemlisi teknik destek sunan sempatizanları bulunmaktadır. Greenwood bu sosyal ağı "düşünüldüğünden daha etkileyici bir tablo" olarak nitelendirmektedir (Greenwood, 2007c, s. 132).

STK'lar mali açıdan özkaynak sorunu ile karşı karşıyadır. Bugün AB, pekçok STK'ya mali katkı sunmaktadır. Bu bağlamda, 2002'den 2006'ya kadar çevreci STK'lara yaklaşık 32 milyon Avro katkı yapılmıştır (Greenwood, 2007a, s. 39-40). AB'nin çevre ve doğa korumaya yönelik temel mali aracı olan LIFE ile 1992'den itibaren 3708 projeye yaklaşık 2.8 milyon Avro katkıda bulunulmuştur. Greenpeace, bağımsız hareket edebilmek amacıyla, AB'den, Hükümetlerden veya özel şirketlerden bağış almamakta, bireysel destekçilerin gönüllü bağışlarından

(yaklaşık üç milyon) ve vakıfların teberrularından destek sağlamaktadır. Söz konusu bağışlar, 2010 yılındaki toplam gelirinin % 98.7'sine tekabül etmektedir (bkz. http://www.greenpeace.org/eu-unit/about/summary-of-finances).

Avrupa kurumları, STK'ların faaliyetlerini desteklemek adına birtakım farklı mali enstrümanlar da uygulamaktadır. Ancak çevreci grupların AB fonlarından yararlanmaları için, kâr gayesi gütmemeleri ve otoritelerden bağımsız hareket etmeleri gerekmektedir. 2008 yılı bütçesinde örgütlerin, AB fonundan maksimum düzeyde yararlanma oranı, reel bütçelerinin %70'ine tekabül etmektedir (Eurpean Commission, 2008, s. 5).

AB hibe uygulamaları/fonları yıllık olarak değerlendirilmektedir. Hibe uygulamaları, örgütlerin Çevre Eylem Planında belirtilen önceliklere uygun, AB politika geliştirme ve yürütme çalışmalarına katkıda bulunabilecek alanlara yönelik çalışmalarına/projelerine belirlenen bir dizi kritere göre değerlendirilerek verilmektedir. Bu kapsamda, 2008 yılında 33 örgüt finanse edilirken (bkz. http://ec.Avropa.eu/environment/ngos/index_en.htm), 2009 yılında Komisyon, alanda aktif olan 30 Ç-STK'yı finanse ederek, yaklaşık 8 milyon Avro tahsis etmiştir. Komisyon yıllık ortalama 30 örgütü desteklemektedir. 2012 yılında 31 örgüt içinde en büyük pay; EEB, FoEE ve WWF arasında paylaşılmıştır. 2014 yılı itibariyle 56 başvurudan 28 başvuruyu destekleme kararı almıştır ki bu yaklaşık 9 milyon Avro'ya tekabül etmektedir (http://ec.Europa.eu/environment/life/publications/lifepublications/ngos/documents/ngos2014.pdf).

AB düzeyindeki yardımlardan en fazla yararlanan üçüncü alan "çevre" olmasına koşut olarak, 2010 yılı verilerine göre, AB 'de faaliyet gösteren 2000 STK, yaklaşık 1,5 milyar Avro bağış almış ve toplam STK varlığının %25.7' sine tekabül eden insani yardım, çevre ve sosyal amaçlara dönük çalışan STK'lar, bu kaynakların %64.7'sini kullanmıştır.

1.3. Lobi Yöntemleri

Hemen hemen bütün Ç-STK'lar, sürdürebilir kalkınma, iklim değişikliği gibi gündemdeki önemli çevre konularına karşı duyarlıdır. Örneğin, WWF'nin stratejik hedefleri; orman, iklim değişikliği, kimyasallar vs. şeklinde öncelik sırasına konulmuşken (Long, Salter & Singer, 2002: 87-88), Greenpeace ise

önceliklerini; çevreyi koruma, enerji tasarrufu, iklim değişikliğine çözüm bulmak, zararlı ve yasadışı avlanmayla mücadele etmek için okyanusları koruma vs. şeklinde belirlemiştir (.http://www.greenpeace.org/international/about/our-core-values/).

STK'lar, kamudan gelen şikayet veya başvuruları derlemek, ilgili makamlara iletmek, bilimsel araştırma yapmak, muhtelif içerikte raporlar hazırlamak, yasal önlemler almak, gösteri ve yürüyüşler düzenlemek, basın açıklamalarında bulunmak gibi bir takım lobi yöntemleri kullanmaktadır. Richardson ve Herald (2005:26), Avrupa STK'larının kullandığı en etkili lobi yöntemlerinin; "Basının ilgisini çekmek, bilimsel araştırmalar yapmak ve siyasi lobi faaliyetinde bulunmak" olduğunu, belirtmektedir. Benzer şekilde, WWF, Birdlife, FoE ve Greenpeace de bu yöntemleri kullanmakta, hem baskı unsuru olmak, hem de gündemdeki konulara halkın ilgisini çekmek amacıyla etkili kampanyalar düzenlemektedir. Örneğin Greenpeace, içmesuyu konusunda geniş katılımlı mektup yazma kampanyası düzenlemiştir (Warleigh, 2000, s. 232). Bir diğer örnek olarak FoE Europe, enerji sektörüyle ilişkili olarak iklim değişikliğinin tüm yönlerini kapsayan "Green Energy Kampanyası"nı desteklemiş ve bu amaçla bir web sitesi oluşturmuştur. Ayrıca, Kyoto Protokolü'nün muhtemel etkileri üzerine detaylı bir rapor hazırlamıştır (Biliouri, b.t.:.6).

Ç-STK'lar genel olarak gündemdeki konulara medyanın ilgisini çekmektedir. Bu hususta Greenpeace; e-mail gönderme, yerel organizasyonlar düzenleme ve basın açıklamaları yapma yoluyla sorunlara dikkat çekmede önder bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer şekilde, acil durumlarda ve uluslarası sekreterya veya ajanslar nezdinde konuya daha fazla dikkat çekmek gerektiğinde, WWF de etkileyici medya kampanyaları düzenleyebilmektedir (Princen, 1994, s. 34).

Görüldüğü üzere mezkur yapılar benzer etkileme yöntemleri kullanmakta olup, uyguladıkları taktikler açısından farklılık göstermektedir. Greenpeace, bir sorun alanı tesbit ettiğinde, doğrudan bir protestoya başlayarak medyada yayınlar yaparken; WWF koruma projeleri finanse etmekte, teknik ekipler göndermekte ve kendi desteklediği projeleri, özellikle koruma projelerini, hayata geçirmeye çalışmaktadır (Princen, 1994, s. 33). Buna karşın, EEB'nin daha çok siyasi yaklaşımları tercih ettiği görülmektedir (Ruzza, 2004, s. 719).

2. AB'NİN ÇEVRE POLİTİKASI VE ÇEVRE DİYALOĞU

Roma Anlaşması'nda, çevre konusuna ilişkin doğrudan bir referans bulunmamakla birlikte**,** 1950'lerden sonra, sanayi alanındaki gelişmelere paralel olarak Avrupa Topluluğu üyelerinin tehlikeli kimyasalların kontrolü veya radyasyonla ilişkilendirilen güvenlik standartları üzerine önemli yasaları kabul ettikleri görülmektedir. 1970'lere gelindiğinde, çevre nosyonuna ve ekonomik kalkınmanın çevresel etkilerinin önemine dikkat çekilmiştir. Komisyon 1973 yılında, "önleme", "kaynakta tedbir alma" ve "kirleten öder" gibi AB çevre politikasının temel ilkelerine yer verdiği Avrupa Çevre Eylem Programı'nı yayınlamıştır. 1992 yılında düzenlenen Paris Zirvesi'nde üye devletlerin hükümet başkanları, genel bir çevre politikasının oluşturulmasına karar vermişlerdir.

Geçtiğimiz otuz yılda, gerek çoğu endüstrileşmiş ekonomide ve gerekse AB'de çevre konularına karşı kamu bilinci ve hassasiyeti giderek artmıştır. Eurobarometer araştırması sonuçlarına göre, çevre konularını "çok önemli" görenlerin oranı 1974 yılında yalnızca %42 iken, 1996 yılında % 80'lere ulaşmış ve bu tarihten itibaren sözkonusu seviyede kalmıştır. 2007 yılı Eurobarometer araştırmasına göre ise AB kurumlarınca çevre konuları "üçüncü derecede öncelikli konu" olarak değerlendirilmektedir (Aidt, 2005, s. 1; Eurobarometer 68, 2008, s. 164). Buna paralel olarak, AB kurumlarının bu süreçten itibaren çevre konularına önem vermeye başladığı da yadsınamaz. Zira, çevre ve ekolojik dengeye yönelik konular, diğer AB konuları ve özellikle ekonomik sorunlarla içiçe geçmiş nitelikte olup ve çevresel tehditler "sınırları aşan" bir özelliğe sahiptir. Bu yüzden, her iki açıdan da çevresel konular çarpan etkisine (spillover effect) sahip bulunmaktadır (Ruzza, 2004, s. 18).

AB'de çevre üzerine alınan önlemler, zararı oluşmadan önce kaynakta önlemeyi amaçlamaktadır. "Önleme ilkeleri" gibi çevreye verilen zararı azaltmayı hedefleyen daha aktif politikalara öncelik verilerek, önleme ilkesinin "kirleten öder" ilkesinden daha fazla ihtiyaca cevap verdiği düşünülmektedir (Knill& Liefferink, 2007, s. 28-29). Tek Avrupa Pazarı (Single European Market-SEA), çevresel politikayı içeren ilk resmi belge olma özelliğini taşırken, Avrupa Birliği Anlaşması (Treaty of European Union); nitelikli çoğunlukla oy verme usulünün kapsamını genişletmiş ve çevresel politikaya **"**ön tedbir" ilkesini eklemiştir.

Sözkonusu gelişmeler sonrasında, Komisyon "yeşil politikaları" önermeye ve geliştirmeye başlamıştır. Birlik, çevre konusunda temel çerçeveyi, Çevre Eylem Planları'nda çizmiştir ki 1973 yılından günümüze yedi Eylem Planını uygulamaya koymuştur. 1998 yılında AB, bilgiye ulaşma, karar alma mekanizmasında kamunun katılımı ve çevresel sorunlarda yargıya başvurma hususlarını teminat altına alan "Çevre Konularında Vatandaşların Hakları Üzerine Aarhus Konvansiyonu"nu imzalamıştır. Bugün "ortak karar alma yetkisi" çevre politikasının hemen hemen her alanında uygulanmaktadır (Greenwood, 2007c, s. 129).

Amsterdam Anlaşması, ileri düzeyde karar alma sürecinin kolaylaşmasına katkıda bulunarak, sürdürülebilir kalkınma ilkesini önplana çıkarmıştır. 2000 yılı Aralık ayında Nice Anlaşması'nın kararlaştırılan revizyonu, AB'nin gerçek çevreci duruşu konusunda şüpheleri artırmış olmakla birlikte, önemli bir yenilik getirmemiş hatta nitelikli çounluk usulü oylama yöntemi, çok önemli olan çevresel vergi konuları gibi birkaç konuya dahi genişletilmemiştir (Knill& Liefferink, 2007, s. 24-25; Lenschow, 2005, s. 306-31)

2.1. Çevre Politika Aktörleri ve Ç-STK'larla İlişkileri

Bugün çevre politikası, AB'nin tek meşru aktör olarak algılanmadığı, devlet/kamu dışı aktör ve yapıların da etkili olduğu bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır (Warleigh, 2003, s. 97). Bürokratlar, çevreciler ve endüstri grupları AB'deki çevre politikasında daha aktif rol oynamaktadır (Mazey & Richardson, 2002, s. 142). Dolayısıyla bu yapı, çoklu yönetişim modelinin tipik bir örneği olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1.1. Sivil Toplumla AB Kurumlarının Çevre Diyaloğu

Avrupa Parlamentosu'ndaki (AP) Çevre, Kamu Sağlığı ve Gıda Güvenliği Komitesi, 63 üyesiyle en büyük ikinci komite olup, çevre konusundaki yasalaşma sürecinde hazırlanan taslak raporlardan sorumlu bulunmaktadır. Yasalar daha çok ortak karar alma yöntemiyle yapıldığından, bu komite en güçlü olanlardan biri olarak kabul edilmektedir (Burns, 2005: 89). Oluşumundan itibaren Parlamento, AB'nin çevre politikasında oldukça aktif bir role sahip olup, çevre politikasının gelişimine de önemli oranda katkıda bulunmuştur (Knill & Liefferink, 2007, s. 65-66).

Günümüzde AP; sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkileri bağlamında düşünüldüğünde, diğer Avrupa kurumlarına nazaran kamuya "en açık" organ olma özelliğine sahiptir. Tek Senetin uygulanmasından itibaren, Parlamento lobi faaliyetlerinin ilgi odağı olmuş ve Maastricht Anlaşması uygulandıktan sonra çevre politikasındaki rolü de giderek artmıştır (Mazey & Richardson, 2002, s. 146-147). STK'lar, Yasama sürecini hatta raportörlerin seçimini dahi etkilemek amacıyla AP'deki parti grupları ile (Warleigh, 2000, s. 234-235) özelikle yeşil partiler ile birlikte çalışmakta, hem bilgi alışverişinde bulunmak hem de danışmanlık yapmak üzere ortak hareket etme gayretindedir (Gulberg, 2008, s. 2958). Öte yandan AP, yasama sürecini ulaşılabilir kılarak, örgütlerin lobi faaliyetinde bulunmalarını kolaylaştırmakta, özellikle yeşil milletvekilleri de bu süreçte aktif rol almaktadır (Burns, 2005, s. 98). Parlamento sağlamış olduğu akreditasyon sistemiyle, tüm taraflarla olan ilişkilerini kurumsal bir hale getirmiştir.

Gullberg (2008, s. 2957-2961), çevreci örgütlerin Parlamentoyu bürokrasiye nazaran "daha samimi" veya deyim yerindeyse "iletişime açık" gördüğünü ve bu nedenle çoğunlukla Parlamento'da lobi faaliyetleri yürütme eğiliminde olduklarını ifade etmektedir. Buna karşın; iş çevreleri, Parlamento, Komisyon ve Bakanlar Komitesi'nde lobi yapmakta; Parlamento'dan ziyade Komisyon'la çalışmayı tercih etmektedir.

Politika oluşturma sürecinde, bir diğer önemli yapı olarak karşımıza çıkan Komisyon, yetersiz personel kaynaklarına sahip olduğundan, genel olarak yasa tekliflerinin hazırlanmasında çıkar gruplarından teknik destek sağlamaktadır. Bu açıdan, Komisyon ve çıkar grupları arasında süreklilik arzeden kurumsallaşmış bir diyalog bulunmaktadır (Knill & Liefferink, 2007:70). Komisyon yasa tekliflerini hazırlarken, yoğun bir şekilde lobi faaliyetlerine maruz kalmakta (Mazey & Richardson, 2002, s. 146-147), özellikle çevre konuları üzerine yaptığı etkili kampanyalar ve sağladığı teknik bilgi desteği nedeniyle STK'ları sürece dahil etmektedir. Komisyon genel tarım politikası başlığı altında belirlenen 13 alanda Sivil Diyalog grupları ile çalışmaktadır. Bu grupların tamamında Çevreci STK'lar bulunmakla birlikte örneğin; "Çevre ve İklim Değişikliğine İlişkin Sivil Diyalog Grubu" nda, gruba üye olan STK'lar -32 üye bulunmaktadır- ile periyodik olarak görüşmelerde bulunmaktadır. Çevre ve İklim Değişikliğine İlişkin Sivil Diyalog Grubu, diğer gruplar gibi tarım, çevre ve iklim değişikliği konularında Komisyon'un

çalışmalarına yardımcı olmakta, teknik/uzman desteği sağlamaktadır. Bu gruplara üye olmak için, Hükümet dışı bir örgüt olmak ve Avrupa Şeffaflık Kayıtlarına dahil olmak gerekmekte olup sözkonusu sisteme 1986 STK (toplam kayıtlı üyenin %25.92'sine takabül etmektedir) kayıtlı bulunmaktadır (Sisteme 926 oda, meslek kuruluşu ve 3927 şirket kayıtlıdır). Sisteme kayıtlı olmak, Avrupa Parlamentosu ve Komisyonu açısından da kayıtlı olmayı sağlamaktadır. Sistem; üyeleri, üye hesaplarını ve çalışmalarını görünür kılarken; diğer taraftan AB mekanizmalarındaki karar alma süreçlerini de üyeler açısından bilinir kılmakta yani karşılıklı bir açıklık mekanizmasını sunmaktadır. Sisteme yanlış, eksik veya hiç bilgi vermeyenler sistemden çıkarılmaktadır. Örneğin; 2014 yılında toplam 212 üye sistemden çıkarılmıştır(http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do).

AB Şeffaflık Sistemine Kayıtlı Üye Oranları

Şirketler, İş sektörü Grupları, Ticari ve Profesyonel Birlikler	%49,03
STK'lar	%25,92
Avukatlık Büroları, Tüketici Birlikleri ve Odalar	%12,69
Düşünce Kuruluşları, Akademik ve Araştırma Kuruluşları	%7,30
Kilise ve Dini Toplulukları Temsil Eden Örgütlenmeler	%0,57
Yerel, Bölgesel ve Belediye Birimlerini Temsil Eden Örgütler, Kamu veya Ortak Kuruluşlar	%4,47

Komisyon, STK'ları mali açıdan desteklemekte ve hatta kuruluş süreçlerinde dahi aktif rol almaktadır. Örneğin, iş çevreleri karşısında bir denge unsuru yaratmak amacıyla EEB'nin kuruluşunda doğrudan etkili olmuştur. (Rootes, 2007, s. 13-14). Bu kurumsallaşmış diyaloğun bir diğer önemli göstergesi olarak; karar alma mekanizmasını şeffaf ve daha katılımcı kılmak, AB politikaları hakkında bilgilendirmeyi ve katılımı sağlamak, ayrıca yasal düzenlemelere etki etmeyi mümkün kılmak amacıyla oluşturduğu Danışma (Consultation) mekanizması ile, 2000 yılından bugüne kadar çevre ve alt ilişkili alanlara yönelik olarak, 5 tanesi 2015 yılı içerisinde olmak üzere, toplamda 150'yi aşkın tasarıyı

Ç-STK'ların görüşüne açmıştır. Danışma mekanizması ile görüşe açılan bir tasarıya ilişkin olarak kimlerin, hangi süreye kadar ve hangi şekilde –ki genellikle verilen elektronik posta adresine gönderilmek suretiyle- katkı sunulacağı, görüşlerini ifade edilebileceği Komisyon'un ilgili sayfasında ilanen duyurulmaktadır. Sunulan görüşler, Komisyon tarafından derlenmekte ve mutlaka değerlendirilmektedir.

2.1.2. Sivil Toplumla Çevre Genel Direktörlüğü Diyaloğu

Çevre Genel Direktörlüğü (The Directorates General for Environment-DG ENV) Avrupa çevre politikasının oluşturulmasında en temel sorumluluğa sahip kurumdur. Çevre konusundaki yasa teklifleri DG'nin ve Komisyon'un alt birimlerinin cevapları doğrultusunda hazırlanmaktadır (Knill& Liefferink, 2007, s. 59). Direktörlük, herhangi bir çevre yasa teklifinin ekonomiye ve kalkınmaya yönelik etkisini irdelemekle sorumlu organ olma özelliğine sahiptir (Lenschow, 2005, s. 312-313).

2014 yılı misyonunu ve amaçlarını belirlerken, yedinci Çevre Eylem Planına da uygun olarak "Her seviyede daha fazla yerel aktörler, STK' lar ve sivil toplumu kapsayarak daha gelişmiş bir ekolojik yönetişim anlayışını desteklemek" genel amaçları arasında yer alırken, STK'lara gerekli olan fon desteklerini sunmak da özel amaçları arasında yer almıştır (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/env_mp_en.pdf - Commission, 2014).

Direktörlük, genel olarak herhangi bir yasa teklifini destekleyen STK'lar gibi, çevreci aktörlerle koalisyonlar kurmaya, birlikte çalışma kültürü oluşturmaya eğilimlidir. Bu kapsamda, AB kurumlarıyla kilit politika alanlarında çalışmakta, doğrudan çevre örgütleriyle dialog tesis etmekte ve forumlar düzenlemektedir. Örneğin Green 10 gibi önemli bir çevreci hareket, periyodik olarak Direktörlük ve Komisyon'un başkanlığı altında toplantılara katılmaktadır. Direktörlük bu alanda faaliyet gösteren STK'ların katılımını desteklemekte ve onlara gerektiğinde mali destek sağlamaktadır (Biliouri, b.t.:5-6). Bu durumu Greenwood (2007c), "….düşüncelerini birlikte paylaşma ve karşılaştırmada DG Environment ile mükemmel bağlantıları olduğu…" şeklinde ifade etmesine karşın (134), madalyonun diğer yüzünde, Mazey ve Richardson (2002:150-151) Direktörlüğün

STK'ları desteklemesinin, örgütlerin çevresel hareket etme kabiliyetlerinde zayıflık; özerklik, düşünme ve hareket etme açısından bağımsızlığının kaybı olarak değerlendirmektedir.

2.2. Etkili Bir Adım: Aarhus Konvansiyonu

Parlamento ve Komisyon 2006 yılında, "Bilgiye Ulaşma, Karar Verme Mekanizmasına Kamu Katılımı ve Topluluk Birimleri ve Kurumlarına Çevresel Sorunlarda Adalete Ulaşma Hakkında Aarhus Konvansiyonu"nu uyarlamıştır. Konvansiyon ile "çevresel bilgiye ulaşma", "çevresel karar alma mekanizmasına kamunun katılımı" ve "yargı mekanizmasına başvuru hakkını" garanti altına alınmaktadır. AB kurumlarına, birimlerine ve üye ülkelere uyarlanan Aarhus Konvansiyonu, bilgiye ulaşma, katılım ve çevre sorunlarında yargıya başvurma hakkını sağlayan, uluslararası düzeyde en önemli "yasal belge" olma özelliğine sahiptir (EEB, 2007, s. 5). Çevreci STK'ların Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na başvurmalarını olanaklı kılacak olan Aarhus direktifleri arasında bu en dikkat çekici olanı henüz uygulamaya konulmamıştır (Zito, 2007, s. 90).

Konvansiyon'a göre, kamuyu etkin kılacak ve STK'ların sisteme katılımını sağlayacak düzenlemeler ile (Fazi &Smith, 2006, s. 37) geniş ölçüde bilgiye erişim imkanı tesis edilerek; herkesin, kapsamlı bir şekilde tanımlanan ve yine kamu otoritelerince sunulan çevresel bilgiyi talep etmesine imkan tanınacaktır. Bilgiye erişim ancak dar olarak yorumlanan özel bir dizi istisnayla sınırlandırılabilir. Bu noktada ikinci sacayağı, kararlar alınmadan önce görüşlerin sunulmasını ve çevresel karar alma mekanizmasına katılım hakkı veren kamu katılımını kapsamaktadır. Konvansiyon karar-almayı lisans veya kirlenme imkânları gibi projelere kadar genişletmekte ve kalkınma politikalarında kamu katılımına imkân sağlayacak aktörleri desteklemekte; ayrıca, program üzerinde karar alma mekanizmasını uygulamaktadır (EEB, 2007, s. 6). Üçüncü sacayağı ise yargıya başvuruyu içermekte olup; ulusal çevre mevzuatını ihlal eden özel şahıslar veya kamu otoritelerince yapılan faaliyetlerin ve ilk iki direktife göre alınan kararların bir mahkeme veya benzer bir birimce gözden geçirilmesine imkan sağlamaktadır. Özetle Konvansiyon, "adil, eşitlikçi, zaman olarak uygun olacak; yasaklayıcı ve masraflı olmayacak" ve "uygun ve etkin çözümleri" sağlayacak prosedürleri gerekli kılmaktadır (EEB, 2007, s. 7).

3.ÇEVRECİ STK'LARIN GÜÇLÜ VE ZAYIF YÖNLERİ

3.1. STK'ların Temsil Sorunsalı

Demokratik katılımın sağlanmasına/artırılmasına STK'ların ne ölçüde katkıda bulundukları; bir diğer ifadeyle, AB'nin "demokrasi açığı"/meşruiyet sorunun giderilmesine ne kadar katkıda bulunabildikleri, gerek içyapıları ve gerekse üye sayıları bakımından önemli bir tartışma konusudur. Çevreci gruplar, sivil toplumun en geniş alanlarından birini temsil etmesine ve üye sayılarının siyasi partilerin üye sayıları ile rekabet etmesine (Dalton, 2005, s. 443–453) rağmen, STK'ların bütün sivil toplumu temsil etmedikleri aşikârdır. Binaenaleyh STK'lar, siyasal yaşamın en güçlü sesleri arasında olup, karar alma mekanizmasında da önemli ve etkili bir role sahiptir(Zito, 2007, s. 82). Bu boyutuyla, daha çevreci bir Avrupa yaratmada bir "köşetaşı "olma özelliği taşımaktadır.

STK'ların sayısal olarak zayıf ancak etkili, temsil kabiliyetinin yarattığı paradoksal durum son derece dikkat çekicidir ve önemli bir tartışmayı gündeme taşımaktadır. Temsil mutlak bir şekilde niceliksel olarak mı, yoksa niteliksel olarak etkili olmayı gerektirmelidir. Goehring (2002), "Temsilin yalnızca üyelik temeliyle ölçülemeyeceğini, aynı zamanda örgütlerin uzmanlık kapasitelerinin de gözönünde bulundurulması gerektiğini" ifade etmektedir (123). Fazi ve Smith (2006) de bu iddiayı desteklemekte ve "…temsilin ötesinde, STK'ların meşruiyetinin; bilgiyi sundukları, yeteneklerini kullanabildikleri ve tabanlarından edindikleri bilgileri paylaşabilmeleri nedeniyle uzmanlıklarından kaynaklanmakta" olduğunu vurgulamaktadır (20). Bu bağlamda temsil ettikleri kitlenin sınırlı olmasına karşın, karar alma ve yürütme mekanizmalarına etkin katılımlarının Avrupa temelindeki temsil sorununa cevap bulmada tek ve yeterli olmasa bile, göz ardı edilemeyecek ölçüde önemli bir araç oldukları değerlendirilmektedir.

STK'lar faaliyet alanlarına ilişkin sahip oldukları uzmanlıklarını, AB kurumlarının hizmetine sunma açısından da kilit rol oynamaktadır. Örneğin Greenpeace, spesifik tavsiyelerde bulunma açısından, sanayi sektörü gruplarıyla rekabet edebilmektedir. Ayrıca, WWF gibi gruplar da alanda önemli ölçüde uzmanlığa sahiptir (Mazey & Richardson, 2002, s. 152-153). Avrupa Komisyonu, genel olarak yasa tekliflerinin hazırlanma aşamasında yetersiz olan nitelikli insan kaynağı nedeniyle, bu grupların uzmanlığından ve bilgisinden önemli ölçüde

istifade etmektedir (Knill & Liefferink, 2007:70).

3.2. Politika Oluşturma Aşamasına Çevreci STK'ların Etkisi

Politika oluşturma aşaması, yasama sürecini etkilemek için en uygun zamanlardan biridir. Yeni bir yasa teklifi oluşturulması aşamasında STK'lar, görüşlerini sunma fırsatı bulmaktadırlar (Biliouri, 1999, s. 174). Çevre düzenlemeleri açısından, çevreci grupların politika oluşturma aşamasında önemli etkilere sahip oldukları görülmektedir. Örneğin Kyoto Protokolü'nde önemli bir adım olan AOSIS (Alliance of Small Island States) Tasarısı ve Kyoto Protokolü'ne neden olan "Joint Implementation Pilot Phase" ve "Berlin Mandate"de politika oluşturulması aşamasında etkili adımlar atmışlardır. Pekçok akademisyen de yeşil hareketin bu görüşmelerdeki etkisini kabul etmektedir (De Meyer, b.t. :2).

STK'lar; iklim değişikliği üzerine yapılan görüşmelerde de aktif rol üstlenmiş olup, bu görüşmelerde 25 üye ülkede 120 üyeye sahip, iklim ve enerji konularında Avrupa'nın en büyük koalisyonu olan CAN şemsiyesi çatısı altında faaliyetlerini koordine etmiş ve bu sayede diğer aktörler de sözkonusu STK'ların varlığından haberdar olmuştur (De Meyer, b.t: 4-5.). Ayrıca sivil hareket, üye devlet hükümetlerinin önceliklerine dönük olarak lobicilik yapmada da önemli bir role sahiptir (Biliouri, b.t: 4-5). Özellikle WWF, politikacılara ulaşmak ve hazırlık toplantılarına eşlik etmek için bir iklim takımı oluşturmuş ve AB'nin 2005 yılı itibariyle %20 oranında CO2 (Karbondioksit) azaltma hedefini nasıl başarabileceği konusunda Hollanda'daki Utrecht Üniversitesi'nde bir rapor hazırlaması için bir komisyon kurmuştur. 1996 yılında WWF, pekçok çalışma yapmış ve sonuçlarını AB Görüşme Heyeti ile paylaşmıştır. Burada ilgi çekici nokta, 2005 yılında AB'de karbondioksit emiliminde sadece %14 oranında bir düşüşün sağlanması gerektiği sonucuyken; AB'nin, WWF tarafından hazırlanan raporu ve sonuçlarını dikkate almadığıdır. Dönem başkanlığının Almanya'ya geçmesini müteakip, aynı üniversitenin araştırma heyeti görevlendirilerek benzer sonuçlara ulaşılmıştır (Long, Salter &Singer, 2002, s. 88-97). Long Salter ve Singer (2002), "…Kyoto'daki emisyon azaltma hedeflerinin başarıldığını, çünkü AB'nin WWF ve diğer STK'larca geniş ölçüde desteklenen ve mantıklı olan tedbir ve politikalarla önerilerine geri dönmüş" olduğunu vurgulamaktadır (88-97).

'Habitat' direktifi, politika oluşturma aşamasında STK'ların etkinliklerini

değerlendirmede çarpıcı örneklerden bir diğeridir. Bu direktif, biyo-çeşitlilik ve doğayı korumaya yönelik dünyanın en etkili yasal enstürmanlarından biridir. Natura 2000 yasa sürecinde, STK'lar anahtar bir role sahip olmuş, gruplar hem biyo-coğrafik seminerlerde hem de Habitat Komitesi'ndeki direktiflerin yürütülmesini izlemede belirli komitelerde temsil edilmişlerdir (Christophersen &Weber, 2002:7). Politika oluşturma aşamasında yaşanan önemli ve etkileyici gelişmelere karşın, Çevre diyaloğunun oluşması ve gelişmesinde Avrupa kurumlarının bakışının daha baskın olduğu, kimi zaman bu diyaloğu tesis etmede Çevreci örgütlerin yetersiz kaldıkları da anlaşılmaktadır. Son yıllarda getirilen yasal düzenlemelerle, diyaloğa kurumsal bir yapı kazandırılması gayreti ise son derece önemlidir.

3.3. Bağımsızlık Sorunsalı

STK'lar, ancak mali ve sosyal anlamda daha güçlü oldukları ölçüde alanda daha etkin olabileceklerdir. Özkaynakları açısından kısıtlı imkanlara sahip olan STK'lar, önemli ölçüde Komisyon'un mali desteğinden yararlanmaktadır. Buna karşın, Greenpeace veya WWF gibi bazı gruplar bu fonlardan yaralanmaktan bilhassa kaçınmaktadır (Mazey & Richardson, 2002, s. 151). Avrupa Komisyonu, şeffalığı sağlamak açısından çevre örgütlerine sağladığı mali destek miktarını gösteren verileri yıllık olarak yayınlamaktadır. 2014 yılında Komisyon, alanda aktif olarak faaliyet gösteren 28 Ç-STK'yı destekleyerek, yaklaşık 9 milyon Avro tahsis etmiş bulunmaktadır(http://ec.Europa.eu/environment/ngos/pdf/ngos2014.pdf).

AB düzeyindeki yardımlardan en fazla yararlanan üçüncü alanın "çevre" olmasına koşut olarak, 2010 yılı verilerine göre, AB 'de faaliyet gösteren 2000 STK, yaklaşık 1,5 milyon Avro bağış almış ve toplam STK varlığının %25,7' sine tekabül eden insani yardım, çevre ve sosyal amaçlara dönük STK'lar ise bu kaynakların %64,7'sini kullanmıştır. Mazey ve Richardson (2002) "…Bağımlılık açısından sağlıksız bir durumun varlığının tartışılabileceğini… çevresel hareketin en belirgin zayıflığının DG ENV'a olan göreceli bağımlılık olduğunu" vurgulamaktadır (150-151). Buna karşın, politika sürecindeki çalışmalarına destek olması noktasında, fonların hayati öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. AB kurumları ve resmi otoritelerden sağladıkları mali desteklerle, bir yandan alanlarında daha etkin

faaliyet gösterme imkanı bulan STK'lar; diğer yandan toplam kaynaklarının önemli bir kısmını AB kaynaklarından karşılamaları, AB'nin "belirlemiş olduğu hedeflere" yönelik projeleri yürütmeleri; belirlenen hedeflerin ve çalışma alanlarının Birlik tarafından çıkarılan Çevre Eylem Planlarındaki öncelik alanlarına uygun ve anlaşmalarda belirlenen sınırlar içerisinde çalışmayı gerekli kılması nedeniyle, daha bağımlı hale gelmekte ve dolayısıyla özerk hareket edebilme kapasiteleri sınırlanmaktadır.

3.4. Örnek Bir Güç Birliği: Ortak Green 10 Faaliyetleri

AB yasama çalışmalarının kalitesini ve etkinliğini artırmak için, Avrupa genelinde yürütülecek kampanyalarda koordineli bir yaklaşım gerekli olmuştur. Bu tür stratejik ortaklıkların gelişiminin sivil toplum kampanyalarının meşruiyetini de artıracağı düşünülmektedir (Richardson & Heard, 2005, s. 27). Bu noktada, yeşil sivil hareketin lobi tarihindeki en önemli adımlarından biri hiç şüphesiz ki Green 10'un kurulmasıdır. AB karar alma mekanizmalarına, ortak sorunlara karşı geliştirilen çözüm önerilerini de sunan Green 10, 20 milyonu aşkın üye sayısıyla üye devletlerdeki üye örgütler ve AB kurumları ile çalışmaktadır. Ayrıca, AB 'Civil Society Contact Group'un bir üyesi olarak şeffaf ve kurumsallaşmış bir sivil diyalogu da desteklemektedir.

Greeen 10, AB seviyesinde kampanyalar yürütürken, üye ülkelerdeki politikaları ve AB çevre yasalarının yürütülmesini desteklemekte, yeni çevre yasa teklifleri için lobicilik yapmak suretiyle de küresel ajandada yer alan çevre konularında söz sahibi olmaktadır. Ayrıca, üye organizasyonların, kadroların, kurulların ve üyelerinin görüşlerini göz önünde bulundurarak, demokratik bir karar alma mekanizmasını tesis etmeye çalışmaktadır. Hiç şüphesiz ki, üyelerinin katkıları ve Avrupa Komisyonu fonlarının desteği bu örgütler için hayati önem taşımaktadır. Green 10'un bazı üyeleri, ya hükümet ve vakıflardan özel projeler karşılığında edinilen fonlardan ya da sanayi sektöründen aldıkları özel bağışlardan yararlanmakta ve bütün Green 10 örgütleri mali açıdan yıllık olarak dışsal denetim görmektedirler.

Green 10, AB karar alıcılarına baskı yapmak amacıyla, Çevre Genel Direktörlüğü ve Komisyon Başkanlığı'yla düzenli olarak her altı-sekiz haftada bir toplantılar yapmaktadır (Greenwood, 2007c, s. 134). Nitekim bu süreçte Anayasal

Anlaşma, AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi vs. hakkında aşağıda da ifade edildiği gibi bazı ortak faaliyetler de organize etmiştir. Bunlardan birkaçı aşağıda açıklanmaktadır:

Anayasal Anlaşma (Constitutional Treaty): Green 10, AB'nin bütün politika alanlarına çevre sorunlarını entegre etmeye dönük olarak Avrupa Konvansiyonu'nda (European Convention) lobi faaliyetinde bulunmuş, bazı çalışma alanlarında ise AP'nin yetkilerinin artırılması düşüncesini desteklemiştir.

*AB'nin Sürdürülebilir Kalk*ınma Stratejisi: Green 10, 2001 yılındaki Gothenburg Avrupa Konseyi'nde ifadesini bulan Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi'nin hedeflerinin takibini yapmak, hem de Strateji'nin gözden geçirilmesi için AB kurumlarına girdi desteği sağlamaktadır.

AB Bütçesinde Yeşil Politikalara Destek: AB'nin yıllık bütçesinde çevreye ilişkin ayrılan ödeneklerde artış olması amacıyla, Green 10'a üye örgütler lobi faaliyeti yürütmektedirler. Bu kapsamda Green 10 STK'ları, Yapısal Fonlar, Ortak Tarım Politikaları ve Ortak Balıkçılık Politikası'nda reform çalışmalarını desteklemekte aktif rol almışlardır (bkz. http://www.green10.org).

SONUÇ

Geldiğimiz aşamada "Avrupa yönetişimi" yaklaşımı demokratik yapıyı ve süreci güçlendirerek, Avrupa siyasi yapısını daha da meşru kılma hedefine katkıda bulunmaktadır. Ekolojik yönetişimin önemli bir aktörü olan Ç-STK'lar, üye sayılarındaki artışa paralel olarak politika oluşturma sürecine dolaylı katılımı artırmak suretiyle, "Avrupa Vatandaşlığı" olgusuna katkı sağlamada ve meşruiyeti artırmada önemli bir enstrüman olarak kabul edilmektedir (Baydar Akgün, Baydar Bilgihan, 2011).

Son otuz yılda, AB kurumları nezdinde çevre konularına yönelik artan farkındalığa paralel olarak, Çevreci STK'lar gibi kamu dışındaki aktörlerin sayıları, nitelikleri ve rollerinde de önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu noktada, bir yandan AB kaynaklarını kullanarak yapısal yetersizliklerini gidermek suretiyle kurumsal yapılarını güçlendirerek sahadaki etkinlikleri artarken; diğer yandan, sundukları uzmanlık ve sahip oldukları kamuoyu desteğiyle AB kurumları için vazgeçilmez paydaşlar haline gelmişlerdir. STK'lar, AB kurumları ve resmi otoritelerden

sağladıkları mali destekler ve yine AB kurumlarınca "belirlenen hedeflere" yönelik projeleri yürütmeleri nedeniyle bir bağımlılık tehlikesi altındadırlar.

AB seviyesinde en güçlü sivil diyalog, politika oluşturma ve gündem belirleme aşamasında meydana gelmektedir. Hiç şüphesiz ki dikkat çekici bir sivil toplum modeli olan çevreci hareket, üyelerinden ve/veya kamudan aldıkları siyasi destekle politika yapıcılar üzerinde etkili olmakta, nüfuzlarını kullanmakta ve böylece AB'deki çevreci politikaların oluşturulma ve geliştirilmesi sürecinde etkili rol oynamaktadır.

Çevreci STK'lar, birbirleri ile önemli güçbirliği çalışmaları yürütmekte ve Brüksel'de koordineli lobi faaliyetlerinde bulunarak da diğer sivil toplum hareketlerine örnek teşkil etmektedir. Temsil açısından, doğrudan katılımla karşılaştırılamayacak olan Ç-STK'lar, sağladıkları uzmanlık, alanda etkili lobi faaliyetleri, yarattıkları farkındalık çalışmaları ve özellikle politika oluşturma sürecine katkılarıyla örnek bir sivil toplum türüdür.

Hiç şüphesiz ki; AB kurumlarının, STK'ların - özellikle Ç-STK'ların- oluşum ve gelişim sürecine sağladıkları katkı gözardı edilemez. Sundukları mali desteklerin ötesinde STK'ların alanda daha aktif olmaları, karar alma sürecine doğrudan katılımları ve daha hesapverebilir bir yapıya kavuşmaları yönünde getirilen düzenlemeler, ülkemizde varlık gösteren STK'lar için de son derece dikkate değerdir. Bu bağlamda ülkemizdeki STK'ların, yasama süreçlerine, karar alma mekanizmalarına daha aktif bir şekilde katılımlarını sağlayacak ve sorunların çözümünde önemli paydaşlar olmasına imkan tanıyacak yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve STK'ların yapısal dönüşümlerini sağlayarak alanlarında uzman, çalışmalarında şeffaf, sosyal ve mali açıdan donanımlı hale gelebilmeleri hayati önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

Aidt, T.S. (2005). The rise of environmentalism, pollution taxes and intra-industry trade. Economics of Governance ,6, 1-12.

Baydar Akgün S. – Baydar Bilgihan T. (2011). Avrupa Birliği'nde STK'ların Rolü, Türk İdare Dergisi, Sayı: 470, Mart 2011, 9-24.

Biliouri, D. (1999). Environmental NGOs in Brussels: How powerful are their lobbying activities? Environmental Politics, 8(2), 173-182.

Biliouri, D. (b.t.). The Role of NGOs in Promoting Climate Change: An EU Perspective. http://www.fes.uwaterloo.ca/research/climateconference/A3.pdf (erişim tarihi 31 Mayıs 2008)

Burns, C. (2005). The European Parliamanent: The European Union's Environmental Champion? In A. Jordan (Ed.), Environmental Policy in the European Union (pp.87-106). London: Earthscan.

CEC (2008). Communication from the Commission. European Transparency Initiative.A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct). http://ec.Europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf (erişim tarihi 4 Haziran2008)

Civil Society Contact Group (n.d.). Making Your Voice in Heard in the EU. A guide for NGOs. (http://act4Avrope.horus.be/module/FileLib/NGOGuide_EN.pdf) (erişim tarihi10 Ağustos2008.)

Christophersen, T. &Weber, N. (2002). The influence of non-governmental organisations on the Creation of Natura 2000 during the European Policy process. Forest Policy and Economics, 4, 1-12.

Commission,(2014).ManagementPlan.http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/env_mp_en.pdf (erişim tarihi 09 Haziran 2014)

Dalton, R.J. (2005). The Greening of the Globe? Cross-national Levels of Environmental Group Membership. Environmental Politics. 14(4). 441–459.

De Meyer, P. (n.d.). NGOs and the European Climate Policy a case study of International Environmental Governance.

http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2005/papers/de_meyer_bc2005.pdf (erişim tarihi16 Temmuz 2008)

EEB (2007). How far has the EU Applied the Aarhus Convention? http://www.eeb.org/activities/transparency/AARHUS-FINAL-VERSION-WEBSITE-12-07.pdf (erişim tarihi 10 Haziran 2008)

Eurbarometer 68 (2008). Eurobarometer 68.Public Opinon in the European Union. European Commission.

http://ec.Europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf (erişim tarihi 5 Ağustos 2008)

Fazi, E. & Smith, J. (2006).Civil Dialogue: Making it work better. Brussels: EU Civil Society Contact Group.

Greenwood, J. (2007a). Governance and Organised civil society at the European Union level. The search for 'input legitimacy' through elite groups. . In C. Ruzza &V. D. Sala (Eds.), Governance and Civil Society in the European Union. Exploring Policy Issues. Volume 2 (pp. 31-46). Manchester: Manchester University Press.

Greenwood, J. (2007c). Interest Representation in the European Union. Hampshire: Palgrave Macmillian.

Goehring, R. (2002). Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation. In A. Warleigh & J. Fairbrass (Eds.), Influence and Interests in the European Union. The New Politics of Persuasion and Advocacy (pp. 118-138). London: Avropa Publications.

Gullberg, A.T. (2008). Lobbying friends and foes in climate policy: The case of business and environmental interest groups in the European Union. Energy Policy, 36, 2954– 2962.

Heijden, H.A.(2002). Political Parties and NGOs in Enviornmental Politics. International Political Science Review, 23(2), 187-201.

Hunold, C. (2005). Green Political Theory and the European Union: The Case for a Non-integrated Civil Society. Environmental Politics, 14(3), 324-343.

Knill, C. & Liefferink, D. (2007). Environmental Politics in the European Union. Manchester. Manchester University Press.

Lenschow, A. (2005). Environmental Policy. Contending Dynamic of Policy Change. In H. Wallace, W. Wallace & M. A. Pollack (Eds.), Policy Making in the European Union (pp.305-329). Oxford: Oxford University Press.

Long, T. (1998). The European Lobby. In P. Lowe & S. Ward(Eds.), British Environmental Policy and Avrope (pp.105-118). London: Routledge.

Long, T, Salter, L. & Singer, S. (2002). WWF, European and Global Climate Policy. In R.Pedler (Ed.), European Union Lobbying (pp.87-104). Hampshire: Palgrave.

Mazey, S. & Richardson, J. (2002). Environmental Groups and the EC Challenges and Opportunities. In A. Jordan (Ed.), Environmental Policy in the European Union, Actors, Institutions & Processes (pp. 141-159). London: Earthscan.

McEachern, Doug. Environment & Politics. Florence, KY, USA: Routledge, 2001.

Neuhold, C. (2005). The European Parliament: a venue for "civil society interests"? http://www.mzes.unimannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/4/workshop%20mannheim%20oct05%20papers/Neuhold_EPcivilsociety.pdf(erişim tarihi 29 Temmuz 2008)

Princen, T. (1994). NGOs: creating a niche in environmental diplomacy. In T. Princen & M. Finger (Eds.), Environmental NGOs in World Politics (pp.48-69). London: Routledge.

Pesendorfer, D. (2006). EU environmental policy under pressure: Chemicals policy change between antagonistic goals? Environmental Politics, 15(1), 95-114.

Richardson, J.P. & Heard, J. (2005). European Environmental NGOs: Issues, Resources and Strategies in Marine Campaigns. Environmental Politics, 14(1), 23–41.

Rootes, C. (2004). Is There a European Environmental Movement? In J. Barry, B. Baxter & R. Dunphy (Eds.), Europe, Globalization and Sustainable Development (pp. 47-73). London: Routledge.

Rootes, C. (2007). The Transformation of Environmental Activism: An Introduction. In C. Rootes (Ed.), Environmental Protests in Western Avrope (pp. 1-19). Oxford:

Oxford University Press.

Ruzza, C.(2004). Europe and Civil Society. Movement Coalitions and European Governance. Manchester: Manchester University Press.

Ruzza, C. (2007). Advocacy coalitions and the participation of organised civil society in the European Union. In C. Ruzza &V. D. Sala (Eds.), Governance and Civil Society in the European Union. Exploring Policy Issues. Volume 2 (pp. 47-72). Manchester: Manchester University Press.

Warleigh, A. (2003). Democracy in the European Union. London. Sage Publications.

Warleigh-Lack, A. (2007). On the path to legitimacy? A critical deliberativist perspective on the right to the citizens' initiative. In C. Ruzza &V. D. Sala (Eds.), Governance and Civil Society in the European Union. Normative Perspectives. Volume 1 (pp. 55-73). New York: Palgrave.

WWF (2008). Lobbying in Brussels: an inside view WWF European Policy Office -Working in the capital of Europe. http://www.kellenEurope.com/2008_Euroconference/docs/WWF_Presentation.pdf (erişim tarihi 5Ağustos 2008)

Zito, A. R. (2007). Meeting the European Union's Environmental Challenge. In C. Ruzza &V. D. Sala (Eds.), Governance and Civil Society in the European Union. Exploring Policy Issues. Volume 2 (pp. 72-93). Manchester: Manchester University Press

WEB SİTELERİ

http://www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.html

http://www.greenpeace.org/international/abouthttp://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/Europe/what_we_do/wwf_Europe_environment/about_us/index.cfm

http://www.foeEurope.org/about/english.htm

http://ec.Europe.eu/environment/ngos/index_en.htm

http://www.green10.org

(http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do).

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TOPLUM GÜVENLİĞİ TEMELİNDE ÜNİVERSİTE KAMPÜSLERİNDE VE SPOR ALANLARINDA GÜVENLİĞİN TESİSİ

Selim ÇAPAR*
Namık DEMİR**

Öz

Bu çalışma, toplumsal güvenlik ekseninde üniversite ve stadyumlarda güvenlik konusuna odaklanmaktadır. Türkiye'de toplumsal güvenliğin üniversiteler ve stadyumlar gibi "özellikli alanlarda" sağlanması çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Türkiye'de belirtilen alanlarda güvenliğin sağlanması konusunda tarihsel bir süreçten geçilmiştir. Zaman içerisinde polis, jandarma gibi genel kolluk teşkilatları yanında özel güvenlik sektörü de alana dahil olmuştur. Çalışma sonucunda, ülkemizde üniversiteler ve stadyumlarda güvenliğin sağlanması sorununun hassasiyet arzettiği, bu nedenle de politika oluşturma süreçlerinde çok yönlü analiz ve yaklaşımlara yer verilmesi gerektiği kanaatine varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Güvenlik, Toplumsal Güvenlik, Özel Güvenlik, Üniversite, Stadyum

* Dr., MİA, AREM Başkanı, İçişleri Bakanlığı, selimcapar@yahoo.co.uk
** MİA, Müsteşar Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı, namik.demir@icisleri.gov.tr

M.G.T: 28.12.2015 / D.S.T: 06.04.2015

SECURITY SERVICE IN UNIVERSITY CAMPUSES AND SPORT GROUNDS (STADIUMS)

ABSTRACT

This study focuses on the security issues in university campuses and stadiums on community safety base. It aims to put forth by evaluating how to deal with the issues of providing security services in these "specific fields" in Turkey. It should be stressed that the issue has experienced some historical development processes. In the course of time private security agencies joined the sector as well as the traditional and general security organisations police and gendarmery. In conclusion, with this study, we would like to point out that the question needs handling with multi-faced analyses and approaches because of its sensitive nature.

Key Words: *Security, Community Safety, Private Security, University Campus, Stadium*

GİRİŞ

Güvenlik, insanlığın başlangıcından beri var olan bir kavramdır. Maslow, güvenliğin insanın en temel ihtiyaçlarından biri olduğuna işaret etmektedir. İnsanoğlu tarih boyunca gerek bireysel, gerekse toplumsal anlamda güvenliğini sağlamak için çeşitli yol, yöntem ve şekillerde tedbirlere başvurmuştur. Bu bağlamda, toplumsal yapı üzerinde onun örgütlenmiş gücü olarak yükselen devletin temel görevlerinden birisi de hizmetinde olduğu toplumun güvenliğini sağlamak olagelmiştir.

18. yüzyılda modern devletin oluşum sürecinde, toplumsal güvenliği sağlamak üzere polis, jandarma gibi kolluk teşkilatları ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de benzer tarihsel süreçler sonunda bugün iç güvenlik hizmeti Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi kurumlar tarafından yerine getirilmektedir.

Toplumsal güvenliğin sağlanmasında temel kriter, kişi hak ve hürriyetlerinin korunması ve kullanılmasına uygun bir ortam ve zeminin tesis edilmesidir. Bir başka ifadeyle, güvenlik önlemlerinin planlanması ve uygulanmasında ***güvenlik-özgürlük*** dengesini gözetmek gerekmektedir.

Öte yandan, bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de toplumsal hayatın gelişmesine bağlı olarak güvenlik ihtiyacının çeşitlenmesi sonucu ortaya çıkan talepler doğrultusunda genel kolluğun gözetiminde, özel güvenlik uygulamaları da güvenlik sektöründe yer edinmiş durumdadır. Son yıllarda üniversiteler ve stadyumlar gibi özellikli alanlarda özel güvenlik uygulamalarından yararlanılmaktadır. Ancak, belirtilen alanlardaki özel güvenlik uygulamalarının etkinlik ve yeterliliği konusunda kamuoyunda yaygın eleştiri ve tartışmalara tanık olunmaktadır.

Bu çalışmanın konusunu, Türkiye'de üniversitelerde ve spor karşılaşmalarında güvenliğin sağlanması oluşturmaktadır. Çalışmanın amacı, üniversiteler ve stadyumlarda güvenliğin etkin ve yeterli seviyede sağlanmasına yönelik düşünceler ortaya çıkarmaktır. Çalışmanın yöntemi, sorunun belirtilen kavramlar ekseninde teorik ve yasal çerçevesi çizilerek ele alınması ile konunun muhatabı olan kişi ve kurumlarla yapılan görüşmelerden elde edilen

bilgilerle gelecekteki uygulamaların nasıl olması gerektiğine yönelik görüşler oluşturulmasına dayanmaktadır. Bu doğrultuda konu, *toplumsal güvenlik, özel güvenlik, üniversitelerde güvenlik, stadyumlarda güvenlik* kavramları ekseninde ele alınacak ve sonuç bölümünde ulaşılan görüş ve önerilere yer verilecektir.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Toplumsal Güvenlik-Toplumun Güvenliği

Güvenli bir ortamda yaşama isteği, bir toplumun temel gereksinimlerinin başında gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında toplumsal güvenliği, toplumu meydana getiren bireyleri ve onların tesis ettiği ortak yaşam unsurlarını koruma çabaları olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır. Devlet olarak örgütlenen toplumların ilk sağlamaları gereken işlev, kamu düzenini ve güvenliğini tesis etmektir (Bakkal, 2009, s. 14). Bu bağlamda, güvenliğin sağlanması, "Devletin varlık sebepleri ve görevleri içinde en önemli yeri tutar" (Derdiman, 2010, s. 1). Devletin gücü, toplumsal güvenliği ne kadar sağlayabildiğiyle yakından ilişkilidir (Emiroğlu, 2011, s. 28).

Günümüzde toplumsal güvenliğin sağlanamadığı bir ortamda insan hakları ve demokrasiden bahsetmeğe imkan bulunmamaktadır. Bu bağlamda devletler, zamanın şartlarına uygun olarak toplum güvenliğini sağlamaya yönelik güvenlik sistem ve örgütlenmeleri geliştirmişlerdir.

Türkiye'de toplumsal güvenliği sağlamakla görevli genel kolluk birimleri polis, jandarma ve sahil güvenlik komutanlığı olarak teşkilatlanmıştır. Ayrıca gümrük muhafaza ve orman muhafaza gibi özel görevli kolluk birimleri de mevcuttur.

1.2. Özel Güvenlik

Sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan kent yaşamı, nüfus artışı ve diğer toplumsal gelişmeler teknolojinin de artan etkisiyle, suç türleri ve oranlarında önemli yükselmelere neden olmuştur. Bu durum karşısında devletin güvenlik güçleri hem nicelik hem de nitelik bakımdan yetersiz kalmaya başlamış ve güvenlik maliyeti giderek artmıştır. Oluşan yeni duruma çözüm olarak ülkeler bazı spesifik alanlarda güvenlik hizmetini özel sektöre devretme eğilimi göstermeye

başlamışlardır. Böylece devletin gözetim ve kontrolü altında yürütülen özel güvenlik hizmetleri, devlet için hem güvenlik personeli kaynağı tasarrufu sağlamış, hem genel masrafları azaltmış hem de topluma yeni bir istihdam alanı yaratılmasına yol açmıştır (Yılmaz, 1996, s. 59-60).

Emiroğlu, toplum güvenliğini sağlamakla mükellef olan devletin bu yetki ve sorumluluğunu özel sektörle paylaşmak eğilimine girmesinin altında yatan temel sebebin "kaynakların daha rasyonel kullanılması isteği ve güvenlik hizmeti kalitesinin artırılması" çabası olduğunu belirtmektedir (Emiroğlu, 2011, s. 28). Bu gayretlere paralel olarak özel güvenlik kavramı, devletin iç güvenlik ile ilgili yetki alanında kendi belirlediği şartlar altında kamu güvenliği hizmetinin belirli bir bölümünü paylaşması sonucu ortaya çıkmıştır.

Derdiman (2010)'a göre özel güvenlik, devletin genel ve özel kolluğu dışında kalan, kanuni koşullara göre devletin denetimi ve gözetimi altında oluşan kuruluşlar ve/veya bu yönden özel hale gelmiş güvenlik hizmetleri anlamına gelmektedir.

1.3. Üniversiteler ve Güvenlik

Üniversiteler, akademik-bilimsel bilgilerin ve toplumların geleceğini biçimlendiren fikirlerin tartışılıp üretildiği ve sistemleştirildiği kurumlardır. Günümüz demokratik toplumlarında üniversitelerin özgür bir şekilde bilgi üretebilecekleri otonom bir yapı ve işleyişe sahip olması gerektiği konusunda genel bir mutabakat söz konusudur (Özipek, 2001).

Diğer yandan, üniversite denildiğinde hemen akla gelen bir kavram da "akademik özgürlük"tür. Uzun bir tarihsel geçmişi bulunan akademik özgürlük kavramının son yıllarda üzerinde uzlaşmaya varılan tanımı şöyle yapılmaktadır: "Akademik topluluğun, yani bilim adamları, öğretmenler ve öğrencilerin, kendi bilimsel aktivitelerini herhangi bir dışsal baskı olmaksızın kendi belirledikleri çerçeve içinde etik kurallara ve uluslararası standartlara uygun bir biçimde izleyebilme özgürlüğüdür" (Özipek, 2001, s. 5).

Bu bağlamda denilebilir ki, "üniversiteyi diğer eğitim ve öğretim kurumlarından ayıran en önemli özellik, onun öğrenciler için öğrenme özgürlüğü; akademik personel için ise öğretme özgürlüğü sağlamasıdır" (Özipek, 2001).

Başka bir ifadeyle, bir üniversiteyi üniversite yapan en temel özellik, öğrencilere ve akademisyenlere sağladığı bilimsel özgürlük ve serbestçe eleştiri yapma ortamıdır (Güven, 2012, s. 2).

Akademik özgürlüğün tamamlayıcı bir parçası da özerkliktir(otonomi). Özerklik, başlangıcından beri üniversite kavramına yapışık bir değer olarak, üniversiteyi anlamlı kılan ayrılmaz bir özelliği ifade eder. Ancak belirtmek gerekir ki, teorik planda özerklik, bir yüksek eğitim kurumunun herhangi bir harici müdahale olmaksızın kendi kendini yönetmesi durumunu ortaya koyarken, pratikte hiç bir yüksek öğretim sistemi bütünüyle serbest ve dışsal denetimden bağımsız değildir. Başka bir söyleyişle pratikte özerklik, üniversite-devlet-toplum arasındaki sınırları ve bunlara ilişkin şartları ifade etmektedir (Özipek, 2001, s. 9). Yönetsel açıdan bunun anlamı, üniversitelerin istihdam edecekleri personel ve alacakları öğrenci sayısı da dahil her türlü idari iş ve akademik faaliyetlerinde kendi çalışma ve işleyiş düzenlerini devletin ve diğer dış aktörlerin müdahalesinden bağımsız olarak kendilerinin belirlemesidir. Şu halde, konumuz çerçevesinde üniversiteler genel kolluk açısından izinsiz müdahale edilemeyen "özel" alanlardır.

Üniversitelerde güvenlik bağlamında üzerinde durulması gereken diğer bir husus ise üniversite öğrenciliğidir. Uzmanlara göre, bireyin kişiliği 12 yaşından itibaren şekillenmeye başlar ve 18-24 yaş aralığı gençlik dönemi olarak kabul edilir. Bu da üniversite eğitimi çağına denk düşmektedir. Kabul etmek gerekir ki üniversite öğrenciliği iş ve gelecek kaygılarıyla dolu, belirtilen yaş aralığında genellikle karşılaşılan yoğun duyguların yaşandığı stresli bir dönemdir. Bunun yanında gencin kimliğini bulma, toplum değerlerine uyum sağlama ve olgunlaşma dönemidir. Bu dönemde, sosyal olgunluğun önemli bir boyutu olan "bağımsızlık" duygusunun gelişimi nedeniyle genç insanların üzerindeki aile etkisi giderek azalmaya başlar. Bu süreçte etrafta kendisi için yeni rol modellerin arayışına girer (Özgüven, 1992, s. 5-6).

Belirtilen gelişim sürecinde, psiko-sosyal açıdan üniversite öğrencileri, içinde bulundukları yetişme döneminin etkisiyle çabuk sinirlenme, saldırganlık, düzene karşı gelme gibi eğilimler gösterebilmektedirler. Bu durumun eyleme dönüşmesi halinde üniversite kampüslerinin genel güvenliği doğrudan etkilenmektedir.

Başka pek çok olgunun da etkisiyle üniversiteler tek kisel öğrenci hareketleri ile ideolojik amaçlı eylem ve saldırılarla sık sık karşı karşıya kalmaktadırlar. Öğrencilerin yukarda belirtilen psiko-sosyal özelliklerini istismar eden yasa dışı yapılanmaların da işin içine girmesiyle güvenlik sorununun boyutu büyümekte, bu da üniversite yönetimlerinin sorunu kendi özel güvenlik birimleriyle çözümünü neredeyse imkansız hale getirmektedir. Ancak bu gerekçeye dayanılarak sorunun çözümü için genel kolluğun davet edilmesi ve öğrenci olaylarına baskın biçiminde ani müdahalesi de kışkırtıcı bir etki yaratabilmekte bu da sorunu daha içinden çıkılmaz hale getirebilmektedir. Bu bakımdan, üniversite alanlarında güvenliğin yeniden tesis edilmesi sürecinde muhatap olunan kitlenin psiko-sosyal durumu ve çevresel faktörler kapsamlı bir biçimde analiz edilmesi ve alınacak tedbirlerin buna göre şekillendirilmesi önem arz etmektedir.

1.4. Stadyumlar ve Güvenlik

Dünya genelinde olduğu gibi futbol ve basketbol müsabakaları ülkemizde de en çok seyirci yoğunluğuna sahip spor dallarıdır. Bilindiği üzere sözkonusu dallardaki müsabakaların yapıldığı stadyumlar ve salonlar sık sık şiddet olaylarına sahne olabilmektedir. Geçmişte stadyumlarda meydana gelen şiddet olayları kimi zaman ülkelerin birbiri ile savaşmasına neden olacak seviyeye gelmiş, binlerce insan futbol maçları nedeniyle hayatını kaybetmiş veya zarar görmüştür (Arıkan ve Çelik, 2007, s. 110). Örnek verilecek olursa, Türkiye'de 1967 yılında Kayserispor ile Sivasspor arasında oynanan futbol karşılaşmasında taraftarlar arasında çıkan kavga ve izdiham nedeniyle 40 kişi hayatını kaybetmiştir. Bu ve benzeri olaylar da göstermektedir ki stadyumlar ve diğer spor alanlarında güvenliğin sağlanması konusunda özel yaklaşımlar geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Stadyumlarda ve spor salonlarda meydana gelen şiddet olaylarının taraf ve aktörleri analiz edildiğinde karşımıza; seyirciler, hakemler, medya, oyuncular, kulüp yöneticileri, amigolar, siyasiler, taraftar dernekleri ve güvenlik güçleri çıkmaktadır (Arıkan ve Çelik, 2007, s. 113).

Bilhassa, spor müsabakalarında karşılaşılan kişi ve toplum güvenliğini bozucu mahiyetteki hadiselerde ana aktör olan seyirci kitlesinin niteliğinin ve psiko-sosyal durumunun iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi birey kalabalık bir grubun içerisine girdiği zaman kendi kişiliğinin sınırlarını aşmaktadır.

Çünkü kalabalığın büyüklüğüyle doğru orantılı olarak bireyin kendisine olan güveni artmakta ve kalabalık ortamda olmanın avantajını kullanarak bastırılmış olan şiddet ve sapkınlık içeren duygularını rahatça dışa vurmaktadır (Kaynak ve Pulur, 2004, s. 88).

2. KONUNUN ÜLKEMİZDEKİ TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1. Üniversitelerde Güvenlik

Üniversite kampüslerinde sunulan güvenlik hizmetlerinin tarihi gelişimi üç ayrı dönemde incelenebilir:

- Birinci dönem, 24.07.1981 tarihli ve 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun öncesini kapsayan dönem.
- İkinci dönem, 2495 sayılı Kanun ile 24.06.2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun arasındaki dönem.
- Üçüncü dönem, 5188 sayılı Kanunla başlayan ve günümüze kadar devam eden dönemdir.

2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun öncesinde üniversitelerde güvenlik hizmetleri gündüzleri polisin üniversite girişi ve yakın çevresinde yapmış oldukları arama, önleme çalışmaları, geceleri ise bekçilerin koruma faaliyetlerinden oluşmaktaydı.

İdeolojik kamplaşmanın yoğun biçimde yaşandığı 1960-1980 arasında üniversiteler "kötü" bir özerklik sınavı vermiştir. O dönemde dilden düşürülmeyen üniversite özerkliği bir bakıma "devlet içinde devlet" anlamında kullanılıyordu. Bilimi ideolojiye kurban etmiş öğretim üyeleri, ülkede terör estiren sol örgütlere kol kanat geriyordu. Üniversiteler "kurtarılmış bölge" ilan ediliyordu. Devletin güvenlik güçleri üniversiteye girip aşırı örgütlerin işgalini kaldırarak öğrencilerin gasp edilen "öğrenim özgürlüğünü" sağlayamıyordu. Üniversite rektörleri ve dekanlar, "üniversite özerkliğini" bahane göstererek güvenlik güçlerini içeri almıyorlardı (Güven, 2012, s. 2).

1980 askeri müdahalesi sonrasında çıkarılan 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle üniversitelerin kendi bünyelerinde güvenlik birimleri

oluşturmalarının yolu açılmıştır. Bu kanun kapsamında üniversiteler, güvenlik hizmetlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi koruma ve güvenlik kadrosunda bulunan memurları aracılığıyla yürütmüştür.

5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun'un yürürlüğe girmesi ile üniversitelerde güvenlik hizmetleri, hem 2495 sayılı kanunla devlet memuru olarak istihdam edilen kadrolu güvenlik görevlileri eliyle, hem de hizmet alımı yoluyla özel güvenlik şirketleri aracılığıyla sürdürülmektedir. Ancak zaman içerisinde kadrolu güvenlik görevlilerinin emekli olması ile boşalan kadrolara yeni atamalar yapılmamakta, bunun yerine güvenlik hizmetleri, dışarıdan hizmet alımı yoluyla özel güvenlik elemanları eliyle yürütülmektedir.

Ancak son zamanlarda hizmet satın alınarak sunulan güvenlik hizmetlerinin yeterliliği çeşitli tartışmalara yol açmaktadır. Bazı üniversitelerde öğrenciler, siyasi kimlikli kişiler ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri muhtelif protesto eylemlerine ve saldırılara maruz kalabilmektedirler. Belirtilen türdeki olaylar ve öğrenci eylemleri karşısında özel güvenlik hizmetlerinin etkisiz kaldığı konusunda kamuoyunda yaygın eleştirilere rastlanmaktadır.

2.2. Spor Alanlarında Güvenlik

Spor alanlarında özel güvenlik hizmetleri 5188 sayılı Kanun öncesinde sorumluluk bölgesi ayrımı çerçevesinde polis ve jandarma marifetiyle sağlanmaktaydı. Özel güvenlik kanunun çıkmasıyla genel kolluk kuvvetlerine takviye olarak özel güvenlik personeli de görev yapmaya başlamıştır. Zamanla polis ve jandarma stadyumlardan ve spor salonlarından çekilmiştir. Ancak daha sonraları özel güvenliğin olaylara müdahale etmede yetersiz kaldığının gözlenmesi üzerine, genel kolluk tekrar stadyumlarda görev almaya başlamıştır. Bunun sonucu genel kolluk ve özel güvenlik birlikte görev yapmaya başlamıştır.

2.3. Özel Güvenlik

Türkiye'de güvenlik hizmet alanı içerisinde özel güvenlik sektörünün yerini belirlemek için tarihsel süreci incelediğimizde karşımıza üç dönem çıkmaktadır: Bekçilik dönemi, 2495 sayılı Kanun dönemi ve 5188 sayılı Kanun dönemi.

Bekçilik dönemi, yasal çerçevesi belirlenmeksizin kişi veya kuruluşların

güvenlik önlemi amacıyla bekçilik yapan kişileri kullandığı dönemdir. Bu uygulamanın Osmanlı Dönemi'nde de varolduğu ifade edilebilir.

Özel güvenlik konusu ilk kez 31 Ocak 1966 tarihinde Milli Güvenlik Kurulu'nda barajların güvenliği bağlamında ülke gündemine girmiştir (Özdemir, 2010, s. 102). Ancak, bu konuda yapılan hazırlıklar yasalaşma sürecini tamamlayamamıştır.

1970-1980 arası dönemde hızla tırmanan anarşi ve terör olayları ile yaptığı mücadele sonucu büyük ölçüde yıpranan güvenlik güçlerinin yüklerini hafifletmek maksadıyla, 1981 yılında 2495 sayılı Kanun çıkarılmıştır (Kuyaksil ve Tiyek, 2003, s. 73). 2495 sayılı Kanun ile konunun özgün ve açık biçimde yasal bir dayanağa kavuşması söz konusu olmuştur (Derdiman, 2010: 24). Bu kanun ile üniversiteler, bazı bakanlıklar, kamu ve özel bankalar, oteller, barajlar, hastaneler vb. gibi çeşitli kurum ve kuruluşlar özel güvenlik birimleri teşkil etmişlerdir (Kuyaksil ve Tiyek, 2003, s. 73). Bahsi geçen Kanun, çıkarılış amacı itibari ile sadece belirli alanları kapsamakta olduğundan yasal çerçevesi itibariyle yetersiz kalmıştır (Derdiman, 2010, s. 24).

2004 yılında esas olarak özel güvenlik hizmeti üreten şirketleri ve özel güvenlik görevlilerini yasal bir zemine oturtan 5188 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 5188 sayılı Kanunla ilk defa ihtiyaç sahibi kurum ya da kuruluşun yetkili makamlardan izin almak suretiyle özel güvenlik hizmeti temin etmesinin yolu açılmış ve önleyici güvenlik hizmetlerinin genel kolluk dışında başka bir birim tarafından da yürütülmesi sağlanmıştır (Özdemir, 2010, s. 105-106).

Özel güvenlik konusunda kamu kurumlarında hizmet alımının hızlı bir büyüme içine girdiği görülmektedir. Toker (2014), "özel güvenlik hizmet alımı" kaleminin Devlet bütçesine ilk kez 2009 yılında girdiğini, bu çerçevede 2014 yılının ilk 11 ayında kullanılan ödeneğin 706,5 milyon TL'ye ulaştığına dikkat çekmektedir.

2.4. AB Uyum Sürecinin Etkisi

Avrupa Birliği ülkelerinde münferit hukuki düzenlemelerle şekillendirilen özel güvenlik uygulamaları, Avrupa Birliği seviyesinde Avrupa Konseyi Özel Güvenlik Şirketleri Yönetmeliği (Regulating Private Security Companies in Europe: Status and Prospects Draft Report) ile ortak bir temele dayandırılmaya

çalışılmaktadır.

Özel güvenlik sektörüne yönelik belirtilen yaklaşımlar özellikle son yıllarda ülkelerin kendi mevzuatını düzenleme veya tadil etmelerine neden olmuştur. Bu durum, özel güvenlik bakımından oldukça çeşitlilik gösteren bir Avrupa manzarası ile sonuçlanmıştır.

Avrupa Birliğinde spor faaliyetleri, temel olarak üye devletlerin ve ilgili uluslararası kuruluşların sorumluluğunda yürütülmektedir.

Sporda şiddetle mücadelede Avrupa işbirliği, 1985'te Heysel Stadyumu'nda meydana gelen trajedi sonrasında güçlenmeye başlamıştır. Avrupa Komisyonu, uluslararası spor karşılaşmalarında şiddetin önlenmesine ilişkin çalışmaların geliştirilmesini etkin şekilde teşvik etmektedir. Bu doğrultuda Komisyon iki ana hedef belirlemiştir:

- Üye ülkeler arasında deneyim ve iyi uygulamaların paylaşımı ile güvenlik ve kamu düzeni alanında ortak standartların belirlenmesi.
- Veri koruma kurallarına uygun olarak risk altındaki veya şiddete eğilimli futbol taraftarları hususunda enformasyon değişimine dayalı operasyonel iş birliğinin geliştirilmesi

Bilindiği gibi, Avrupa'da spor karşılaşmalarında şiddet ile mücadelede, Avrupa Birliği ile işbirliği içinde çalışan en önemli uluslararası örgüt Avrupa Konseyi'dir. Avrupa Konseyi, 1985 yılında "Sportif Karşılaşmalarda ve Özellikle Futbol Maçlarında Seyircilerin Şiddet Gösterileri ve Taşkınlıklarına Dair Avrupa Konvansiyonu"nu hazırlamıştır. Türkiye de, tüm Avrupa ülkeleri gibi, söz konusu konvansiyona taraftır.

3.ÜNİVERSİTELERDE VE STADYUMLARDA GENEL KOLLUĞUN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

3.1. Üniversitelerde Mevcut Durum

Mevzuata göre yükseköğretim kurumları, kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip eğitim ve öğretim kurumlarıdır. 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 13 üncü maddesinin "b" fıkrası hükmü gereği üniversite sınırları içerinde güvenlik önlemlerinin alınmasından birinci derecede sorumlu makam

rektör, 16'ncı maddesinin "b" fıkrasında yer alan hüküm gereği de fakülte dekanları rektöre karşı sorumludur. Üniversiteler 5188 sayılı Kanuna istinaden özel güvenlik hizmetiyle üniversite sınırları içerisinde kendi güvenliklerini kendileri sağlamaktadırlar.

Tablo 3. Bazi üniversitelerin özel güvenlik gücü kapasiteleri

ÜNİVERSİTE	ÖĞRENCİ SAYISI	ÖZEL GÜVENLİK PERSONELİSAYISI
ANKARA	42.830	223
HACETTEPE	36.112	341
İSTANBUL	108.901	404
ODTÜ	26.500	121
TOPLAM	214.343	1.089

Tablo 3'de Türkiye'deki dört üniversitedeki öğrenci ve özel güvenlik personeli sayıları verilmektedir. Bu tabloda gösterilen üniversitelerdeki öğrenci sayılarına bakıldığında sunulması gereken güvenlik hizmeti bakımından özel güvenlik personeli sayılarının son derece yetersiz olduğu görülmektedir.

Genel Kolluğun Üniversitelerde Görevlendirilmesi: Polisin üniversite sınırları içerisinde görev yapması davetli ve davetsiz olmak üzere, 2559 sayılı PVSK'nun 20.maddesi ile bazı şartlara bağlanmıştır:

- *Polis rektör veya dekanın daveti üzerine üniversite ve eklerine girebilir. Polisin üniversiteye girmesi için üniversitenin kendi imkânları ile önlenemeyen bir olayın meydana gelmesi veya meydana gelme olasılığının bulunması gerekmektedir.*
- *Suç ve suçlunun kovuşturulması gibi adli durumlarda polis davetsiz olarak üniversiteye girer ve herhangi bir gizlilik yoksa üniversite yetkililerine bilgi verebilir.*

Bu iki hal dışında üniversite sınırları içerisinde, özel güvenlik hizmeti marifetiyle rektörün sorumluluğunda güvenlik hizmeti sağlanmaktadır.

3.2.Spor Alanlarında Mevcut Durum

Spor alanlarında güvenlik hizmetleri 2011 yılında çıkarılan 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun ve yönetmeliği ile İçişleri Bakanlığı'nın konu ile ilgili çıkartmış olduğu genelgelere göre yürütülmektedir.

6222 sayılı Kanunun 5'inci maddesi ile ev sahibi spor kulüpleri; spor alanlarında sağlık ve güvenliği sağlamakla, her iki spor kulübü de müsabakanın güvenliğini sağlamak amacıyla il veya ilçe spor güvenlik kurullarının aldığı kararları yerine getirmekle yükümlüdürler. Aynı Kanunun 6.maddesi ile profesyonel spor dallarında yapılan müsabakalara katılanlar ile basketbol en üst ligindeki spor kulüpleri, genel kolluk ile birlikte görev yapmak üzere güvenliği sağlamaya yetecek sayıdaki özel güvenlik görevlisini müsabaka öncesinden müsabakanın tamamlanıp seyirci ve sporcuların tahliyesine kadar geçecek dönem içerisinde, müsabakanın yapılacağı yerde bulundurmak ve spor alanının iç güvenliğini sağlamakla yükümlü kılınmıştır.

Yine 6. maddenin 3. fıkrasına göre en üst profesyonel futbol ligi kulüplerinin müsabakalarında güvenliğin sağlanması amacıyla genel kolluk görevlilerinden, görevde olmayanlar da görevlendirilmektedir. Bu görevlendirme, ilgili kulübün başvurusu ve federasyonun talebi üzerine, müsabakanın yapılacağı yerdeki yetkili kolluk birimince yapılmaktadır. Ayrıca stadyumlarda görevlendirilecek genel kolluk görevlilerinin sayısı il veya ilçe spor güvenlik kurulları tarafından belirlenen özel güvenlik görevlisi sayısının üçte birini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Kanunun 7. maddesinde belirtildiği üzere mülki idare amiri tarafından görevlendirmesi yapılan kolluk amiri müsabaka güvenlik amiri olarak görev yapmaktadır. Müsabaka güvenlik amiri, spor müsabakalarında alınacak güvenlik önlemlerinin yürütülmesi ve denetlenmesi konularında, müsabakanın güvenliği ile ilgili tüm kişi ve kuruluşlarla gerekli koordinasyonu sağlamakla yetkili ve görevlidir. Müsabakanın yapıldığı spor alanında genel kolluk görevlileri ile özel güvenlik görevlileri, müsabaka güvenlik amirinin emir ve denetiminde birlikte görev yapacağı hükme bağlanmıştır.

Stadyumlarda görevli özel güvenlik görevlileri 5188 sayılı Kanuna istinaden faaliyetlerini genel kolluğun gözetim ve denetimi altında gerçekleştirmektedirler.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde hâlihazırda uygulanan sistem genel olarak amaca hizmet etmekle birlikte yetersiz seviyededir. Kamuoyunda uygulanması tartışılan elektronik bilet, kamera sistemleri, turnikeli giriş gibi teknolojik önlemlerin hayata geçirilmesi konuyla ilgili olarak yaşanan sorunların asgari seviyelere düşürülmesine imkan sağlayacaktır. Özel güvenlik ve polisiye tedbirlerin yanında hedef kitle analiz edilip yeni uygulamalar faaliyete geçirilmelidir.

3.3. Üniversiteler İçin Alternatif Güvenlik İşleyiş Biçimleri

Üniversitelerin güvenliği, yüksek eğitim kurumları olmaları ve hizmet ettiği insane kitlesi açısından kritik niteliktedir. Mevcut uygulamada, güvenliğin sağlanmasında yetersizlikler ortaya çıkmaktadır. Mevcut kanunlarda yapılabilecek bazı değişikliklerle bu konuda gelişmeler sağlanabilir.

İlk olarak İçişleri Bakanlığı-YÖK-Üniversite Rektörlükleri arasında işbirliği sağlamak amacıyla üçlü bir çalışma anlayışı konusunda bir yaklaşım geliştirilmelidir. Bu bağlamda gerektiğinde mülki idare amirlerine genel kolluk kuvvetlerinin üniversiterlerde görevlendirilmesi konusunda yetki verilmesi düşünülebilir.

Ancak üniversiteler, akademik özgürlük ve özerklik ilkeleri esasında yönetilmektedirler. Ayrıca, genç insanların yoğun olarak bulunduğu mekanlar olduğundan bu konularda hassas bir yaklaşımın benimsenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, genel kolluğun “görünür” olmasından ziyade “görünmez” biçimde görev alması daha isabetli olabilecektir.

Bu doğrultuda, genel kolluğun “özel güvenlik” biriminin sevk ve idaresini üstlenebileceği, meydana gelebilecek olaylara proaktif yaklaşmak açısından üniversitelerin içerisinde, az sayıda sivil görevli bulundurulmasını içeren bir mekanizma oluşturulabilir. Sivil görevliler sadece istihbarat toplama ve meydana gelebilecek olayları direkt haber vermekle yükümlü olmalıdırlar. Bu sistemde seçilecek görevliler için, üniversite mezunu olmak gibi, “belli şartları taşıması” zorunluluğu getirilmelidir. Aynı şekilde belli bir eğitimden geçirilerek bir tür “üniversite polisi uzmanlık” alanı oluşturulmalıdır.

Öte yandan, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin

sayıları, nitelikleri ve polis ile işbirliği kapasiteleri geliştirilmelidir. Bu sayede özel güvenlik görevlilerinin profesyonelleşmeleri sağlanmalıdır.

3.4. Spor Alanları İçin Alternatif Güvenlik İşleyiş Biçimleri

Mevcut kanunlar yeterli olmakla birlikte işleyişte ve özel güvenlik görevlilerinin niteliklerinde bazı eksiklikler bulunmaktadır. Düzeltici bazı tedbirlerle mevcut problemlerin çözüme kavuşturulacağı düşünülmektedir.

Spor alanlarında görev alacak özel güvenlik personeline spor güvenliği konusunda "alan eğitimi" verilmeli ve spor alanında görev yapacak özel güvenlik personelinin profesyonelleşmesi sağlanmalıdır. Futbol karşılaşmaları açısından Süper Lig ve 1.Lig kulüplerinin her sezon öncesi belirlenen standartlar esasında görevlendirilecek "özel güvenlik personeli sayılarının belirleneceği, bu personele gerekli alan eğitimleri verileceği bir sistem geliştirilebilir. Ayrıca, emniyet birimlerince yapılan denetleme faaliyetlerinin mevzuata uygunluk denetimi ile sınırlanmayıp, hizmet kalitesinin de denetlenmesi sağlanmalıdır. Böylece, özel güvenlik personelinin profesyonelliği artırılmış olacaktır.

Öte yandan, stadyumlarda polis ve özel güvenlik birlikte görev üstlenmektedir. Polisin varlığı ciddi bir caydırıcılık yanında, özel güvenliğe de güven vermektedir. Ancak, stadyumlarda görevlendirilecek polisler "spor şubeden" ya da "çevik kuvvet" polisinden olmalıdır. Çünkü, kitle psikolojisi konusunda eğitim almayan görevlilerin kitleleri tahrik etme potansiyelleri bulunmaktadır. Mevcut mevzuat çerçevesinde özel güvenlik sayısının üçte biri oranında görevlendirilen polise ödeme yapılabilmektedir. Bu oranın 1/1'e getirilmesi düşünülebilir. Bununla birlikte, FİFA, UEFA gibi uluslararası kuruluşların, stadyumlarda polise sıcak bakmadıkları bilinmelidir.

Stadyumların güvenliği konusunda yapılacak çalışmalar polis, kulüp yönetimi, özel güvenlik ve taraftar kuruluşları temsilcileri ile birlikte etkin bir "yönetişim" anlayışı ile yerine getirilmelidir.

Stadyumların güvenliği konusunda e-bilet uygulaması, yüz tanıma özellikli kameralı gözetleme sistemleri kurulması gibi, güvenlik açısından etkili olabilecek düzenlemeler ile desteklenmesi yerinde olacaktır.

3.5. Genel Kolluğun İştirakinin Hizmetin Etkinliği Bağlamında Analizi

Özel güvenliğin üniversitelerde ve kamuoyunun ilgi gösterdiği büyük ölçekli spor müsabakalarında güvenliği sağlamada yetersiz ve başarısız kaldığı Özel Güvenlik Federasyonları tarafından da, kabul edilmektedir (ÖGF, 2013). Bu durum dikkate alınarak, özel güvenlik teşkilatlarının spesifik alanlarda uzmanlaştırılması ve belirtilen çerçevede dizayn edilmesi için devletin politikalar geliştirmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu kapsamda, kısa vadede yapılabilecek bazı çalışmalar olduğuna vurgu yapmak gerekmektedir. Örneğin, spor müsabakalarında "kısa süreli istihdam" şeklinde görevlendirilen özel güvenlik personelinin yetersizliklerine çözüm olması bakımından İçişleri Bakanlığı'nın koordinasyonunda spesifik bir "spor özel güvenlik" eğitimi verilmesi için çalışmalar yapılabilir. Bu sayede "spor özel güvenliği" bir uzmanlık alanı haline getirilebilir. Bunun yanında özel güvenlik kuruluşlarının devamlı yakınmalarına (ÖGF, 2013) neden olan Kamu İhale mevzuatının uygulanmasından kaynaklanan "kalitesiz iş üretimi" sorununun giderilmesi için konuya ilişkin kanunun istisnaları düzenleyen 3.maddesinde değişikliğe gidilerek güvenlik hizmeti ihalelerine yetersiz ve niteliksiz şirketlerin katılmaları önlenebilir.

Bu konuda ihalelerden kaynaklanan sıkıntılar ülkemize mahsus değildir. Schrotenboer(2014), benzer sorunların Amerika'daki özel güvenlik uygulamalarında da yaşandığını ileri sürdüğü yazısında, özel güvenlik organizasyonlarının çizdiği genel profilin hiç de iç açıcı olmadığını, kamu kurumlarınca yapılan güvenlik ihalelerinin çoğunlukla en düşük teklifi veren şirketlerin aldığını, bunun doğal sonucu olarak da şirketlerin kar etme amacıyla niteliksiz, eğitimsiz geçmişte suça bulaşmış insanları istihdam ettiğini belirtmektedir.

Ancak kamu düzenini, genel güvenliği ve asayişi doğrudan etkileyen "toplumsal olay" niteliği ağır basan özellikle üniversitelerde cereyan eden kitlesel öğrenci hareketlerinin sadece özel güvenlik teşkilatları aracılığı ile önlenmesi mümkün görünmemektedir. Belirtilen durumlarda "genel kolluk gücü"nün devreye girmesi kaçınılmazdır. Bununla beraber üniversitelerin bünyesinde bulunan özel güvenlik teşkilatlarında görevli personelin nitelik ve sayılarının artırılması ve 5188 sayılı Kanunda bu yolda değişikliklere gidilmesi de kaçınılmaz gözükmektedir.

Özel Güvenlik Federasyonu da "kamu-özel güvenlik işbirliği" olgusunun gerekliliğine vurgu yapmaktadır (ÖGF, 2013). Bu bağlamda spesifik alanlarla sınırlı olmak üzere genel kolluğun koordinasyonunda yürüyen bir özel güvenlik yapılanmasının, halihazırda yaşanan sorunların çözümüne olumlu katkılar sağlayacağı düşünülmektedir. Belirtilen çerçevede, üniversite rektörleri tarafından 5188 sayılı Kanun ve YÖK Kanunu hükümleri dikkate alınarak çıkması muhtemel kitlesel olayların etkin bir biçimde kontrol edilebilmesi bakımından belli mahallerde görev yapmak üzere genel kolluğun periyodik veya dönemsel olarak davet edilebileceği değerlendirilmektedir.

Sporda şiddetin önlenmesine dönük olarak geçmişte çıkarılmış mevzuat yeterli gözükmektedir. Hâlihazırdaki sorunun, yukarıda belirtildiği gibi nitelikli ve konusunda uzman personel yokluğu ve genel kollukla koordinasyon eksikliği olduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Devlet, toplumun güvenliğini genel kolluk ve belli özel alanlarda yetkili kolluk kuvvetleri ile sağlamaktadır. Öte yandan, toplumsal hayattaki hızlı değişim ve gelişmelerden kaynaklanan talepler karşısında, "özel güvenlik" alanı da ortaya çıkmıştır. 1981 yılında bu alanın devletin gözetimi ve denetimi altında hizmet vermesi yönünde ilk kanuni düzenleme yapılmıştır. 2004 yılında bu kanun geliştirilerek yenilenmiştir.

Özel güvenlik sektörü, 1981 yılından bu yana üniversitelerde güvenliği sağlama konusunda görev üstlenmektedir. Üniversiteler "akademik özgürlük ve özerklik" ilkeleri esasında yönetilen özel alanlardır. Bu sebeple, genel kolluğun önleyici güvenlik faaliyetlerine karşı hep mesafeli bir duruş sergilemişlerdir. Ülkemizde yürürlükteki mevzuat çerçevesinde, genel kolluğun üniversite mekanlarına girmesi rektör ya da dekanın çağrısına bağlıdır. Diğer yandan, son dönemlerde üniversitelerde görev yapan özel güvenlik birimlerinin "önleyici güvenlik" bakımından yetersiz kaldığına ilişkin eleştiriler yapılmaktadır.

Son yıllarda, özel güvenlik sektörü, bilhassa yoğun seyirci çeken spor karşılaşmalarında da, güvenliğin sağlanması konusunda işlev üstlenmektedir. Stadyumlar ve spor salonları, çok sayıda insanın bir araya geldiği mekanlar

olmaktadır. Ancak spor karşılaşması esnasında taraftarlar kitle psikolojisi içinde, kontrollerini kaybetme şiddete yönelme potansiyeli taşımaktadırlar. Stadyum ve salonlarda şiddet ve vandalizme yönelik eylemler karşısında özel güvenliğin yine yetersiz kaldığına yönelik eleştiriler yükselmektedir.

Bu gelişmelerle birlikte, Türkiye'de AB'ye uyum süreci çerçevesinde 2000 yılından bu yana demokratikleşme, özgürlük alanlarının genişletilmesi ve sivilleşmeye yönelik ciddi reformlar yapılmıştır. Özel güvenlik alanının genişlemesine yol açan düzenlemeler de bu gelişmelerle uyumlu bir görünüm içinde olmuştur. Bu sebeple, bahsi geçen konularda yapılacak düzenlemelerin reform sürecinden bir geri dönüş algısı oluşturmayacak nitelikte olmasına hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir.

Toplumsal olaylara müdahale uzmanlık gerektiren hassas bir konudur. Sorun medya ve toplumun takip ettiği ve küçük bir kıvılcımın büyük infiâllere neden olabileceği üniversite kampüsleri ve spor alanlarında bu görevin yerine getirilmesi olunca konu daha da hassaslaşmaktadır. Yapılması gereken ilk iş üniversite ve spor alanlarında muhatap olunacak kitleyi iyi analiz etmek ve hareket tarzlarını yapılan analize göre geliştirmek olmalıdır. Burada istihbarat anahtar kelimedir. Hem üniversiteler için hem de stadyumlar için proaktif yaklaşımda bulunabilmek için istihbarat faaliyetlerine önem vermek gerekmektedir.

Her toplumsal olayda mutlaka grubu organize eden ve yönlendiren provokatörler bulunmaktadır. Tüm grupla uğraşmak yerine bu provokatörleri tespit etmek ve grubun içerisinden soyutlamak çıkabilecek olayları en aza indirgeyecektir. Yapılacak kapsamlı istihbarat faaliyetleri ile olaylar daha olmadan öğrenilebilecek ve engellenebilecektir.

KAYNAKÇA

Arıkan, Y. ve O. Çelik (2007) "Futbolda Şiddet ve Polis", Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 9 (1-4)/109-132.

Bakkal, G. (2009) Yeni Bir Organizasyon: Özel Güvenlik Teşkilatı, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.

Derdiman, R. C. (2010) Tüm Yönleriyle Özel Güvenlik Hukuku ve Kişi Hakları, Bursa: Alfa Aktüel.

Eğitim Vaktim (2013) "Özel Güvenlik", http://egitimvaktim.com,

(23.08.2013).

Emiroğlu B. (2011) Türkiye'de Güvenlik Hizmeti ve Güvenlik Yönetimi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Van.

Gürkan, B. (2009) Yeni Bir Organizasyon: Özel Güvenlik Teşkilatı, Beykent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.

Güven, T. (2012) "Özerklik ve Akademik özgürlük Bağlamında Üniversiteye Bakış," http://www.akademisyenler.org.tr/giris/?p=157(21.08.2013).

Kaynak, İ. ve A. Pulur (2004) "Futbol Karşılaşmalarında Görev Yapan Polislerin Seyirci Saldırganlığını Algılama Biçimleri", Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 6 (1-2)/83-96.

Kurt, M. (2009)1980 sonrası T.C. Hükümetlerinin Programlarında İç Güvenlik ve Terörün Yeri, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

Kuyaksil, A. ve M. Tiyek (2003) "Türkiye'de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik", Polis Bilimleri Dergisi Cilt: 5 (2)/65-93.

ÖGF (2013) "Özel Güvenlik Federasyonu Basın Açıklaması,"

http://www.ogf.org.tr/haberdetay.asp?haberid=138(28.08.2013).

Özdemir, H. (2010) Güvenlik Hizmetlerinin Uygulanması Çerçevesinde

Türkiye'de Özel Güvenlik Hizmetleri, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

Özgüven, E. (1992) "Üniversite Öğrencilerinin Sorunları ve Baş etme Yolları", Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı: 7/5-13.

Özipek, B. B. (2001) "Akademik Özgürlüğün Anlamı ve Gerekliliği", Liberal Düşünce Dergisi, Güz 2001, Sayı: 24/185-195. "http://.ozgurtoplumundegerleri.com/makale.php?mid=89(21.08.2013).

Schrotenboer, B. (2013) "Holes in Stadium Security", USA Today Sports, 02 May, 2013.

Toker, Ç. (2014) "'Özel Güvenlik' 3 Milyara Koşuyor", Cumhuriyet Gazetesi, 22 Aralık 2014.

Yalçın, E. (2009) "Hizmet Referanslı Güvenlik Anlayışında Meşruiyet ve Hesap Verilebilirlik", Polis Bilimleri Dergisi, XI (1)/1-24.

Yılmaz, A. (1996) Özel Güvenlik Sistemi, Okyanus Dağıtım, Malatya.

TÜRKİYE'DE, ABD'DE VE FRANSA'DA VALİLİK SİSTEMLERİ VE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİNDE VALİLERİN ROLÜ

Cihangir KÖKSAL*

ÖZ

Bu makalede, Türkiye'deki valilik sistemi ve Türkiye'nin iç güvenlik yönetiminde, İl İdaresi Kanunu gereğince illerin emniyet ve asayişinden birinci derecede yetkili ve sorumlu olan valilerin iç güvenlik yönetimindeki görev, yetki ve sorumlulukları değerlendirilirken, ABD ve Fransa'da değişik usullerde var olan valilik sistemleri incelenecektir.

Bu iki ülkenin seçilmesinin sebepleri; ABD'nin eyaletlerden oluşan federal bir devlet yapısına sahip olması ve eyaletlerin yürütme organının başındaki en üst yönetici olan valilerin, Türkiye'deki valilik sisteminden farklı olarak, halk tarafından seçilmeleri; Fransa'da ise illerin ve bölgelerin başındaki en üst yönetici olan valilerin, Türkiye'deki valilik sistemine benzer şekilde, atama yoluyla görevlendirilmeleridir.

Bu bağlamda, ABD'de seçilmiş valilerin ve Fransa'da atanmış valilerin ülkelerindeki görev alanlarında, iç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesindeki görev, yetki ve sorumlulukları incelenecek, iç güvenliğin sağlanmasında sahip oldukları yetkiler ve yerine getirmek durumunda oldukları sorumluluklarına bakılarak, Türkiye'deki valilik sistemi ile karşılaştırma yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: İç Güvenlik, İç Güvenlik Yönetimi, Vali, Kolluk.

* Dr., MİA, Hukuk Müşaviri, İçişleri Bakanlığı, cihangir.koksal@icisleri.gov.tr

M.G.T: 07.03.2015 / D.S.T: 29.04.2015

GOVERNERSHIP SYSTEM AND ROLE OF THE GOVERNER IN TERMS OF HOMELAND SECURITY MANAGEMENT IN TURKEY, IN THE USA AND IN FRANCE

ABSTRACT

In this article, evaluating tasks, competences and responsibilities of the governors who are the first competent and responsible for maintaining safety and security in provinces in terms of homeland security management of Turkey in the Provincial Administration Law number 5442 and the governorship system in Turkey, it will be examined governorship systems which exist in the different procedures in the USA and in France.

The reasons for choosing these two countries; the USA have a federal state structure consisting of states and the governors the most senior managers of the executive branch of states elected by the people, unlike the governorship system in Turkey; in France, the governors the most senior managers of provinces and regions are assigned by appointment, similar to the governorship system in Turkey.

In this context, comparison with governorship in the USA and France which exist in different forms is used. An evaluation of Turkey's governorship system is made by considering tasks, competences and responsibilities of the appointed governors in France and elected governors in the USA in conducting their homeland security services.

Key Words: *Homeland Security, Homeland Security Management, Governor, Law-Enforcement.*

GİRİŞ

Bir ülkenin coğrafi sınırları içerisinde oluşabilecek tehdit ve tehlikelerden uzak bir şekilde öncelikle vatandaşlarının huzur ve güvenliğinin sağlanması, daha sonra da devlete ve özel kişilere ait binaların her türlü sabotaj ve benzeri tehlikelere karşı korunmasına iç güvenlik denilmektedir (Çınar, 1997, s. 61).

İç güvenlik yönetimi ise bir devletin, kendi sınırları içerisinde, emniyet ve asayişi, huzur ve güvenliği, temel insan hakları ve özgürlüklerini teminat altına almasını sağlamak amacıyla, mevcut hukuk kuralları çerçevesinde, zor kullanma ve gerektiğinde silah kullanma yetkisine sahip olan kolluk teşkilatlarının kurulmasını, kurulan bu teşkilatların amaçlarını gerçekleştirecek hukuki yetki ve araç-gereçlerle donatılmasını; suçu önlemek, bu mümkün olmadığı takdirde suçluları yakalayarak adli mercilere teslim etmek için sevk ve idare edilmesini; tüm bu süreçlerin hukuk kuralları ve gerçekleştirilmek istenen amaçlar açısından sıkı bir denetim altında tutulmasını kapsayan bir faaliyetler bütünü şeklinde tanımlanabilir.

Türkiye'de kamu düzeninin korunması ve kamu güvenliğinin sağlanması anlamında iç güvenliğin temini için gerekli tedbirleri almak, yasal düzenlemelerle yapılması yasaklanan ve yaptırıma bağlanan fiillerin yapılması sonucu suç oluşması durumunda suçluları tespit etmek ve yakalayarak yargı mercilerine sevk etmek, yani daha genel anlamda ülkenin iç güvenliğinin sağlanmasına yönelik görev yapmak amacıyla kurulmuş teşkilatlar "genel kolluk" olarak adlandırılmaktadır.

Bireylerin ve toplumun güvenlik ve huzur içinde yaşamasını sağlamak amacıyla, kamu düzeni ve güvenliğini korumaya yönelik iç güvenlik hizmetlerini yürüten bu genel kolluk teşkilatlarını yönetme görevi ise, Türkiye'de karar alıcı konumda olan ve bireysel ya da genel kararlar alan kolluk makamları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kolluk makamları, kolluk hizmetlerinin genel kurallarını ve temel ilkelerini belirleyerek, kolluk teşkilatları ve onun personelinden, belirlenen bu kurallar ve ilkeler çerçevesinde hareket etmesini beklerler. Belirlenen bu ilke ve uygulamalardan sapma olması durumunda, kanunla kendisine verilmiş yetkiler çerçevesinde gerekli düzeltici tedbirleri alırlar.

Ülkemizdeki duruma bakıldığında, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ve korunması hususunda, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakam kolluk yetkisi ile donatılmış idari makamlardır. Bu makamlardan Bakanlar Kurulu ile İçişleri Bakanının düzenleyici işlem yapma yetkisi varken, Vali ve Kaymakamlara bireysel işlem yapma yetkisi verilmiştir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (İİK), ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası olan valiyi, il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi kullanılmasında birinci derecede yetkili ve sorumlu kişi olarak görevlendirmektedir.

Bu görev ve yetkilerle donatılmış olan vali, il sınırları içinde bulunan emri altındaki genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatlarını kullanarak, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken her türlü tedbirleri almakla yükümlüdür. Kamu düzeni ve güvenliğini bozucu nitelikte ve kolluk birimleriyle önleyemeyeceğini düşündüğü bir toplumsal olayla karşılaştığında, askeri birliklerden yardım isteme yetkisine de sahiptir.

Bu makalede, Türkiye'deki valilik sistemi ile ABD ve Fransa'da değişik usullerde var olan valilik sistemleri karşılaştırılacaktır. Bu amaçla, öncelikle ülkemizdeki valilerin, akabinde ABD'de seçilmiş valilerin, Fransa'da ise atanmış valilerin görevlendirme usulleri, genel görev ve yetkileri ile iç güvenlik hizmetlerinin yürütülmesindeki görev, yetki ve sorumlulukları incelenecek; sonuç olarak da, Türkiye'deki mevcut valilik sisteminde yetki genişliği esası gereği ildeki en üst yönetici olan valilerin illerin iç güvenlik yönetimindeki görev, yetki ve sorumluluklarının değerlendirilmesi yapılacaktır.

1. TÜRKİYE'DE VALİLİK SİSTEMİ

1.1. Valinin Görevlendirilme Usulü

Valilerin hukuki durumu ile görev ve yetkileri, 5442 sayılı İİK'da düzenlenmiştir. Valilik statüsü, 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesinde istisnai memurluklar içinde sayılmıştır. Bu nedenle valiliğe atananlar, atanma tarihinden itibaren Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı'na girmiş sayılırlar (Pınar, 1993, s. 65).

Genel olarak Hükümet istediği kimseyi vali olarak atayabilir. Valilik bir ihtisas veya meslek memurluğu değildir. 657 sayılı Kanunda aynı ilke korunarak, valiler genel atama kurallarının dışında tutulmuş olup, valiliklere bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atama yapılabilir (Özer, 1993, s. 498).

Valilerin atama şekli 5442 sayılı İİK'nın 6 ncı maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

> ***Madde 6 -*** *Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar.*
>
> *Mülkî idare amirliği hizmetleri sınıfından vali olarak atanacaklarda; birinci sınıfa yükselmiş ve birinci sınıfa yükseldikten sonra birinci sınıfa yükselme niteliğini kaybetmemiş olma şartı aranır.*

Vali, merkezi yönetimin yetki genişliği esasları çerçevesinde, merkez tarafından taşrada kurulmuş bulunan il genel yönetiminin başına atanan, yürütmenin taşradaki en büyük ve yetkili görevlisidir (Günay, 1999, s. 30).

İİK'nın 9 uncu maddesinin ilk fıkrası valilerin hukuki durumunu ortaya koymuştur. Buna göre vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

Devlet içinde sahip olduğu önem nedeniyle devletin temsilcisi sıfatı verilen vali, "en büyük görev düzeyine çıkmış devlet memuru demektir. Devletin en mahrem ve en mühim işlerinin tevdi edileceği kişidir. Vali bu mevki için gerekli niteliklerle mücehhez elemandır" (Tümer, 1969, s. 3).

Vali, kendi bölgesine ait hizmetleri gören muhtelif bakanlık memurlarının da hiyerarşik amiridir. Bu yönden hâkimlerle askeri örgüt mensupları dışında bakanlık memurları üzerinde hiyerarşi yetkisini kullanabilir. Aynı şekilde, devlet ve hükümet temsilcisi ve hükümetin icra vasıtası sıfatı ile merkezin o yöredeki bütün örgütünün hiyerarşik amiri olduğu gibi merkezin bazı teşkilat üzerindeki idari vesayet yetkisini de kullanmaktadır (Günday, 2003, s. 395).

1.2. Valinin Genel Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Valinin genel görev ve yetkileri ile hukuki statüsü, temel olarak 5442 sayılı İİK ile düzenlenmiştir. Bununla birlikte, pek çok kanun ve alt mevzuat ile valiye çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir.

İİK'ya göre valinin beş fonksiyonu olduğu söylenebilir:

a) Valinin icracı olarak fonksiyonu,

b) Valinin kontrol fonksiyonu,

c) Valinin koordinasyon ve planlama fonksiyonu,

ç) Valinin asayiş ve emniyeti sağlama fonksiyonu,

d) Valinin devleti temsil fonksiyonu (Köksal, 1969, s. 110).

İl genel idaresinin başı ve ildeki tüm kurum ve memurların amiri sıfatıyla valinin görev, yetki ve sorumlulukları, İİK'nın 9 uncu maddesinde sayılmıştır. Kısaca özetlersek; vali, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının uygulanmasını sağlar ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütür. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri alır, genel emirler çıkarabilir.

Vali, adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün devlet kurumlarını, özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı müesseseleri denetler. İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular. Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder. Bir kısım üst kademe memurlar dışında İle atanan tüm memurların istihdam yerleri valiler tarafından saptanır. Bunların il içinde yer değiştirmeleri de valinin yetkisi içinde bulunmaktadır.

Bunun yanısıra, 6302 sayılı Kanuna göre, yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri ile uluslararası kuruluşların yüzde elli veya daha fazla oranda hissesine sahip oldukları veya yönetim hakkını haiz kişilerin çoğunluğunu atayabilme veya görevden alabilme yetkisine sahip oldukları Türkiye'de kurulu tüzel kişiliğe sahip şirketlerin, özel güvenlik bölgelerindeki taşınmaz mülkiyeti edinimleri, taşınmazın bulunduğu yerdeki valiliğin izni ile olmaktadır.

Valiler, yetki genişliği ilkesi uyarınca, en geniş yetkilerle donatılmış kamu görevlileri durumundadır. Başkentte Bakanlar Kurulu'nda var olabilen tüm yetkiler, illerde valide toplanmış olduğu gibi; bir yandan idari vesayet, öte yandan da genel kolluk yetkisi sayesinde, İl'de bulunan bütün kamu ve özel, gerçek ve tüzel kişileri etkileyebilen karar alabilme ve uygulayabilme olanağına sahiptir (Özay, 1981, s. 41-42).

Devlet ve hükümet politikalarında yer alan uygulamalar ve yenilikler, taşrada temsil yetkisi olan valiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sağlık, güvenlik, eğitim, bayındırlık, kültür ve diğer birçok hizmetler devletin temel görevleridir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ve eşgüdümün sağlanması valilerin taşrada temel görevleridir (Damatlar, 2000, s. 177).

Valilerin görevlerinin sayısal olarak artmış olması yanıltıcı olabilir. Valilerin il içindeki gücü, görev alanının genişliğinden çok, yetkilerini gereğince ve etkili bir biçimde kullanabilmesi ile ölçülür (Aruoba, 1976, s.66).

Vali, ildeki kamu düzenini ve güvenliği sağlarken, bütün kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yararlanır. Türkiye uygulamasında, valilerin genellikle üç konuda askeri birliklerden yararlandığı belirlenmiştir. Bunlar; asayiş, doğal afetler ve kaçakçılığın önlenmesidir. Her ne kadar askeri kuruluşların hiyerarşik yapısı, kendilerinden beklenen görevleri yapmalarını büyük ölçüde kolaylaştırsa da, olağan dönemlerde karşılaşılan bir olaya mülki makamların kendi olanakları dâhilinde çözüm aramaları asıldır. Hangi nedenle olursa olsun (doğal afetler ve toplumsal olaylar da dâhil olmak üzere) askeri birliklerin çağrı beklemeksizin kendi inisiyatifleriyle harekete geçmeleri sakıncalıdır. (Şaylan, 1976, s. 55-56).

Türk idare sisteminde valinin yeri çok önemli ve çok eskidir. Türkiye'de yaklaşık olarak 150 yıllık bir geçmişi olan valiler taşra teşkilatının asli unsurları ve İl sisteminin başıdır.

Valilerin seçimle işbaşına gelmesi tartışılmış olmasına rağmen, bu hususta çok fazla sayıda araştırma göze çarpmamaktadır. Seçimli valilik sistemi, vali atamalarının çok fazla siyasallaştığı ve özerk bir yapıya sahip olması gereken İl Özel İdaresi Meclisinin başında atanmış bir valinin bulunmasının demokratik

olmadığı ve özerkliğe gölge düşürdüğü gerekçeleri ile istenmektedir.

Halkın oylarıyla seçilen bir vali, hem merkezi yönetimi, hem de il yerel yönetimini temsil edecektir. Yetki genişliğine göre merkezi yönetimin temsilcisi olan vali, seçimle geldiği için İl Özel İdaresini ve İl Genel Meclisini de rahatlıkla temsil edebilecektir.

Ancak şu anda seçimli valilik sisteminin istenmesinin gerekçelerinden biri olan İl Genel Meclisine seçilmiş bir başkan atanması gerektiği hususu, yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile ortadan kaldırılmıştır. Vali artık İl Genel Meclisinin başkanı değildir. Meclis kendi üyeleri arasından bir kişiyi başkan olarak seçmektedir. Bununla birlikte, 30.03.2014 yerel seçimleri ile birlikte yürürlüğe giren 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile de, büyükşehir belediyesi kurulan yeni 14 İl ile birlikte büyükşehir statüsünde olan 30 İlde İl Özel İdareleri tamamen kapatılmış, ilin mülki sınırları büyükşehir belediyesinin hizmet alanı olarak kabul edilmiş, köy tüzel kişilikleri sona erdirilerek bu yerler mahalle haline dönüştürülmüştür. Böylece bu illerde valilerin yerel yönetimler ile organik hiçbir bağlantısı kalmamıştır.

Diğer bir gerekçe ise, vali atamaları Bakanlar Kurulu'ndan çıktığı için siyasallaşmaktadır. Buna karşı, atamaları aynı zamanda Cumhurbaşkanı da onayladığı için siyasallaşma boyutunun da tam olarak gerçek olmadığı söylenebilir. İİK'da valinin devletin temsilcisi olduğu belirtilmekte, bu bağlamda taşrada idari geleneklerimize uygun olan atanmış valilerin olmasının daha sağlıklı olacağı düşüncesi güçlenmektedir.

Ayrıca seçilmiş bir valinin federal bir yapıya zemin hazırlayacağı da söylenmektedir (Çoker, 2003, s. 67). Seçimli valilik sistemi ülkemizde özellikle ayrılıkçı ve bölücü faaliyetlerin olduğu yörelerde sıkıntıya sebep olabilecektir. Devletin temsilcisi bir atanmışın taşra teşkilatının başında bulunmasının, hem idari geleneklerimize daha uygun, hem de yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet (hukuksal denetim) yetkisinin kullanılması açısından daha faydalı olacağı düşünülebilir.

1.3. Valinin İç Güvenlik Yönetimindeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Valinin iç güvenlikle ilgili görev, yetki ve sorumlulukları İİK'nın 11 inci ve 19 uncu maddelerinde ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Bunları özet olarak şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder.

2. Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

3. İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin sağlanması valinin görevidir. Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu karar ve tedbirlere uymayanlar, vali tarafından Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmü uyarınca cezalandırılır.

4. Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetlerinden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığı'ndan ve gerekirse askeri birliklerden yardım isterler. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir. Bu fıkranın uygulama esasları İİK'nın 11/D maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

5. Valiler, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul eder, bunlarla ilgili Askerlik şubelerinden ve dairelerinden bilgi isterler.

6. Vali, general ve amiraller hariç olmak üzere Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin askerî görevleri haricindeki diğer görevlerini ilgilendiren disiplin suçları ortaya çıktığında, Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu hükümleri çerçevesinde uyarma, kınama, 8 güne kadar hizmete kısmi süreli devam ve 1/10'a kadar aylıktan kesme cezalarını verebilir.

7. Vali, lüzumu hâlinde, kolluk amir ve memurlarına suç faillerinin

bulunması için gereken emirleri verebilir. Kolluk bu emirleri, mevzuatta belirlenen usule uygun olarak yerine getirir.

8. Vali, kamu düzeni ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla aldığı tedbir ve kararların uygulanması için, adli kuruluşlar ile 11/D maddesindeki hükümler saklı kalmak kaydıyla askerî kuruluşlar dışında, mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütün araç ve gereçlerinden yararlanabilir, personeline görev verebilir. Kamu kurum ve kuruluşları, valinin bu konudaki emir ve talimatlarını yerine getirmek zorundadır. Aksi takdirde vali, emir ve talimatlarını kolluk aracılığıyla uygular. Bu fıkradaki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya geciktirilmesi sebebiyle oluşan kamu zararı ile gerçek ve tüzel kişilerin Devlet tarafından karşılanan zararları ilgili idarece genel hükümlere göre sorumlu kamu görevlilerinden tazmin edilir.

Son iki maddede sayılan görevler, kamuoyunda "İç Güvenlik Kanunu" olarak bilinen, 27.03.2015 tarihli ve 6638 sayılı Kanun ile 5442 sayılı İİK'nın 11 inci maddesine eklenmiştir.

İç güvenlik yönetiminde valilere yetki veren diğer bir önemli hukuki düzenleme, 28 Haziran 1961 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile 15.07.1961 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan, "Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebeti Gösterir Yönetmelik"dir.

Bu Yönetmelik, taşra yönetiminde mülki idare amirlerinin emniyet ve asayişe ilişkin görevlerini yerine getirme usullerini, bu görevi yerine getirirken sahip olacakları yetkileri, kolluk birimlerinin koordinasyonunun ne şekilde yapılacağını açıklayan ve kolluğun sorumluluklarını ortaya koyan bir düzenleme olması açısından önem taşımaktadır. İlde emniyet ve asayişten doğrudan doğruya valinin sorumlu olduğunu ve valinin icra vasıtalarının jandarma komutanları ile emniyet müdürleri olduğunu, bunların vali tarafından verilen emniyet ve asayiş görevlerini hangi usullere göre yerine getireceğini düzenleyen bu Yönetmelik, taşrada emniyet ve asayiş hizmetinin nasıl yürütüleceğinin ayrıntılarını içermektedir.

Günümüzde taşra güvenlik yönetiminin en etkin koordinasyon

araçlarından biri olan ve valinin başkanlığında emniyet müdürü ve jandarma komutanının katılımıyla her gün Saat 11.00'da yapılan "asayiş toplantısı" da bu Yönetmelikte düzenlenmiştir. Güvenlik yönetiminin taşradaki en üst amiri olan valinin, son 24 saat içinde emniyet ve jandarma sorumluluk alanlarında yaşanan asayiş olayları, muhtemel olaylar ve elde edilen duyum ve istihbarat hakkında kolluk amirlerinden bilgi aldığı, emir ve talimatlarını kolluk amirlerine ilettiği ve kolluk birimlerinin birbirlerinin sorumluluk sahasındaki olaylar hakkında bilgilendiği, gerekli eşgüdümün sağlandığı bu toplantılar etkin bir biçimde yapıldığı takdirde, güvenlik yönetiminde valinin etkinliğini arttıran bir araç durumundadır.

2. ABD'DE VALİLİK SİSTEMİ

2.1. Valinin Görevlendirilme Usulü

Federal bir devlet olan Amerikan yönetim sisteminde, federal hükümetin alt birimleri durumunda olmayan eyalet yönetimleri vardır. Eyaletlerin hepsi federal sistemdekine benzer bir yönetim benimsemişlerdir. Hepsinin kuvvetler ayrılığını tesis eden yazılı anayasası vardır. Her eyaletin yürütme organı, hükümetin günlük işlerini idare etmek, çeşitli hizmetler sunmak ve yasaları uygulamakla sorumludur. Yürütme organının başındaki üst yönetici, yani eyalet valisi (governor), eyalet çapında yapılan doğrudan seçimle işbaşına gelir. Bunun yanında her eyaletin, halkın seçtiği kişilerden oluşan bir eyalet meclisi ve bağımsız mahkemesi vardır.

Eyalet valisi, normal olarak dört yıllık bir süre için seçilir ve birçok eyalette ikinci bir dört yıllık dönemden daha fazla olmamak üzere yeniden seçilebilir. Valinin eyalete ait büyük politik girişimleri geliştirmesi beklenir ve eyalet politikasının hayata geçirilmesinden sorumludur. Valinin teklifleri, eğer yasama yetkisi gerektiriyorsa, federal sistemde olduğu gibi Kongre'ye benzer şekilde iki meclisten oluşan yasama meclisinin onayına sunulur. Birçok eyalette vali yasama meclisinin herhangi bir tasarısını veto edebilir. Buna mukabil meclis, büyük bir çoğunlukla tasarıyı kabul etmek suretiyle bu vetoyu aşabilir (Türker, 2003, s. 461).

Vali, kendi eyaletindeki gelişmeler ve Başkanın belirlediği politikaların uygulanması konusunda her zaman söz sahibi olmayabilir. Çünkü birçok eyalette çoğu üst düzey görevliler, vali tarafından atanmak yerine doğrudan seçilirler.

Uygulama eyaletler arasında farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Tennessee Eyaleti'nde vali eyalet görevlilerinin üçü dışında hepsini atama yetkisine sahipken, Colorado gibi bazılarında üst düzey görevlilerin çoğunluğu seçimle işbaşına gelir. Üst yöneticilerin seçimle geldiği eyaletlerde, valinin politikalarını bağımsız olarak uygulamasında zorluklarla karşılaşma ihtimali oldukça yüksektir.

Bununla beraber, çoğu devlet görevlilerinin ayrı seçimle göreve geldiği eyaletlerde, bunlar partilerine bağlı olarak seçildiklerinden ve vali önemli bir dereceye kadar o eyalet içinde kendi partisinin baskın bir yerel lideri olarak hareket edebildiğinden, çok önemli bir sorun olarak görülmez. Üst düzey yöneticilerin sınıfı ve sayıları eyaletler arasında önemli farklılıklar gösterir. Eyalet bakanlarının (secretary) her biri, kendilerine karşı sorumlu olan memurlardan oluşan bürokrasinin oluşturduğu geniş kurumları (department) yönetirler. Eyalet bürokrasilerinin büyüklüğü ve karmaşıklığı, eyaletin nüfus büyüklüğüne bağlı olarak değişir (Türker, 2003, s. 461).

Yürütmenin, atama yerine seçimle göreve gelen diğer üst düzey yetkilileri arasında, vali vekili (lieutenant governor), eyalet genel sekreteri, eyalet içinde hukuksal konularda önemli bir role sahip olan başsavcı (attorney general), maliye işlerini yürüten bir defterdar (treasurer), ulaşım ve eğitim gibi konulardan sorumlu çeşitli kurul ve komisyon üyeleri yer alır. Seçimle doldurulmayan pozisyonlar ise genellikle valinin atadığı kişilerle doldurulur.

ABD'de valilik, Devlet başkanı olabilmek için bir sıçrama tahtası olarak kullanılmaktadır. Ohio eyaletinde valilik yapan Rutherford B. Hayes, 1876 yılında ABD Başkanı seçilen ilk vali olmuştur. ABD'nin seçilen 17 başkanı, daha önce vali olarak görev yapmıştır. Şu an görev yapan 50 validen; 21'i Demokrat Partili, 29'u Cumhuriyetçidir. Amerika Birleşik Devletleri'nde en uzun süre valilik yapan kişi, 2000 yılından beri Teksas Valisi olan Rick Perry'dir. Aşağıdaki Tablo Başkanlığa seçilmiş valileri göstermektedir.

Tablo 1. ABD'de Başkanlığa Seçilmiş Olan Valiler

İsim	Başkanlık Dönemi	Eyaleti	Valilik dönemi
Thomas Jefferson	1801-1809	Virginia	1779-1781
James Monroe1	817-1825	Virginia	1799-1802
Martin Van Buren	1837-1841	New York	1829
John Tyler1	841-1845	Virginia	1825-1826
James K. Polk	1845-1849	Tennessee	1839-1841
Andrew Johnson	1865-18691	Tennessee	853-1857
Rutherford B. Hayes	1877-1881	Ohio	1868-1872;1876-1877
Grover Cleveland1	885-1889	New York	1883-1884
Grover Cleveland1	893-1897	New York	1883-1884
William McKinley1	897-1901	Ohio1	892-1896
Theodore Roo sevelt	1901-1909	New York	1899-1900
Woodrow Wilson1	913-1921	New Jersey	1911-1913
Calvin Coolidge	1923-1929	Massachusetts	1919-1920
Franklin Roosevelt1	933-1945	New York	1929-1932
Jimmy Carter1	977-1981	Georgia	1971-1974
Ronald Reagan1	981-1989	California	1967-1974
Bill Clinton	1993-2001	Arkansas	1979-1980;1983-1993
George W. Bush2	001-2009	Texas1	995-2000

Kaynak: Ballotpedia, (2014).

2.2. Valinin Genel Görev, Yetki ve Sorumlulukları

ABD'de valiler, elli eyaletin idari yönetim amiri olarak görev yapar. Valiler eyalet yöneticisi olarak eyalet kanunlarını uygulamakla sorumludur ve eyaletin yürütme birimlerini denetler. Eyalet lideri olarak valiler, yönetimin emirleri, yönetim bütçeleri, kanun teklifleri ve veto gibi araçları kullanarak yeni politika ve stratejilerini uygular.

Valiler, görev ve sorumluluklarını, birçoğu kendisi tarafından atanan departman ve ajans başkanlarının yardım ve desteğini alarak yürütür. Valilerin, aday komitesinin verdiği bir listeden devlet mahkeme hâkimlerini de atama yetkisi vardır. Valilerin ortak birçok görev ve sorumlulukları olmasına karşın, eyalet anayasaları, kanunlar ve gelenekler noktasında, görev, yetki ve sorumluluklarının kapsamı eyaletten eyalete farklılık gösterebilmektedir.

Valiler, genellikle siyasi tarihçiler ve eyalet politika gözlemcileri tarafından yetki ve sorumluluklarının sayısı ve kapsamına göre sıralamaya sokulur. Bu sıralama yapılırken, niteliklilik ve görev süresi, kanun yapma otoritesi (bütçe ve veto dâhil) ve atama gücü gibi hususlar göz önüne alınır (National Governors Association, 2015).

Eyalet hükümetlerinin başında bulunan valinin asıl görevi, eyalet halkının günlük yaşamlarıyla ilgili pek çok önemli hizmeti sunmaktır. Bu hizmetlerin başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- Eğitim standartları belirleme ve halk eğitimini finanse etme yöntemleri geliştirme,
- Ulaşım ağları kurma ve bakımını yapma,
- Eyalet destekli yüksekokul ve üniversiteler kurma,
- İş yerleri ve kişilere ruhsat verme ve bunları düzenleme,
- Federal olmayan mahkeme ve cezai yargı sistemi kurma ve bunları denetleme,
- Genel halk güvenliğini sağlama,
- Evlilik cüzdanı ve sürücü ehliyeti çıkarma,
- Doğum ve ölüm kayıtlarını tutma ve bunlarla ilgili sertifika çıkarma,
- Düşük gelirli ve özürlü vatandaşlar için hazırlanan ve kamu tarafından

finanse edilen sağlık, konut ve beslenme programlarını yönetme,

- Eyalet parklarını ve diğer arazileri, eğlence ve çevre koruma amaçlı olarak idare etme,
- Federal yetkililerin seçimi dâhil, seçim sürecini idare etme ve onaylama,
- Ulusal göreve çağrıldığı zamanlar hariç, Eyaletteki Milli Muhafıza komuta etme (National Governors Association, 2015).

Bu görevlerden bazıları pek çok eyalette, yerel yönetimler tarafından veya bu yönetimlerle birlikte yapılır. Sözgelimi, çoğu eyalette evlilik cüzdanları belediye veya il yönetimleri tarafından çıkarılır.

Çok geniş kapsamlı olan ABD Anayasasından farklı olarak eyalet anayasaları çok ayrıntılı olabilir. Pek çok eyalet anayasasında tahvil çıkarma kuralları veya çeşitli eyalet mahkemelerinin yargı sistemi tarifi gibi konular sayfalarca sürebilir. Eyalet anayasalarının bu kadar ayrıntılı olmasının bir nedeni, bu anayasaların ABD Anayasasından daha kolay değiştirilebilir olmasıdır. Pek çok eyalette anayasa değişikliği için yapılması gereken tek şey, eyalet seçimlerinde çoğunluğun olumlu oy kullanmasıdır.

Başka bir neden ise, eyaletlerin federal hükümetten farklı olarak kendileri için yasak olmayan herhangi bir yetkiyi uygulamada özgür olmasıdır. Eyalet hükümetinin yetkilerini etkili şekilde kısıtlamak için söz konusu kısıtlamaların eyalet anayasasında belirtilmesi gerekir.

Anayasa gereğince çoğu eyaletin dengeli bir bütçeye sahip olması gereklidir. Ulaşım veya diğer yapı projelerini finanse etmek için borç alma gibi istisnalar anayasada belirtilmelidir.

2.3. Valinin İç Güvenlik Yönetimindeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

ABD'nin başkanlık sistemine dayalı genel yönetim yapısına göre, iç güvenlik politikalarının hazırlanması ve ulusal düzeyde güvenlik uygulamaları olarak algılanması gereken federal iç güvenlik sorumluluğu Başkana aittir. Federe düzeydeki iç güvenlik sorumluluğu ise eyalet valilerine aittir (Türker, 2003, s.475).

Özellikle 90'lı yıllardan itibaren, ABD'nin ülke sınırları dışındaki (Yemen, Somali vb.) üslerine veya temsilciliklerine yönelik saldırıların yanında, iç güvenliğini tehdit eden terör saldırıları baş göstermeye başlamıştır.

Son yılların en önemli terör eyleminde ise, 11 Eylül 2001 (9/11)'de, kalkışlarından kısa bir süre sonra kaçırılan sivil hava ulaşımına ait uçaklar, Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a çarparak, 3000 civarında insanın ölümüne veya kaybolmasına neden olmuştur. Bu rakam Amerikan İç Savaşı'ndan o güne kadar yaşanan en büyük kayıp olarak kabul edilmektedir (Murphy, 2002, s. 237).

Sınırlar içinde giderek artan terör tehdidi karşısında, güvenlikten sorumlu örgütler, pek çoklarına göre soruna kendi pencerelerinden ve bireysel olarak yaklaşmışlardır. Birinin yürütmekte olduğu soruşturmalardan çoğu zaman diğerlerinin haberleri dahi olmamıştır. Sonuçta, ABD iç güvenlik yönetimi, ülkeye yönelik olarak gerçekleştirilen kapsamlı ve yıkıcı bir eylem olan 11 Eylül terör saldırılarını fark etmede başarısız olmuştur (Best, 2003).

Bu durumun, Hükümet stratejilerinin kopukluğu, bütüncül ve tek merkezli politika belirlemedeki eksiklik, örgütsel kaygıların ön plana geçmesi, terörü önlemek yerine soruşturma yapmaya odaklı FBI anlayışı, yetersiz kaynaklar, zayıf teknoloji, bilgi paylaşımına yanaşmama, bürokrasiye boğulma gibi bir takım sistematik sorunlardan kaynaklandığı belirtilmiştir (The U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001). Diğer bir tespit de, 1998 yılında Kongre içinde oluşturulan Gilmore Komisyonu tarafından yapılmış ve ABD'nin terörizmle mücadelede geçerli bir ulusal strateji ortaya koyması gerektiği belirtilmiştir (The Gilmore Commission, 2000).

9/11 saldırısı öncesi, ABD'nin iç güvenlik sorumluluğu yüzden fazla örgüte dağıtılmış durumdaydı. Bu nedenle, ülkeyi yeni terör tehditlerine karşı koruyabilecek, komuta birliği ve koordinasyonu sağlayacak birleştirilmiş bir iç güvenlik örgütlenmesi çatısına ihtiyaç duyulmuş ve yeni bir bakanlık kurulması için yasa teklifi hazırlanmıştır (DHS, 2002a). İç Güvenlik Bakanlığı'nın kurulmasına ilişkin yasa 26 Temmuz 2002'de Kongre'den, 02 Kasım 2002'de de Senato'dan geçmiştir. Başkan bu yasayı 25 Kasım 2002'de onaylamış ve yeni Bakanlık 24 Ocak 2003'de resmen faaliyete başlamıştır (DHS, 2002b).

ABD yönetimi, geçtiğimiz on yıl boyunca, "terörle küresel mücadele" gerekçesiyle, bir sürü baskıcı yasayı uygulamaya koymuş ve İç Güvenlik Bakanlığı altında, geniş bir devlet denetimi bürokrasisi yaratmıştır (Van Auken, 2013).

Bu yapının bir parçası olan eyalet valileri de, her eyaletin anayasası ile statüsü ayrıca belirlense de, eyalet hükümetinin başı, en önemli yürütme organı ve federal devlet programlarının icracısıdır. İdari yetkisinin ve yasaları uygulatma sorumluluğunun doğal sonucu olarak, eyalet iç güvenlik politikalarının belirlenmesinde ve iç güvenlik hizmetlerinin izlenmesinde önemli bir unsurdur (Türker, 2003, s. 477).

Vali, eyaletin askeri gücünün başkomutanıdır ve diğer eyaletlerle ilişkilerde eyaletini temsil eder. Eyalette görev yapan yürütme amirlerini çağırıp onların görevleri hakkında bilgi alabilir. Eyaletin durumu hakkında yasama organına bilgi verir, uygun ve yerinde gördüğü kanunların geçmesini tavsiye eder. Kamuyu ilgilendiren önemli konuları ve sorunları ele almak üzere yasama organını toplantıya çağırabilir (Peterman, 2005).

Michigan Eyalet Anayasasının 4 üncü bölümünde olduğu gibi, pek çok eyalet anayasasında yer alan hükümler gereğince valiler, kişisel hak ve özgürlüklerin korunması, iç güvenliğin sağlanması için yasaların uygulanması ve önleyici kolluk hizmetlerinin ifası sorumluluğunu taşırlar (Türker, 2003, s. 477).

Federal hükümet eğitim, konut, ulaşım, acil müdahale vb. gibi konularla birlikte iç güvenlik ile ilgili olarak da, federal olarak desteklenen ancak eyaletler tarafından yönetilen bazı yasa ve programlar hazırlar. Eyalet valileri, federal kurallara tabi şekilde federal yardım kullanarak iç güvenlik alanında hazırlanan bu programları yürütürler (SETAV, 2005, s.3).

Eyalet valisi, genel halk güvenliğini sağlama ve ulusal göreve çağrıldığı zamanlar hariç Eyaletteki Milli Muhafıza komuta etme görev ve yetkisine sahiptir. Eyalet valisi bu sorumluluklarını yerine getirirken, karargâhında yer alan Genel Sekreter, Adli Danışman, Eyalet-Federal Hükümet İlişkileri Koordinatörü, İrtibat Sekreteri vb. görevlileri kullanır. Dört eyalette de güvenlik hizmetleriyle doğrudan ilişkili olan savcılar valiler tarafından atanmaktadır (Türker, 2003, s. 477).

Valiler, her türlü acil durum ve afetler için eyaletin yeterli ve hazırlıklı olmasından sorumludur. Çoğu acil durum ve afetlere yerelde çözüm bulunur, çok azı federal düzeyde başkan tarafından yayımlanan bir deklarasyonla çözümlenir. Bu nedenle valiler her an, hortum, sel, elektrik kesintisi, sınai yangınlar ve zararlı

madde akıntıları vb. olaylara hazır olmalıdır. Eyaletler afet veya acil durumlara karşı dört aşamalı eylem planı uygularlar: Hazırlık aşaması, önleyici faaliyetler, karşı koyma ve rehabilitasyon. Bu öğeler, bir afet ve acil durum karşısında yararlı bir rehber olabilir. Bir afet esnasında, vali halkla iletişime girerek, kamu düzenini ve nizamını muhafaza etmek için kilit bir rol oynar (National Governors Association, 2015).

Valinin olağanüstü koşullarla ilgili de bazı sorumlulukları mevcuttur. Bunlar; doğal afetlere ve diğer olağanüstü hallere karşı kapsamlı bir yönetim planı hazırlamak ve plan uygulayıcılarını belirlemektir. Vali, doğal afet ve iç isyan gibi olağanüstü koşullarda askeri unsurlardan yardım isteme yetkisine de sahiptir (Türker, 2003, s. 473).

3. FRANSA'DA VALİLİK SİSTEMİ

3.1. Valinin Görevlendirilme Usulü

Fransa'da Valilik sistemi, 1800 yılında Napolyon tarafından kurulmuştur. Bu idari sistem ile amaçlanan, yerel "hükümetler" kurmaktan çok, yerel "yönetimler" kurmaktır. Çünkü ihtilalden sonra ülkenin yerelleşmesi konusunda idari kademelerin ne şekilde olacağı tartışma konusu olmuştur (Verpeaux, 2006, s.32). Sonuçta, ihtilalin kurduğu yerel yönetim birimlerine, yetki açısından hükmetmekten çok yönetme yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda, 17.02.1800 yılında çıkarılan Kanun ile yerel yönetimler yeniden tanımlanmıştır. Bu Kanun ile merkezi yönetimin hiyerarşisi altında kalacak taşra teşkilatlanması olarak "valilik" (prefecture) ve "kaymakamlık" (sous-prefecture) sistemi ilk defa tesis edilmiştir (DGCL, 2008, s. 4).

Bu sistemin başında bulunan Vali, taşrada devleti ve yönetimi temsil eden görevlidir. Valiler, İçişleri Bakanı ve Başbakanın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar. Bu atama, il valiliğine ve valilere ayrılan diğer görevlere olduğu gibi, her yüz validen altısı hükümetin görev alanına giren üst düzey yöneticiliklere de yapılabilir.

Napolyon, kurduğu sistem ile merkeze bağlı valilerin yanı sıra, merkezden aday gösterilen belediye başkanlarının da valinin onayı ile görev başına gelmesini sağlamıştır. Tamamen merkezileştirildiğini anladığımız bu sistem ile vergi sistemi

daha etkili hale getirilmiş ve yolsuzluklar büyük ölçüde önlenmiştir. Napolyon ile profesyonel yönetimin modern prensipleri belirlenmiş ve bu prensipler fetihler kanalıyla geniş bir coğrafyaya yayılmıştır. Türkiye dâhil Belçika, Portekiz, Hollanda, İtalya gibi pek çok Avrupa ülkesi bazı değişiklikler yaparak Napolyon tarzı yönetim anlayışını benimsemiştir (Bennett, 1993, s. 36).

06.02.1992 tarihli Cumhuriyetin Ülkesel Örgütlenmesine İlişkin Kanun ile, devletin ülkesel (coğrafi) örgütlenmesi için "yetkide yakınlık" (subsidiarite) ilkesi getirilmiş ve böylece yetki genişliğine konu olan hizmetler için genel yetki ilkesi öngörülmüş, merkezi idarelerin yetkileri "sadece ulusal nitelik taşıyan veya yasa gereği gerçekleştirilmesi bölgesel ölçeğe bırakılamayacak olan hizmetlerle" sınırlandırılmıştır. 15.01.1997 tarihli Kararname ise, kamu görevlilerini ilgilendirenler ve Devlet Şurası'nın katılımıyla oluşan kararnamede sınırlı olarak sayılanlar dışında kalan birel idari işlemlerin yetki genişliği düzeyinde alınması gerektiğini öngörmüştür (Karahanoğulları, 2004, s. 35-36).

28.03.2003 tarihli "Cumhuriyet'in Yerelleşmiş Yapılanmasına Dair Anayasal Kanun" ile yapılan düzenlemeler ise şu şekildedir:

- Cumhuriyet'in yapılanması yerelleşmiştir (Fransız Anayasası (FAY), m.1/1). Yerelleşmenin anayasal bir ilke haline getirilmesi daha önce bahsedilen ve Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda geçen "yerellik ilkesinin" bir sonucudur (Vital-Durand, 2008, s.15).

- Daha önce kanun ile mahalli idare birimi olarak kabul edilen bölge yönetimleri, anayasa değişikliği ile anayasal statüye sahip bir mahalli idare birimi olmuştur. Böylece Fransız yönetim sisteminin klasik 3 kademeli yapısı anayasal güvenceye alınmıştır (Eliçin-Arıkan, 2006, s.281).

- Yerel idareler, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesinde kendi kademelerine en uygun görevleri yapmakla yetkilendirilmiştir (FAY, m.72/2). Şüphesiz bu açıklama yerellik ilkesinin tanımını vermektedir (DGCL, 2008, s. 119).

- Yerel yönetimlere daha önce yasal olarak tanınmış olan "düzenleme" yetkisi anayasal olarak tanınmıştır. Düzenleme yetkisinin kaynağı, sistemin yerelleşmesinin bir sonucu olarak yerel düzeydeki görev ve yetkilerin en etkili şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır (Vital-Durand, 2008, s.15). Yerel yönetimler

kendi görev alanlarında deneysel çalışmaları pilot uygulamalar şeklinde yapma hakkı elde etmiştir (FAY, m.72/3,4).

- Mahalli idare birimlerinin mali özerkliği genişletilmiştir. Buna göre mali kaynak aktarmaksızın devlet ve mahalli idare birlikleri arasında görev ve yetki devrinin gerçekleşemeyeceği anayasal hüküm haline gelmiştir (FAY, m.72/2). 29.07.2004 tarihinde çıkarılan kanun ile yerel yönetimlerin mali özerkliği daha geniş kapsamlı olarak ele alınmıştır (DGCL, 2008, s. 121).

Anayasa değişikliğinden anlaşılacağı üzere, Anayasanın "Mahalli İdare Birimleri" başlıklı 12. Bölümü değişikliğe uğramıştır. Anayasal değişikliğin ardından, anayasanın öngördüğü bir ilkenin ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmasını sağlayan uygulama kanunlarının çıkarılmasıyla, yerelleşme konusunda anayasal güvenceye alınan ilkeler kurumsallaştırılmıştır (Boeuf, 2008, s. 47).

13.08.2004 tarihli "Yerel Özgürlükler ve Sorumluluklar Hakkındaki Kanun" ile devlet ve yerel yönetim birimleri arasında görev paylaşımı daha açık bir biçimde yerel yönetimler lehine yapılmıştır (Vital-Durand, 2008, s. 15).

28.03.2003 ve 13.08.2004 tarihlerinde yapılan yasal düzenlemeler, yerelleşme konusunda daha kapsamlı değişiklikler içermektedir. Yerelleşmiş düzeylerin kurumsallaşması ve yapılan işlerin artarak daha karmaşık hale gelmesi nedeniyle sistemin daha modern bir yapıya evrilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Fransa'nın yerelleşme açısından Avrupa Birliği üyesi ülkelerin gerisine düştüğü gerçeği de göz ardı edilmemelidir (Canatan, 2006, s. 299).

Günümüzde Fransa'da kamu yönetimi alanında faaliyet gösteren kamu tüzel kişilerini üç başlık altında toplayabiliriz; Devlet, yerel yönetimler ve kamu kurumları (Delamarre, 2009, s. 7).

Devlet, üniter yapısının bir sonucu olarak devlet faaliyetlerinin gerçekleştiği tüm alanlara müdahale edebilir ve milli menfaatleri savunucu yetkileri kullanır (Oberdorff, 2006, s. 37). Yerel yönetimler, kanunun başka bir yönetim birimine vermediği tüm alanlarda faaliyet gösterir. Fakat yerel yönetimlerin idare yetkisi coğrafi olarak yerel düzeyle sınırlıdır. Anayasanın 72 nci maddesine göre, Fransa'da yerel yönetimler belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yönetimler ve denizaşırı yönetimler olmak üzere beş kademeden oluşur. Kamu kurumları ise

kanunla belirlenmiş bir alanda çalışmak üzere kurulmuş tüzel kişilerdir (Canatan, 2001, s. 6).

Yukarıda belirtilen tüm kamu tüzel kişileri genel menfaatin karşılanması amacıyla birlikte hareket etmektedirler (Gaudemet, 2005, s. 183). Fransa'nın üniter devlet yapısı bunu öngörmektedir. Böyle bir durum, Türkiye'de olduğu gibi idarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereğidir.

Genel anlamda farklı tüzel kişiliğe sahip olup olmadıklarına bakılmaksızın Fransa'nın merkezdeki yönetim yapılarının tümüne Cumhuriyet'in merkezi yönetimi, mülki idaredeki yapılarına ise Cumhuriyet'in taşra yönetimi denmektedir. Anayasada geçen "Cumhuriyet" kavramı ile devlet, yerel yönetimler ve kamu kurumları tek çatı altında toplanmış ve devletin Cumhuriyet'ten farklı olduğu vurgulanmıştır. Bu tanım ile Fransa'da Cumhuriyet'in mülki idaredeki yönetim yapıları; merkezi idarenin taşra teşkilatı (devletin yerel yönetim birimleri) ve yerinden yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Oberdorff, 2006, s. 126).

Devlet tüzel kişiliği, merkezi yönetim ve taşra teşkilatı (mülki idare) olmak üzere ikiye ayrılır. Merkezi yönetim, prensip olarak Paris'te toplanan ve ulusal düzeydeki hizmetleri yerine getirmekle mükellef bakanlıkları kapsamaktadır (Delamarre, 2009, s.30). Taşra teşkilatı, merkezi yönetim tarafından alınan kararların yetki genişliği esasına dayalı olarak yerel düzeyde yürütülmesi ile görevlendirilmiştir (Gaudemet, 2005, s. 194).

Fransa'da Devlet hizmetleri ülke çapında dört düzeyde örgütlenmiştir: Bölge, İl, İlçe, Belde (Karahanoğulları, 2004, s. 37).

Tablo 2. Fransız Mülki İdare Sistemi

İdari Bölgeler	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
Bölge (27)	Vali	Başkan + Bölge Meclisi
İl (101)	Vali	Başkan + İl Meclisi
İlçe (342)	Kaymakam	
Belediye (36.767)		Belediye Başkanı + Belediye Meclisi

Kaynak: Les collectivités locales en chiffres, 2015, s. 17; Arrondissements of France, 2015.

Fransa'da merkezi yönetimin taşra teşkilatı ise bölgeler, iller ve ilçeler şeklinde üç birim olarak örgütlenmiştir (Kayıkçı, 2003, s.23). Bölgeler ve iller, aynı zamanda hem merkezi yönetimin, hem de yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Vali, bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil eder.

29.08.1964 tarihli Kararname, genel kural dışında istisna olarak, çok sınırlı olmak üzere, kamu görevlisi olabilme şartlarını haiz her vatandaşın vali olarak atanmasına imkân sağlamıştır. Bu Kararnameye göre valilik görevlerinin 4/5'i kaymakamlara ayrılmıştır. Geri kalan 1/5'ine hükümet dilediğini vali olarak atayabilir.

Valiler, İçişleri Bakanlığı'na bağlı hiyerarşik yapının başında yer alırlar. Bu yapının alt kademesinin başında kaymakamlar vardır. İki yıl kaymakamlık yapan ya da iki yıl süre ile birinci kategoride bir görevi sürdürenler vali olarak atanabilir. İlçe kaymakamlığı dışında başka görevlerde en az 10 yıl görev yapan kaymakamlar veya diğer kamu görevlileri de vali olarak atanabilir.

1958 Anayasasında valinin görevi, "Hükümet temsilcisi olarak, ilde milli menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek, yasalara itaati sağlamak" biçiminde tanımlanmıştır. Her vali ilinde görevlerinin ve sorumluluklarının bütünlüğünü korumakla yükümlüdür. Vali, aynı zamanda Avrupa Birliği hukukunu ilde uygulayan kişidir.

Vali, İçişleri Bakanının emrinde olduğu kadar ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Siyasi bir memur olarak da Hükümete karşı tam bir bağlılık içindedir ve bu bağlılığın takdiri Hükümete aittir. Görevde kalması Hükümetin takdirine bağlıdır. Vali doğrudan görevden alınarak süresi 5 yılı geçmemek üzere merkeze çekilebilir. Bu durumda maaşında kısmi bir azalma söz konusu olmaktadır.

Valiler, valilik dışında başka görevlerde de istihdam edilebilir. Valiler diğer kamu görevlilerinin yararlandıkları güvencelerden yoksundur, sendikalara üye olamazlar, sadece dernek kurma hakları vardır. Bu sıkı yükümlülüklere karşın vali, görevin yararına olarak prestijini koruyacak, lojman, hizmetçi, otomobil gibi maddi olanaklardan yararlanır.

3.2. Valinin Genel Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Fransız sisteminde vali, kendi bölgesinde veya ilinde, merkezi hükümetin yerinden yapılması gereken emniyet, tarım, sağlık, bayındırlık, çevre, istihdam gibi hizmetleri yerine getirmektedir. Sayılan görevleri doğrultusunda il valisine 1982 reformu ile iki ana görev verilmiştir:

- Devlet gücünün kendisine emanet edildiği bir kişi olarak vali, yasalara itaati sağlar ve milli menfaatleri korur.
- Vali, başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın emri altında, devletin mülki yönetiminin faaliyetlerini etkili, sürekli ve bir bütünlük içinde sürdürmekle yükümlüdür (Keleş, 1994, s. 31).

Devletin temsilcisi olarak vali; ildeki diğer bütün makamların yetkilerine müdahale hakkına sahiptir. Vali, devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir. Devleti yükümlülük altına sokan sözleşmeler yapabilir, devlet mülkünün yönetimine müdahale eder, devleti mahkemede temsil eder, kamu maliyesinden yararlanan işletmeler karşısında hazinenin temsilcisidir, ödemelerde alacaklılara karşı devleti temsil eder ve ikinci derecede ita amiridir. Birinci derece ita amiri ilgili bakandır.

14.03.1964 tarihli Kararname, İlde devlet kuruluşlarının başı olarak valiyi, her bakanı doğrudan temsil eden, ilde emrindeki devlet memurlarının faaliyetini koordine eden ve onları harekete geçiren kişi olarak nitelendirmektedir.

Valinin otoritesi dışında tutulan kurumlar da vardır. Bunlar; milli eğitim kuruluşları, adli kurumlar, iş denetimi, vergi ve mali kuruluşlardır. Diğer tüm kuruluşlar hakkında karar alma ve yeni yetkiler kullanma hakkı sadece valiye aittir.

İl idare şube başkanlarının atanmasından önce vali bilgilendirilir. Onlara vali sicil notu verir. Bunların astlarının tayin ve terfilerinden valiye bilgi verilir. İl ve bölge kuruluşları arasındaki tüm yazışmalar valilik aracılığıyla yapılır. Vali tüm idari komisyonlara başkanlık eder. Bu yetkiler, valinin il özel idaresi yürütme organı olarak kullandığı yetkilerin kaybını bir nebze telafi etmektedir.

Hükümetin temsilcisi olarak vali; siyasal rolünü oynar, bu sıfatla genel

bilgi toplama görevine sahiptir. İlde temsilcisi olarak görev yaptığı Hükümeti kamuoyundaki gelişmelerden haberdar eder, kamuoyunu Hükümetin genel politikası doğrultusunda yönlendirir.

Genel yönetim organı olarak vali; kamu düzenini devam ettirmekten sorumludur. İlin bütününde idari polisi kullanır. Yedi ilde valinin emniyet ve asayişten sorumlu yardımcısı olarak başka bir vali bulunmaktadır. 04.01.1993 tarihli Kanun ile polisin adli yetkileri kaldırılmıştır.

02.03.1982 tarihli "Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun", valiye yerel yönetim temsilcileri ile işbirliği konusunda bazı görevler vermiştir. İl genel meclisi başkanı ve belediye başkanları, faaliyetlerine ilişkin olarak validen gerekli bilgileri isteyebilir. Buna karşılık, valiye de ihtiyacı olan bilgileri temin ederler. Her yıl vali, il genel meclisine ve bölge meclisine kendine bağlı kuruluşların faaliyetleri hakkında bilgi verir. Vali, il genel meclisi başkanı ile anlaşmalar yaparak, kendilerine bağlı kuruluşlar arasında işbirliği içerisinde çalışmalarını sağlar. Bu anlamda 06.02.1992 tarihli Yasa, yerel yönetim temsilcileri ile vali arasında sözleşmeler yapılarak, il kuruluşlarının, yerel yönetimlerce hazırlanan ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli projelerin gerçekleşmesine yardımcı olmalarına olanak sağlamıştır (Özer, 2000, s. 8).

02.03.1982 tarihli Kanun ile aynı zamanda adem-i merkeziyetçi sistem düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun temel olarak üç konuda yenilik getirmiştir:

1- Vali, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri üzerindeki "a priori" denetim yetkisini kaybetmiş, bunun yerine "a posteriori" olarak adlandırılan hukukilik denetimi gelmiştir (Boeuf, 2008, s. 40).

A priori denetim, bir kararın uygulamaya girmeden önce ilgili merciler tarafından denetlenmesi olarak tanımlanan yasallık ve yerindelik denetimidir. Denetim sonucunda kararların iptal edilmesi, geri gönderilmesi veya değiştirilerek onanması söz konusudur. A posteriori denetim ise bir kararın yürürlüğe girdikten sonra denetlenmesi olarak tanımlanan hukukilik denetimidir. Denetimi yapan idari merci kanuna aykırı gördüğü kararlar üzerinde değişiklik yapamaz, sadece idari mahkemeye başvurabilir (Eliçin-Arıkan, 2006, s. 278).

Yerel yönetim birimlerinin kararlarının yayımlanması ile, sadece çok

önemli olanların valiye gönderilmesi ile yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Vali, kendisine gönderilerek veya gönderilmeden yürürlüğe giren ve kanuna aykırı olduğunu düşündüğü kararlar hakkında, idari bir yöntem olarak ilgili yerel idareye söz konusu kararın kanuna aykırılığını belirten mektup yazma ve daha sonra idari mahkemeye başvurma yetkisine sahiptir. Vali idari mahkemeye gitmeden önce yerel yönetim birimi ile görüşerek söz konusu kararın kanuna aykırı olduğunu bildirmek zorundadır. Bu süreç, sadece iki kurum arasında kolaylıkla halledilebilecek bir meselenin mahkemeye gitmesini engellemek için öngörülmüş diyaloğa dayalı bir süreçtir. Daha önceki uygulamada valilerin ilgili kararları iptal etme yetkisi vardı. 1982 Yerelleşme Kanunu, valilerin denetim yetkisini kaldırırken, valiye gönderilmesi zorunlu olan kararları liste halinde belirtmiştir. Buna göre çok taraflı anlaşmalar ve kontratlar valilere gönderilmeleri ile yürürlüğe girmektedir (DGCL, 2008, s. 65).

Mesela, belediye başkanının trafik ve kentleşme ile ilgili aldığı kararlar valiye gönderilmek zorundadır (Boeuf, 2008, s.41). İlgili liste 13.08.2004 yılında çıkarılan Kanun ile küçültülmüştür. Yerelleşme Kanunu, illerdeki devlet temsilcileri tarafından yerel idari birimler üzerinde yapılan a posteriori denetimlerin belirtildiği yıllık raporların hükümet tarafından parlamentoya sunulmasını öngörmektedir (DGCL, 2008, s. 65).

2- Reform öncesi dönemde il ve bölgeler tarafından alınan kararların yürütmesi valiler tarafından yapılmaktaydı. Reform ile bu yetki, il genel meclis başkanına ve bölge meclis başkanına verilmiştir. İl valisinin, il ve bölge meclislerine başkanlık etme yetkisinin kaldırılması ile valiler sadece devlet tüzel kişiliğini temsil eder statüye sahip olmuştur (Boeuf, 2008, s. 42).

3- Bölgeler, mahalli idare yönetimi haline getirilmiştir. Böylece Fransız yönetim yapısı belediye ve illerin yanında üç kademeli bir yapıya kavuşmuştur.

Valiler, il özel idaresinin yürütme organı niteliğini kaybetmiş olsalar da, 10.05.1982 tarihli Kararname ile "İlde devlet otoritesinin emanet edildiği kişi" ve "ilde bulunan kamu görevlilerinin faaliyetlerinin genel yönetimini yürüten kişi" konumuna getirilmişlerdir. Görevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasında yeniden dağıtılması ile valilerin iş yükünde kısmi bir hafifleme olmuştur. Bununla birlikte, 01.07.1992 tarihli Kararname ile merkezin taşrada "yetki genişliği ilkesi"

ile donatılmış makamı olarak valilerin sorumluluğu daha da artmıştır.

1982 reformlarıyla yerel yönetimlerdeki yürütme organı işlevini kaybeden vali; halen düzeni koruma, yönetsel kurullara başkanlık etme, planlama ve planı uygulama, taşra yöneticilerinin performansını değerlendirme, kamu harcamalarını ve kamusal sözleşmeleri yapma, devlet-hükümet politikalarını uygulama ve uygulamayı denetleme yetkilerini korumakta, bu itibarla da taşra yönetiminin temel taşı olma konumunu sürdürmektedir. Öte yandan, tarım ve bayındırlık gibi teknik hizmet alanlarında valilik yetkilerinin kullanılması zorlaşırken, savunma, eğitim ve haberleşme gibi hizmet alanları da valilik yetkilerinin dışında kalmıştır. Bağımsız yargı ya da özel bir hiyerarşik yapıya sahip olan hizmetler (eğitim, fabrika denetimi vb.) valinin idaresi altında değildir. (Güler, 2005).

Fransa'da vali, ildeki kamu kurumları ile sağlık ve sosyal hizmetler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir (Karahanoğulları, 2004, s.38). Valinin kararları, bireysel ya da düzenleyici kararname biçimindedir. Vali karar alma yetkilerinden bir kısmını vali yardımcılarına ya da kaymakamlara devredebilir.

3.3. Valinin İç Güvenlik Yönetimindeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Fransız iç güvenlik sisteminin temel özellikleri incelenirken işaret edilmesi gereken ilk nokta, bu ülkede kamu düzeni (public order) kavramına, Anglosakson ülkelerine (ABD hariç) nazaran daha geniş bir anlam verildiğidir. Aynı şekilde, zabıta sözcüğü de değişik anlamda kullanılmaktadır. Kamu düzeninin korunması, sadece düzensizlik, güvensizlik ve asayişsizliğin sona erdirilmesi ya da bunların meydana gelmesinin önüne geçilmesi demek olmayıp, toplumda genel düzeni sağlamak amacıyla, düzenli bir toplum hayatının kurulması için gereken işlemlerin yapılmasını da içerir. Kamu düzeninin sağlanması sorumluluğundan bahsedilirken de, suç işlenmesinin önlenmesi veya genel asayişin sağlanmasının ötesinde, toplumsal ve ekonomik sorunların düzenlenmesi de kastedilmektedir. Anglosakson ülkelerinde ise kamu düzeni kavramı; güvenlik, esenlik ve sükûnun sağlanması şeklinde anlaşılmaktadır. Bu nedenlerle "zabıta yetkisi", Fransa ile diğer Kara Avrupası ülkelerinde ve ABD'de, hem toplumsal hayatın kamu düzeni amacıyla düzenlenmesini, hem de ülkede güvenlik, sükûn ve huzurun, yani dar anlamıyla kamu düzeninin sağlanmasını içermektedir (Nitas, 2003, s. 266).

Bu genel tespitten sonra sistemin diğer özelliklerine bakıldığında, merkezi polis teşkilatlarının genelde Napolyon geleneğini sürdüren Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Türkiye gibi ülkelerde görüldüğü söylenebilir. Farklı idari geleneğe sahip Batı Almanya ve Danimarka'da görülen merkezi polis örgütlerinin ise kendilerine has özellikleri bulunmaktadır.

Dinamik bir toplum yapısı, önemli nüfus hareketleri ve bunların sonucunda kamusal düzen bunalımları ile karşılaşan ülkelerde, polis (kolluk) hizmetlerinin merkezileşmesi kaçınılmazdır. Bu açıdan Fransız merkezi polisi Napolyon geleneğinin bir devamı olup, merkezi yönetimin kamu adına zor kullanma gücünün tek sahibi olması gerektiği, küçük yerel polis örgütlerinin daha çabuk dejenere olabileceği ve etkinliğini kaybedeceği varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımlar sonucu, Fransa'da bugün belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapan yerel polisin görevleri, bölgesel kamu düzenini sağlamak ve mevzuatın uygulanmasını temin etmekle sınırlıdır.

Öte yandan merkezi iç güvenlik sistemleri, yine Napolyon geleneğine göre "polis-jandarma" şeklinde ikili bir yapılanma gösterebilmektedir. Bu ikili yapılarda, jandarma, karabinieri, sivil muhafız gibi isimlerle anılan kırsal polis, savaş zamanlarında askeri polis görevlerini üstlenmekte, barış zamanlarında ise kısmen sivil, kısmen de askeri otoritelerin kontrolünde, idari ve adli kolluk görevleriyle çeşitli idari hizmetleri yerine getirmektedir. Bunların özlük, kuruluş, disiplin, eğitim ve hizmete alma işlevleri genelde askeri otoritelere bağlı bulunmaktadır. Fransa'da kırsal polis işlevi, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı milli jandarma tarafından üstlenilmiştir.

Çoğu yerde devlet polisi olarak adlandırılan ve piramidal bir yapıda örgütlenen polis ise, ülke çapında önleyici ve adli kolluk görevleriyle özel polisiye hizmetlerini yürütmektedir. Merkezi polis, genel olarak İçişleri Bakanlığı'ndaki bir merkezi birimden yönetilmekte ve merkezi polis politikalarının uygulanışı, hem yerel polis yöneticileri hem de valiler aracılığıyla sağlanmaktadır. Fransa'da polis hizmetleri, ülke genelinde İçişleri Bakanlığı'na bağlı Milli Polis Genel Müdürlüğü, yerel düzeyde ise sınırlı yetkilere sahip belediye polisi tarafından ifa edilmektedir.

Fransa'nın iç güvenlik sisteminde Başbakan, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, vali ve belediye başkanı, iç güvenlik otoriteleri ve idare makamlarıdır.

İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı ile işbirliği halinde Ulusal Polis ve Ulusal Jandarmanın seyyar güçlerinin koordinasyonunu üstlenmektedir. Sivil ve askeri güçler arasındaki ilişkiler ise askeri otoritenin ancak sivil yönetimin yazılı emriyle harekete geçebilmesi mantığına dayanmaktadır. Bu kural, milli jandarmaya ve belli durumlarda silahlı kuvvetlere emanet edilen kamu düzenini koruma operasyonlarında özellikle uygulanır. Fransız Silahlı Kuvvetleri olağanüstü durumlar dışında kamu güvenliğini sağlama görevinden ayrılmış, bu doğrultuda Avrupa'nın diğer gelişmiş ülkeleri paralelinde, iç güvenliğin sivil otoritenin ve bu otoriteye bağlı sivil polis birimlerinin inisiyatifine bırakılması ve askeri karakterli birimlere iç güvenlik alanında öncelik verilmemesi konusunda yasal önlemler alınmıştır (Nitas, 2003, s.266-267).

SONUÇ

Federal bir devlet olan ABD'nin başkanlık sistemine dayalı yönetim yapısında, federal hükümetin alt birimleri durumunda olmayan, egemenlik hakkına sahip eyalet yönetimleri vardır. Eyaletler, federal sistemdekine benzer bir şekilde yönetilirler ve her eyaletin kuvvetler ayrılığını tesis eden yazılı bir anayasası, halkın seçtiği kişilerden oluşan bir eyalet meclisi ve bağımsız mahkemesi bulunmaktadır. Aynı zamanda seçimle göreve gelen hükümet kuruluşları ve yetkilileri mevcuttur. Eyaletler yasa yapma ve uygulama, vergi toplama ve federal hükümetin veya diğer eyaletlerin çok fazla etkisinde kalmadan işlerini yürütme yetkisine sahiptir.

Türkiye ise üniter bir devlettir ve parlamenter sistem ile yönetilmektedir. Bu sistemde de var olan "kuvvetler ayrılığı" ilkesini muhteva eden yazılı Anayasamız gereğince, ülkemizde halkın seçtiği milletvekillerinden müteşekkil tek bir yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme organı olan Hükümet ve bağımsız yargıyı temsil eden ve bütün ülke sathında görevli ve yetkili olan mahkemeler bulunmaktadır.

ABD'de eyaletlerin yürütme organı, hükümetin günlük işlerini idare etmek, çeşitli hizmetler sunmak ve yasaları uygulamakla sorumludur. Yürütme organının başındaki üst yönetici olan vali, eyalet çapında yapılan doğrudan seçimle işbaşına gelir. Eyalet valisi, normal olarak dört yıl için seçilir ve birçok eyalette ikinci defa yeniden seçilebilir. Valinin asıl görevi, eyalet halkının günlük yaşamlarıyla ilgili güvenlik, eğitim, ulaşım, nüfus hizmetleri, sağlık gibi pek çok

önemli hizmeti sunmaktır. Valiler eyalet yöneticisi olarak eyalet kanunlarını uygulamakla sorumludur ve eyaletin yürütme birimlerini denetler. Eyalet lideri olarak vali, yönetimin emirleri, yönetim bütçeleri, kanun teklifleri ve veto gibi araçları kullanarak yeni politika ve stratejilerini geliştirir ve uygular.

Eyaletin genel güvenliğinin sağlanması görevi valiye aittir. Eyalet anayasalarında yer alan hükümler gereğince vali, kişisel hak ve özgürlüklerin korunması, iç güvenliğin sağlanması için yasaların uygulanması ve önleyici kolluk hizmetlerinin ifasından sorumludur. Valinin olağanüstü koşullarla ilgili de bazı sorumlulukları mevcuttur. Vali, doğal afet ve iç isyan gibi olağanüstü koşullarda askeri unsurlardan yardım isteme yetkisine sahiptir.

19. yüzyıl Kıta Avrupası yönetim sisteminden etkilenen Türkiye ise, son zamanlarda gerçekleştirilen demokratik açılımlar ve yerelleşme politikaları ile yerel yönetimlere daha fazla önem verilmesi nedeniyle biraz yumuşatılmış da olsa, güçlü bir merkezi yönetimin sorumluluğunda sunulan hizmetlerin taşrada yürütülmesine ilişkin örgütlenme açısından "kapsayıcı valilik sistemi" olarak adlandırılan "İl sistemi"ni seçmiş bir ülkedir.

Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından illere ve ilçelere ayrılmıştır. İllerin idaresi "yetki genişliği" ilkesine dayanmaktadır. İllerin başında atama ile getirilen, doğrudan merkezi yönetim adına İl'in en yüksek yöneticisi olan ve kendisine önemli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiş bir vali bulunmaktadır. Vali, İlde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

Güvenlik, sağlık, eğitim, bayındırlık, kültür vb. devletin temel görevleri olan birçok hizmet ile devlet ve hükümet politikalarında yer alan uygulamalar ve yenilikler, taşrada temsil yetkisi olan valiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu görevlerin yerine getirilmesi ve eşgüdümün sağlanması valilerin temel işlevleridir.

Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. ABD'de olduğu gibi Türkiye'de de vali, ildeki kamu düzenini ve güvenliği sağlarken, bütün kolluk güçlerinden ve olağanüstü durumlarda askeri birliklerden yararlanır.

Türkiye ile Fransa'nın karşılaştırılmasına baktığımızda ise; Fransa tekçi

bir devlet geleneğine sahiptir. Ancak, özellikle 1980'li yıllarda başlayan reform çalışmaları ile birlikte yerellik ilkesine kaymalar başlamıştır. 02.03.1982 tarihinde gerçekleştirilen reform ile yerel yönetimler üzerinde valinin sahip olduğu vesayet yetkisi kaldırılmış, bölge yönetimi yerel yönetim olarak kabul edilmiş ve ilde valinin sahip olduğu yürütme gücü genel meclise verilmiştir. Bu tarihten sonra çıkarılan yasalarla, iller ve yerel yönetimler lehine birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir.

06.02.1992 tarihinde yapılan diğer bir reform ile de, devletin ülkesel örgütlenmesi için "yetkide yakınlık" ilkesi getirilmiş, yetki genişliğine konu olan hizmetler için genel yetki ilkesi öngörülmüş ve merkezi idarelerin yetkileri "sadece ulusal nitelik taşıyan veya yasa gereği gerçekleştirilmesi bölgesel ölçeğe bırakılamayacak olan hizmetlerle" sınırlandırılmıştır. 2003 yılında yapılan bir Anayasa değişikliği ile "âdem-i merkeziyet" ilkesi anayasal güvence altına alınmıştır.

Fransa'da, 1800 yılında Napolyon tarafından kurulan kamu yönetimi sistemi ile, merkezi yönetimin hiyerarşisi altında kalacak taşra teşkilatlanması olarak "valilik sistemi" kurulmuştur. Bu sistemin başında bulunan vali, taşrada devleti ve yönetimi temsil eden görevlidir. Vali, İçişleri Bakanı ve Başbakanın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.

Fransız anayasasında valinin görevi, "Hükümet temsilcisi olarak, ilde milli menfaatleri korumak, yönetimi denetlemek, yasalara itaati sağlamak" biçiminde tanımlanmıştır. Vali, İlin bütününde idari polis teşkilatını kullanarak kamu düzenini devam ettirmekten sorumludur. Kamu güvenliğini sağlama görevi sırasında, olağanüstü durumlarda Fransız Silahlı Kuvvetleri'nden yardım isteyebilir.

Vali, devletin manevi kişiliğini temsil eden kişidir ve aynı zamanda hizmet durumlarına göre ayrı ayrı her bakana karşı sorumludur. Siyasi bir memur olarak da Hükümete karşı tam bir bağlılık içindedir ve bu bağlılığın takdiri Hükümete aittir. Görevde kalması Hükümetin takdirindedir.

Türkiye'nin kamu yönetimi sistemi ile Fransa'nın kamu yönetimi sistemi arasında büyük benzerlikler bulunmaktadır. Bu iki ülkenin benimsediği kamu yönetim sisteminin aynı "aile" içinde yer almasının nedenleri, Türk idare hukukunun kökenleri içerisinde gizlidir. Osmanlı'nın modernleşme çabalarında

ve Cumhuriyet ilk yıllarındaki devlet örgütlenmesinde model olarak alınan ülke Fransa olmuştur. O dönemde kurulan idari yapılar ve devlet faaliyetlerine uygulanan idare hukuku rejimi hemen hemen aynen bu ülkeden alınmıştır.

Türkiye'deki sivil teşkilatlanmada başlıca örneğimiz Fransa sistemi olmuştur. Hükümetin kabine yapısı ile Bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, özel idare ve belediye kuruluşları Fransız sisteminden uyarlanmıştır. Aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması da, özü itibariyle Fransız modeli olan "kapsayıcı valilik sistemi" esas alınarak gerçekleştirilmiştir. Valilerin atanmaları, statüleri, görev, yetki ve sorumlulukları bakımından da Fransa ile büyük benzerlikler bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Aruoba, Ç. (1976). Bürokrat Kesim İçinde Mülki Amirin Yazgısı: Göreli Gelir ve Statü Gerilemesi, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Arrondissements of France, (2015). http://en.wikipedia.org/wiki/Arrondissements_of_France, (erişim tarihi: 16.04.2015)

Ballotpedia, (2015). http://ballotpedia.org/Governor, (erişim tarihi: 16.04.2015)

Bennett, R. J. (ed.), (1993). European Local Government Systems, Local Government in the New Europe, London and N.York: Belhaven Press.

Best, R. A., (2003). U.S. Intelligence and Policymaking: The Iraq Experience, Congressional Research Service, Washington, DC: Library of Congress.

Boeuf, J. ve Manuela, M. (2008). Les Collectivités territoriales et la décentralisation, 4. édition, Paris: La documentation française.

Canatan, B. (2001). "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, ss: 7-25.

Canatan, B. (2006). Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), İstanbul: Alfa Aktüel.

Çınar, B. (1997). Devlet Güvenliği, İstihbarat ve Terör, Ankara: SAM Yayınları.

Çoker, Z. (2003). Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.

Damatlar, F, (2000). Mülki İdare Amirleri ve Etkili Liderlik, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: TODAİE.

Delamarre, M. (2009). L'administration et les institutions administratives, Paris: La documentation française.

DGCL (Direction générale des collectivités locales), (2008). "Historique de la décentralisation de 1789 a aujourd'hui", www.dgcl.interieur.gouv.fr, (erişim tarihi: 11.04.2012).

DHS (The Department of Homeland Security), (2002a). Proposal to Create the Department of Homeland Security, June 2002, http://www.dhs.gov/xabout/

history/publication_0015.shtm, (erişim tarihi: 12.02.2014).

DHS (Department of Homeland Security), (2002b). "Reorganization Plan", November 2002, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/reorganization_plan.pdf, (erişim tarihi: 14.02.2014).

Eliçin-Arıkan, Y. (2006). Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), İstanbul: Alfa Aktüel.

Gaudemet, Y. (2005). Droit Administratif, 18. édition, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Güler, B. A. (2005). "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", Mülkiye Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 246, ss: 89-120.

Günay, Ö. F. (1999). Vali Atamalarına İlişkin Yeni Bir Model, Sivas: Özemek Matbaası.

Günday, M. (2003). İdare Hukuku, 6. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Karahanoğulları, O. (2004). Fransa, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, A.Ü.SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Ankara.

Kayıkçı, S. (2003). "1982 Yerel Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 3, ss: 22-47.

Keleş, R. (1994). Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi.

Köksal, E. (1969). "Türkiye'de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, Cilt: 2, Sayı: 1, ss: 108-124.

Les collectivités locales en chiffres, (2015). http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Chapitre_2%283%29.pdf, (erişim tarihi: 16.04.2015).

Murphy, S. D., (2002). "Terrorist Attacks on World Trade Center and Pentagon", The American Journal of International Law.

National Governors Association, (2015). http://www.nga.org/cms/home/management-resources/governors-powers-and-authority.html#overview., (erişim tarihi: 20.04.2015).

Nitas, K. (2003). Yirmi Birinci Yüzyılda Yönetim, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını.

Oberdorff, H. (2006). Les Institutions Administratives, 5. édition, Paris: Dalloz.

Özay, İ. (1981). "Yeni Vali", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, ss: 41-109.

Özer, A. (1993). "Genel İdarenin Taşra Kuruluşları ve Mülki İdare Amirleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 401, ss: 493-536.

Özer, A. (2000). "Fransa'da Vali ve Kaymakamların Görevleri ve Statüleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 429, ss: 1-20.

Peterman, A. L. (2005). Elements of Civil Government, February 12.

Pınar, İ. (1993). Açıklamalı ve İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu ile Diğer Personel Kanunları, Ankara: Seçkin Yayınları.

SETAV, (2005). "Amerika Hakkında, ABD Nasıl Yönetilir", http://www.setav.org/ups/dosya/22941.pdf., (Erişim Tarihi: 16.04.2015).

Şaylan, G. (1976). Cumhuriyet Dönemi Mülki İdare Amirliğinin Tarih Mirası ve Ana Gelişme Süreçleri, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Sorunları, Ankara: Türk İdare Derneği Yayınları.

Tümer, A. (1969). Merkez Valiliği Üzerine Bir Araştırma, İçişleri Bakanlığı İç Düzen Çalışmaları, Ankara.

Türker, M. (2003). Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi, 21. Yüzyılda Yönetim, Koraltay Nitas (Ed.), Yayın No: 2, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.

The U.S. Commission on National Security/21st Century, (2001). "Road map for national security: Imperative for change", http://govinfo.library.unt.edu/nssg/PhaseIIIFR.pdf, (erişim tarihi: 12.02.2014).

The Gilmore Commission, (2000). The Gilmore Commission Final Report, Washington DC: White House.

Van Auken, Bill, (2013). Amerika'nın askerileştirilmesi, World Socialist Web Site, http://www.wsws.org/tr/2013/jul2013/pers-j31.shtml, (erişim tarihi: 24.01.2014).

Verpeaux, Michel, (2006). Les collectivités territoriales en France, 3. édition, Paris: Dalloz.

Vital-Durand, Emmanuel, (2008). Les collectivités territoriales en France, 7. édition, Paris: Hachette Livre.

Yılmaz, M. (1992). The Strong State and Local Government: Decentralization in France and Turkey, Yüksek Lisans tezi, Ankara: Bilkent Üniversitesi.

OMBUDSMAN KAVRAMI VE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI: TEMEL YÖN, NİTELİK VE ÖZELLİKLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Bekir PARLAK*
Kadir Caner DOĞAN**

ÖZ

Ombudsman, kısaca vatandaşların kamu yönetimleri karşısında şikâyetlerini alan ve bu şikâyetleri inceleyen bir kamu kurumudur. Ombudsman, dünyada öncelikle İsveç'te uygulanmaya başlamıştır ve günümüzde dünyanın tüm kıtalarında yüzlerce ülkede uygulanmaktadır. Bu şekilde ombudsmanın, dünyanın farklı siyasal ve yönetsel kültürlerinde uygulama alanı bulunsa da ombudsmanın kendi bünyesinde bulunan bir takım kendine özgü özellikleri, nitelikleri, yönleri ve işlevleri bulunmaktadır. Bu makale de ombudsmanın bu özeliklerine bağlı olarak seçilmiş ülke örneklerinden hareketle ombudsmanın sözü edilen yön ve niteliklerini daha belirgin kılma amacını gütmektedir.[1]

Anahtar Kelimeler: Ombudsman, Kamu Yönetimi, Seçilmiş Ülke Ombudsmanları, Temel Yön, Nitelik ve Özellikler.

[1] Bu çalışmanın hazırlanmasında 2014 yılında Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda bu çalışmanın yazarı tarafından sunulan ve kabul edilen "Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi" adlı doktora tezinden büyük oranda yararlanılmıştır.

* Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi, bepar@uludag.edu.tr
** Yrd. Doc. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, kadircanerdogan@gumushane.edu.tr

M.G.T: 17.02.2015 / D.S.T: 19.04.2015

OMBUDSMAN CONCEPT AND OMBUDSMAN PRACTICES IN SELECTED COUNTRIES: AN EVALUATION ON BASIC ORIENTATION, QUALITY AND FEATURES

ABSTRACT

The ombudsman, in short space of complaints in the face of public administration of citizens and and is a public institution to examine these complaints. The ombudsman, firstly in the world began to be implemented in Sweden and currently being implemented in hundreds of countries around the world on all continents. In this way, the ombudsman also possible to find applications in various political and administrative culture of the world's, ombudsman has unique characteristics, qualities, aspects and functions. This article also ombudsman depending on the properties, moving from selected countries mentioned example is the direction and nature of the ombudsman seeks to make it more obvious purpose.

Key words: *Ombudsman, Public Administration, Selected Countries Ombudsmen, Basic Orientation, Quality and Features.*

GİRİŞ

Ombudsman, genel olarak kabul edildiği biçimiyle Parlamento tarafından atanan, vatandaşların kamu yönetimleri karşısında korunmasını ve savunulmasını gerçekleştiren bir devlet kurumudur. Tarihte resmi olarak ilk defa İsveç'te uygulanmaya başlayan bu kurum, birkaç yüzyıl bekledikten sonra Avrupa'nın diğer ülkeleri ve dünyanın diğer kıtalarına yayılım göstermiştir.

Ombudsman, bu şekilde dünyanın farklı kıta ve coğrafyalarında ülkeler tarafından benimsenir ve uygulanırken, uygulanmakta olan ülkenin siyasal ve yönetsel kültürüne bağlı olarak değişim yaşayabilmektedir. Ancak kabul edildiği biçimiyle ombudsmanın temel bazı ortak yön, nitelik ve özellikleri bulunmaktadır. Bu hususlar, *"bir ombudsmanı ombudsman yapan"* temel yön, nitelik ve özelliklerden meydana gelmektedir.

Bu makalenin temel araştırma sorusu, dünyanın farklı coğrafyalarında uygulanmakta olan ombudsmanlığın, farklı ülkelerde uygulanmasına rağmen bu ülkelerde temel bazı ortak yön, nitelik ve özelliklere sahip olduğu görüşüne dayanmaktadır. Bu araştırma sorusuna bağlı olarak çalışmanın birinci bölümünde ombudsmanın kavramsal açıklaması yapılmış, yukarıda sözü edilen temel yön, nitelik ve özellikleri belirlenmiştir. İkinci bölümde dünyanın farklı kıtalarından ülkelerin ombudsmanlık kurumu uygulamaları ele alınmıştır. Üçüncü bölümde bu ülke ombudsmanlık kurumu uygulamaları ombudsmanlığın temel yön, nitelik ve özellikleri çerçevesinde karşılaştırılmış ve değerlendirilmiştir. Sonuç bölümünde de çalışma ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. OMBUDSMAN

1.1. Tanımı

Ombudsman, tarihte ilk olarak İsveç'te ve diğer İskandinav ülkelerinde uygulanmaya başlanmıştır (Gellhorn, 1966a, s. 94) ve temel olarak vatandaşları kamu yönetiminin kötü yönetim uygulamaları ve insan hakları ihlallerine karşı korumakla görevli bir kurumdur (Gammeltoft-Hansen, 1995, s. 105; Altuğ, 2002, s. 9). Ombudsman, İskandinav ülkelerinden sonra 20. yüzyılda dünyanın tüm kıtalarında ülkeler tarafından uygulanmaya başlamış ve yaygınlaşmıştır. Kelime kökeni olarak ombudsman, İsveç dilinde delege, Kral ve halk arasındaki

bir elçi veya avukat anlamına gelmektedir (Fendoğlu, 2011, s. 26; Rowat, 1973, s. 2). Bu çerçevede temel olarak ombudsman, bir kişi veya kurum olarak vatandaşların veya diğer vatandaş tabanlı sivil oluşumların devlet ve kamu yönetimi karşısında hak ve yetki ihlallerine karşı korunmasıyla görevli bir yapıdır. Aşağıda, ombudsmanlık konusunda akademik literatüre katkı sağlamış çeşitli ülkelerden çeşitli bilim adamlarının görüşlerine ve bazı uluslararası ombudsmanlık örgütlerinin ombudsmanlık konusundaki tanımlarına yer verilmiştir. Bu şekilde de ombudsmanın geniş düzeyde farklı yönlerine ulaşmak amaçlanmıştır.

Rowat (1965, s. 7)'a göre ombudsman, hükümet ve kamu yönetimi kuruluşlarının haksız uygulamalarına karşı vatandaşlardan gelen şikayetleri araştıran ve soruşturan bir Parlamento kurumudur.

Reif (2004, s. 1)'e göre ombudsman, vatandaşlardan gelen şikayetleri alan ve çözüme kavuşturan, yürütmenin idari eylem ve işlemlerini denetleyen ve tercihen yasama organı tarafından kurulmuş bir kamu sektörü kurumudur.

Gammeltoft-Hansen (1995, s. 105)'e göre ombudsman, kamu yönetiminin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılarak geliştirilmesi ve kamu yönetimi sorunlarının ve kötü yönetim uygulamalarının çözülmesi için bir garantör konumunda bulunan vatandaşın bekçisidir.

Seneviratne (2002, s. 2)'ye göre ombudsman, bağımsız olarak hareket eden ve vatandaşlardan kendisine ulaşan şikayetleri belirli prosedürler ve kurallar çerçevesinde alan ve araştıran bir görevlidir.

Akademik literatürde sıkça atıf alan Uluslararası Barolar Birliği (International Bar Association-IBA)'nin yaptığı tanımlamaya göre ombudsman, anayasa ile yetkilendirilmiş ve Parlamento adına yasal bir eylemle hükümet kuruluşları, resmi makamlar ve kamu görevlileri veya o yönde hareket eden kurum ve kuruluşlar üzerinde inceleme görevi olan, kamu yönetiminin veya idarenin hatalı eylemlerine karşı önerilerde bulunan, hazırlamış olduğu raporu Parlamento'ya sunan ve yasal olarak Parlamento'ya karşı sorumlu olan yüksek düzeyde bir kamu görevlisinin bağımsız olarak başında bulunduğu bir görevli veya kurumun adıdır (Seneviratne, 1994, s. 5).

Merkezi Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan Ulusal Demokrasi Enstitüsü (National Democracy Institute-NDI)'ne göre ombudsman, *"kamu yönetimi otoriteleri tarafından yapılan kararlar ve eylemlerle ilgili olarak meydana gelen başarısızlıklar karşısında vatandaşlar tarafından gelen şikayetlerle ilgilenen bir kurumdur"* (NDI, 2005, s. 6).

Amerika Ombudsmanlar Birliği (The U.S. Ombudsman Association)'nin İsveç Parlamento ombudsman modelini esas alarak yapmış olduğu tanımlamayla ombudsman; "*bürokrasinin istenmeyen eylem ve işlemleri karşısında vatandaş haklarını koruyan ve Parlamento'ya karşı sorumlu olan bir kamu kurumudur"* (Abedin, 2006, s. 219-220).

Oytan (1975, s. 195-196)'ın yerinde ve geniş tanımlamasına göre ombudsman*, "prensip itibariyle Parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar, Parlamento'ya karşı da bağımsız olan, yönetimin eylem ve işlemlerinden zarar gören kişilerin hiçbir şekle bağlı olmaksızın yaptıkları şikayetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış, yönetimin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icrai karakter taşımayan önerilerde bulunmak ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur".*

Yukarıda literatür çerçevesinde, tanımlardan da anlaşıldığı gibi ombudsman, genel olarak vatandaşların mağduriyet konularına ilişkin olarak kamu yönetimini dışardan denetleyen, bağımsız, objektif, özerk bir kuruluş olarak tasarlanmıştır. Bu bağlamda ombudsman, Parlamento'nun bir yardımcısı olarak vatandaşlardan gelen şikayetler doğrultusunda ve kimi zaman da kendi inisiyatifi (resen) ile harekete geçen, mevcut sorunu çözmek için kamu yönetimi, yöneticiler ve vatandaşlarla aktif ilişkiler içerisinde bulunan, kamu yönetiminin kötü yönetim uygulamalarını ve insan hakları ihlallerini ortadan kaldırmaya çalışan bir kamu kurumu veya görevlisidir. Ayrıca yukarıdaki tanımlamalar, genel itibariyle ombudsmanın belirli özellik, yön ve niteliklerine vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla *"bir ombudsmanı ombudsman yapan"* bazı ortak yön, özellik ve niteliklerden de bahsedilebilmektedir.

1.2. Özellikleri ve Nitelikleri

Ombudsman, yukarıda da ifade edildiği üzere öncelikle İsveç'te ortaya çıkmış ve daha sonrasında diğer dünya devletlerine yayılım göstermiş bir kurumdur. Nitekim ombudsman, diğer dünya devletlerine yayılırken, her ülkenin kendi siyasal ve yönetsel kültürüne bağlı olarak değişik biçimler almıştır. Ancak etraflı bir biçimde düşünüldüğünde değişik kültürlerde veya bölgelerde kurulan ombudsmanların belirli özellik, yön ve nitelikleri bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Hill (1974, s. 1077)'e göre ombudsmanın temel özellikleri veya nitelikleri arasında şunlar bulunmaktadır:

*"Yasa ile kurulmaktadır; fonksiyonel olarak özerktir; kamu yönetimini dışarıdan denetlemektedir; operasyonel olarak hem yasama hem de yürütme organları karşısında bağımsızdır; uzmandır, özel bir ihtisasa sahiptir; partizan değildir; normatif olarak evrenseldir; vatandaş merkezlidir; g*örünür ve erişilirdir*".*

Ombudsmanla ilgili bu ifadelere ek olarak Amerikan Barolar Birliği (American Bar Association-ABA) tarafından ombudsmanın temel yönleri daha geniş olarak şu şekilde ifade edilmiştir (Howard, 2010, s. 7-8):

"Ombudsman, tüm organ veya merciler karşısında özerktir; ombudsman, yasama organına karşı sorumlu bir kurum olarak diğer devlet organları karşısında bağımsızdır; ombudsman, yürütme veya yasama organları tarafından atanabilmektedir; ombudsman, en az beş yıl gibi uzun bir dönem için atanmakta veya kurulmaktadır; ombudsmanın maaşı, devlet içerisindeki en üst kamu görevlisinin maaşına eşittir; ombudsman, herhangi bir özel girişim veya yasal düzenleme ile sınırlanmadan kendi yardımcılarını seçebilme yetkisine sahiptir; ombudsman, bir kamu görevlisi, kurum veya ajanı tarafından işlenen her türlü olayı bağımsız bir biçimde inceleyebilmekte ve analiz edebilmektedir; ombudsman, tüm kamusal nitelik taşıyan bilgi ve belgelere ulaşabilmektedir; ombudsman, kamu yönetimi içerisinde ihlal veya düzensizlik tespit ettiği alanlarda kamu yönetimi ve yöneticilerine gerekli telkinlerde bulunabilmekte ve öneriler yapabilmektedir; ombudsman, yetki alanına girmeyen şikayetleri reddedebilme gücüne sahiptir; ombudsman, ilgili kamu yönetimi veya yöneticilerini eleştirebilmekte ve sorun veya sorunları kamuoyu ile de paylaşabilmektedir".

Yine Hill (1976, s. 12-13) tarafından ombudsmanın temel yönlerinin yanı sıra bu yönlere yönelik temel işlevleri de şu şekilde belirlenmiştir:

"Ombudsman, kamu yönetimini dışarından denetleyen bir kurumdur; ombudsman, bağımsız ve özerk bir kurumdur; ombudsman, vatandaşların yakınmaları doğrultusunda harekete geçen bir kurumdur; ombudsman, denetim ve incelemeleri sonucunda ulaştığı sonuçları (yıllık rapor) Parlamento'ya sunmaktadır ve bu bağlamda da Parlamento adına faaliyet göstermektedir; ombudsmanın denetim ve incelemeleri sonucunda varmış olduğu bulgular ve bu bulgulara dayalı öneriler, kamu yönetimleri üzerinde herhangi bir yaptırım özelliği taşımamaktadır; ombudsman, yayınlamış olduğu raporlarla Parlamento'nun ve kamuoyunun dikkatini bu yöne çekmeye çalışan bir uyarı mekanizmasıdır".

Yukarıda ifade edilen yönlere ve işlevlere bağlı olarak Gellhorn (1966b, s. 9-10) da, genel olarak ombudsmanın özelliklerini şu şekilde açıklamaktadır:

"Ombudsman, yasama (Parlamento) organı tarafından kurulmaktadır, ancak bu organdan bağımsızdır; ombudsmanın yasama organına karşı sınırlı düzeyde bir sorumluluğu vardır; *ombudsman, yürütme organına karşı da bağımsızdır ve yürütmenin kontrol ve himayesi altında değildir; ombudsmanın kamuyu ilgilendiren bilgi, belge ve arşivlere karşı sınırsız bir erişim hakkı bulunmaktadır. Bu şekilde yönetsel sorunlara ilişkin anında müdahale edip, çözümler üretebilmektedir; ombudsman, kamu bürokrasisi ile ilgili herhangi bir sorun karşısında son derece titiz çalışmakta ve çalışmalarını düzenli ve sistematik bir biçimde sonuçlandırmaktadır. Bu şekilde hem vatandaş hem de idare ombudsmanın sonuçlarına saygı duymaktadır".*

Bunlara ek olarak; Rowat (1997, s. 2 - 3), İsveç modelini (Parlamento Ombudsmanı) esas alarak ombudsmanın özellikleri konusunda aşağıdaki tespitleri yapmıştır:

*"Ombudsman bir yürütme ya da yargı organı değildir; parlamento tarafından atanması ve hazırladığı raporlar ve yorumları nedeniyle yasamaya yakındır; hazırladığı rapor, Parlamento'nun bir komitesi tarafından incelenir ve gerekirse bir işleme dönüştürülür; ombudsman, politik bakımdan da yasamaya karşı bağımsızdır; d*ört yıl için seçilen ombudsmanın seçiminde Parlamento'daki tüm partilerin uyuşma ve uzlaşması ile *atama kararnamesi kabul edilir; ikinci*

ve üçüncü kez seçilme olanağı olan ombudsman bu nedenlerle de bağlı gibi göründüğü Parlamento'ya karşı da bağımsızlığını koruyabilmektedir; ombudsman, icrai nitelikli, kendiliğinden sonuç doğuran ve ilgilileri bakımından bağlayıcı karar alma yetkisine sahip değildir; yargı ve idare üzerinde denetim yetkisi bulunmayıp, yetkisi sadece "araştırma" ile sınırlıdır. Ayrıca hukuka aykırılık, adaletsizlik ve haksızlığı araştırıp bulma ve çözüm önerme yetkisine sahiptir; *ombudsman, araştırma yapma ve buna ilişkin tüm olanakları kullanma inisiyatifine sahiptir. Kendisine gelen başvuru ile ya da kendiliğinden (resen) denetim başlatılabilir; ombudsmana yapılacak başvuru hiçbir şekle tabi değildir"*.

Yukarıda ifade edilen *"bir ombudsmanı ombudsman yapan"* temel yön, özellik ve nitelikler değerlendirildiğinde; ombudsmanın yasa ile kurulan, görev ve eylemlerinde bağımsız, tarafsız ve özerk olan, kamu yönetimini dışarıdan objektif bir biçimde denetleyen, kendisine ulaşan şikayetleri belirli kural ve prosedürler çerçevesinde inceleyen, Parlamento tarafından atanan ve ona bağlı bir biçimde işleyen, yıl içerisinde incelemiş olduğu faaliyetlerine ilişkin bir yıllık raporunu Parlamento'ya sunan ve bu rapordan kamuoyunu haberdar eden bir kurum olduğu anlaşılmaktadır.

2. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE VE BİRLİKTE OMBUDSMANLIK KURUMU UYGULAMALARI

Çalışmanın bu bölümünde dünyada ombudsmanlık kurumunun yayılmasında ve gelişmesinde etkili olmuş olan 7 farklı ülke (İsveç, Danimarka, Yeni Zelanda, Amerika Birleşik Devletleri-ABD, İngiltere, Fransa, Polonya) ve bir uluslarüstü birliğin (Avrupa Birliği-AB) ombudsmanlık kurumu uygulamaları; ombudsmanlığın kuruluşu, görevleri, başvuru şekilleri, çalışma biçimi, denetimlerin sonuçlandırılması ve denetimlerin etkinliği-yaptırımı konuları çerçevesinde ana yönleriyle açıklanmıştır. Dolayısıyla ülke ve birlik ombudsmanlık kurumlarının incelenmesinde yapısal-kurumsal ve işlevsel yönler hakkında genel düzeyde bilgi verilmiştir.

2.1. İsveç Ombudsmanı

İsveç'te ombudsmanlık kurumu, 1800'lü yıllardan beri önemli yönleri ve özellikleri olan bir kurum olarak yer almaktadır (Rosenthal, 1964, s. 226). İsveç'te ombudsmanlık kurumu, Parlamento Ombudsmanı (Parliamentary Ombudsman)

olarak isimlendirilmektedir (Weeks, 1978, s. 105). İsveç Ombudsmanlık Kurumu (JO, Justitie Ombudsman), resmen 1809 Anayasası ile düzenlenerek bir devlet kurumu haline gelmiştir (Jägerskiöld, 1961, s. 1080). İsveç Ombudsmanı'nın başlıca görevi, hukukun üstünlüğünün sağlanması ve İsveç Anayasası'nın ve diğer yasal düzenlemelerin getirmiş olduğu insan hak ve özgürlüklerinin devlet otoriteleri karşısında korunmasıdır (Reif, 2004, s. 6). İsveç Ombudsmanı'nın görev alanı, ilk kurulduğu yıllarda yargı otoriteleri ve onlara bağlı yönetsel organlarla sınırlı iken 1950'li yıllardan sonra kapsamı genişleyerek diğer yönetsel otoriteleri ve yerel yönetimleri de içerisine almıştır (Orfield, 1966, s. 16). İsveç'te ombudsmana başvurabilmek için herhangi bir şekil şartı öngörülmemektedir (Al-Wahab, 1979, s. 86). Şikâyet sahibinin İsveç'te yaşıyor olması veya İsveç vatandaşı olması da şart değildir (Eklundh, 2000, s. 428). İsveç Ombudsmanlık Kurumu, devlet kurumları içerisinde sorun oluşturabilecek tüm şikâyetlerle ilgilenmektedir ve sadece şikâyet üzerine harekete geçmemekte, aldığı bir duyum ya da gazete haberlerinden yola çıkarak da araştırma, inceleme ve denetimler gerçekleştirebilmektedir (Holmgren, 1988, s. 155). Ancak İsveç Ombudsmanlık Kurumu, daha çok vatandaşlardan gelen şikâyetler doğrultusunda harekete geçmektedir (Bexelius, 1968, s. 13; Modeen, 2000, s. 318). Parlamento ombudsmanları, 1986 tarihli "*Parlamento Ombudsmanlarının Yapılanması ile İlgili Yasa"*ya göre her yıl yıllık raporlarını resmi bir biçimde Parlamento'ya sunmaktadırlar (Stern, 2008, s. 415) ve bu raporlara, Meclis Anayasa Komisyonu'nun görüşleri de eklenmektedir (Weeks, 1978, s. 106; Lundvik, 1983b, s. 184). İsveç Ombudsmanı'nın kesin hüküm verme yetkisi yoktur. İsveç Parlamento Ombudsmanı, kamu kuruluşlarının idari eylem ve işlemleri ve yargının idari konularla ilgili gelişimine yönelik Hükümete (Modeen, 2000, s. 318) ve Parlamento'ya (Bexelius, 1965, s. 33) öneriler getirebilmektedir. İsveç Ombudsmanı'nın Parlamento'ya sunmuş olduğu yıllık raporlar ve yıl içerisinde yayınlamış olduğu bültenler, medya tarafından ilgiyle takip edilmektedir ve medya tarafından konu ile ilgili yorumlar yapılmaktadır (Weeks, 1978, s. 106).

2.2. Danimarka Ombudsmanı

Danimarka'da ombudsmanlık kurumu, 1953 yılında Anayasa değişikliği ile anayasal bir kurum haline gelmiştir (Gøtze, 2009a, s. 173). 1954 yılında da sivil ve askeri yönetimle ilgili olarak bir tek ombudsman ataması gerçekleştirilmiştir. Danimarka Parlamento Ombudsmanı, kamu hukukunun her geçen gün artan

düzenlemeleri ve genişleyen ve karmaşıklaşan kamu yönetimi eylem ve işlemleri karşısında vatandaşların savunuculuğunu ve koruyuculuğunu yapmaktadır (Gammeltoft-Hansen, 1995, s. 105). Danimarka Parlamento Ombudsmanlık Kurumu, geniş bir alanda etkilidir (Gøtze, 2009b, s. 4) ve devlet, bölgeler, yerel otoriteler ve diğer kamu organlarını içeren kamu yönetiminin tüm bölümleri üzerinde denetim ve inceleme yetkisine sahiptir (Folketingets Ombudsmand, 2013a). Danimarka Parlamento Ombudsmanı'na herhangi bir vatandaş (Danimarka vatandaşı olsun veya olmasın) başvuruda bulunabilmektedir (Nielsen, 1983, s. 75; Lane, 2000, s. 148; Larsen, 1995, s. 46). Danimarka Parlamento Ombudsmanı, vatandaşlardan gelen tüm şikâyetleri inceleyebilmekte, resen kendi iradesine dayalı olarak faaliyete geçebilmektedir (Lane, 2000, s. 147). Danimarka Parlamento Ombudsmanı, yıl içerisinde 1 Ocak-31 Aralık tarihleri arasında gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemlere karşılık hata ve eksiklik içeren belge ve bulguları bir rapor halinde Parlamento'ya sunmaktadır (Folketingets Ombudsmand, 2013b; Weeks, 1978, s. 83; Bogason, 1988, s. 144; Stacey, 1978, s. 26). Danimarka Parlamento Ombudsmanı'nın hukukta veya yasa üzerinde herhangi bir bağlayıcılığı ve yaptırımı yoktur (Holm, 1986, s. 95). Danimarka Parlamento Ombudsmanı'nın başarıları, Danimarka medyası tarafından kahramanlık statüsünde kabul edilmektedir (Gøtze, 2009a, s. 180; Weeks, 1978, s. 83). Danimarka Parlamento Ombudsmanı'nın bir yıllık süre için Parlamento'ya sunmuş olduğu eylem ve işlemlerin yazılı dökümü (yıllık rapor), ombudsmanın bu konulardaki eleştirileri, önerileri, öngörüleri ve yıl içerisinde Parlamento'ya sunulan özel nitelikli raporlar, Parlamento'nun yasama sürecine bağlı olarak devlet ve kamu yönetimi içerisinde aksayan yönlerin düzeltilmesini sağlamaktadır (Gøtze, 2010, s. 39).

2.3. Yeni Zelanda Ombudsmanı

Yeni Zelanda'da ombudsmanlık kurumu, 1962 yılında yürürlüğe giren "Parlamento Ombudsmanı Yasası (The Parliamentary Commissioner Ombudsman Act)" ile kurulmuştur (Beattie, 2006, s. 143; Powles, 1982, s. 207; Sawer, 1968, s. 62). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu, kamu yönetiminin eylem ve davranışlarından şikâyet eden vatandaşların sorunları ile ilgilenmektedir ve esas itibariyle de bu sorun alanlarına ilişkin inceleme, soruşturma ve denetlemeler yapmaktadır (Weeks, 1978, s. 100). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu,

Hükümet ve yerel yönetimler üzerinde inceleme ve denetim yapabilme yetkisine sahiptir (Fendoğlu, 2011, s. 99). Yeni Zelanda'da tüm vatandaşlar, ombudsmanlık kurumuna kamu yönetiminin herhangi bir mağduriyet konusunda şikayetleri ile ilgili olarak başvuruda bulunabilmektedirler (Frahm, 2013, s. 227). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu, vatandaşlardan gelen şikâyetler sonrasında harekete geçebileceği gibi resen de inceleme ve soruşturma başlatma yetkisine sahiptir (The Ombudsman Act No. 9, 1975, Article 13). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu, bir yıl içerisindeki eylem ve işlemlerine yönelik bir yıllık raporunu Temsilciler Meclisi (Parlamento)'ne sunmaktadır (Northey, 1965, s. 128; Weeks, 1978, s. 101; Hill, 1976, s. 20; Lundvik, 1983a, s. 143; Sawer, 1964, s. 31; Frahm, 2013, s. 233). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu'nun kamu yönetimleri üzerinde herhangi bir yaptırım gücü bulunmamaktadır (Sawer, 1964, s. 30). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu tarafından Parlamento'ya sunulan raporlara, Yeni Zelanda medyası tarafından da büyük önem verilmektedir (Toxey, 1969, s. 146). Yeni Zelanda Ombudsmanlık Kurumu, yıllık raporları sayesinde bürokrasinin, Parlamento'nun ve medyanın büyük ölçüde ilgisini çekmektedir (Hill, 1976, s. 206).

2.4. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) Ombudsmanı

ABD'nde ulusal veya federal düzeyde klasik düzeyde (ulusal) özelliklere sahip bir ombudsman bulunmamaktadır. Nitekim ABD'nde ulusal çapta, geniş yetkili bir ombudsman henüz tahsis edilememiştir. Buna karşın ABD'nde birer federe devlet olan eyaletlerde (Alaska, Nebraska, Hawaii, Iowa, New York, Jawstown, Missoiri) (Fitzharris, 1973, s. 2; Rowat, 1973, s. 78; Rowat, 1968, s. 7; Orfield, 1966, s. 66; Hill, 1976, s. 11) ve bazı şehirlerde (Portland, Detroit, Denver, Wichita ve Seattle) (Darling, 2013, s. 3) belediye düzeyinde örgütlenmiş ulusal ombudsman (Parlameto ombudsmanı) tipi kurumlara rastlanmaktadır. ABD'nde ombudsmanlık kurumları, eyalet düzeyinde 1960'lı yılların sonları ve 1970'li yılların başlarında kurulmaya başlamıştır (Giddings, 2005, s. 91; Seneviratne, 1994, s. 3). ABD'nde ombudsmanlık kurumlarının, vatandaşların şikâyette bulunduğu ve haksızlığa uğradığını iddia ettiği kamu yönetimlerinde veya kamu ajanslarında denetim yapma görev ve yetkileri vardır (Gottehrer vd., 2000, s. 357). ABD'nde ombudsmanlık kurumu, klasik bir ombudsmanın yerine getirmiş olduğu temel görev olan vatandaşlardan gelen başvurular üzerine şikâyetleri değerlendirmektedir (Gwyn, 1968, s. 39). ABD'ndeki ombudsmanlık kurumları,

genel olarak halktan gelen şikâyetler üzerine çalışmaya başlamaktadırlar (Zagoria, 1988, s. 33). Ancak ombudsmanlık kurumlarının resen inceleme yetkisi de bulunmaktadır. ABD'nde ombudsmanlık kurumları yıl içerisindeki faaliyetlerine ilişkin olan yıllık raporlarını Parlamento'ya (Gwyn, 1968, s. 40) ve ilgili mercilere sunmaktadırlar. ABD'nde ombudsmanlık kurumlarının kesin hüküm ve yaptırım yetkileri yoktur. ABD'nde ombudsmanlık kurumları, toplumdan, medyadan ve kamu yönetiminden büyük bir saygı görmektedirler (Gottehrer vd., 2000, s. 358; Miewald ve Comer, 1983, s. 254). ABD'nde ombudsmanlık kurumları, yıllık ve diğer raporlarına bağlı bir biçimde Parlamentolar'da kamu yönetiminin (idarenin) düzenlemesine ve iyileştirilmesine ilişkin bir yasal düzenlemenin yapılmasını da sağlayabilmektedirler (Gwyn, 1968, s. 41).

2.5. İngiltere Ombudsmanı

İngiltere'de 1967 yılında Parlamento Komiseri (The Parliamentary Commissioner for Administration Act) yasasına bağlı olarak (Giddings, 2008, s. 93; Weeks, 1978, s. 108; Buck vd., 2011, s. 10; Pak-Kwan, 2006, s. 4; Seneviratne, 1994, s. 17) yürütmenin Parlamento adına incelenmesi adına ombudsmanlık kurumu kurulmuştur (Abraham, 2008, s. 211). 1967 tarihli "Yönetim İçin Parlamento Komiseri Yasası"na göre ombudsman; her türlü Hükümet otoriteleri ve diğer kamu ile ilgili (Rowat, 1973, s. 123) otoritelerle ilişki içerisine giren, vatandaşların mağduriyet konularına ilişkin sorunları inceleyen ve denetleyen bir kurumdur (Giddings, 1995, s. 139). İngiltere'de Parlamento Ombudsmanlık Kurumu'na şikâyetler, bir parlamenter aracılığı ile ulaştırılmaktadır (Marshall, 1968, s. 94; Wheare, 1973, s. 119; Giddings, 1995, s. 146; Stacey, 1971, s. 124; Seneviratne, 2002, s. 121). Dolayısıyla vatandaşların doğrudan ombudsmanlık kurumuna başvuru hakkı bulunmamaktadır (Rowat, 1968, s. 24). İngiltere'de Parlamento ombudsmanı, şikâyetler sonrasında harekete geçen bir mekanizma olarak tasarlanmıştır (Gregory ve Giddings, 2000b, s. 37). İngiltere'de Parlamento ombudsmanının kamu yönetimi veya herhangi bir Hükümet kuruluşunun kötü yönetim uygulamaları ve davranışları karşısında resen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır (Pak-Kwan, 2006, s. 6; Obaidullah, 2001, s. 92). İngiltere Parlamento Ombudsmanlık Kurumu, bir yıl içerisindeki şikâyet konusuna ilişkin olan incelemesini ve soruşturmasını bitirdiğinde, yapmış olduğu eylem ve işlemlere ait bir rapor hazırlamaktadır (Gwyn, 1983, s. 87; Seneviratne, 2002, s.

53). İngiltere Parlamento Ombudsmanlık Kurumu'nun karar ve önerileri tavsiye niteliğindedir ve dolayısıyla kamu yönetimini bağlamamaktadır (Poole, 1983, s. 193; Gregory ve Hutchesson, 1975, s. 361). İngiltere'de ombudsmanlık kurumunun raporlarına basın veya medya tarafından da ilgili duyulmaktadır (Weeks, 1978, s. 109; Gregory ve Giddings, 2000b, s. 22; Gregory ve Pearson, 1993, s. 22). İngiltere Parlamento Ombudsmanlık Kurumu'nun yıl içerisindeki faaliyetlerine ilişkin raporları Parlamento'nun kötü yönetim uygulamaları hakkında haberdar olmasını sağlamakta ve bu uygulamaların çözümü konusunda bir rehber olmaktadır (Gregory ve Giddings, 2000b, s. 32; Gregory ve Hutchesson, 1975, s. 339).

2.6. Fransa Ombudsmanı

Fransa'da 1973 yılında ombudsmanlık kurumu, 73/6 sayılı yasaya bağlı olarak ulusal düzeyde, "Cumhuriyet Arabulucusu (Le Médiateur de la République)" adı altında kurulmuştur (Rowat, 1984: 66; Rowat, 1973, s. 130; Stacey, 1978, s. 92; Zagoria, 1988, s. 14; Reif, 2004, s. 7). Fransa Ombudsmanlık Kurumu'nun görevi, kamu yönetimi ile anlaşmazlığa düşen vatandaşların şikâyetlerini kabul ederek, kamu yönetimi ile işbirliği içerisinde bulunarak yönetim ve vatandaşlar arasındaki mağduriyet konularını ortadan kaldırmaktır (Weeks, 1978, s. 88; Mifsud ve Plaidy, 2004, s. 48). Fransa'da ombudsmanlık kurumuna bir Meclis veya senatör üyesi aracılığı ile başvuruda bulunulabilmektedir (Stacey, 1978, s. 92; Menier ve Desfeuilles, 1983, s. 106). Fransa'da ombudsmanlık kurumu, sadece vatandaşların şikâyetleri sonrasında harekete geçmektedir. Diğer yandan Fransa'da ombudsmanlık kurumunun resen harekete geçme yetkisi bulunmamaktadır (Fendoğlu, 2011, s. 104). Fransa Ombudsmanlık Kurumu, yıl sonunda hazırlamış olduğu raporu, Cumhurbaşkanı'na ve Parlamento'ya ayrı ayrı sunmaktadır (Liu, 2000, s. 20; Weeks, 1978, s. 89; Pauti, 2000, s. 185). Fransa Ombudsmanlık Kurumu'nun bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. Nitekim ombudsmanlık kurumu, sadece öneri ve tavsiyelerde bulunabilmektedir. Bu bağlamda ombudsmanlık kurumunun herhangi bir karar alma gücü yoktur (Pauti, 2000, s. 183; Mifsud ve Plaidy, 2004, s. 49). Fransa'da ombudsmanlık kurumu, şikâyet başvuruları doğrultusunda yapmış olduğu inceleme ve araştırmalardan sonra kamu yönetiminin işleyişine ilişkin hataları tespit etme, yönetsel bir düzenlemenin yetersizliklerini belirleme ve bir yasal düzenlemeye ilişkin uygulamada aksaklıklar görme gibi faaliyetlerde Parlamento'ya reform önerilerinde bulunabilme yetkisine

ve yeterliliğine sahiptir (Fendoğlu, 2011, s. 94). Ayrıca Fransa'da ombudsmanlık kurumu, hazırlamış olduğu raporlarına ilişkin olarak kamuoyunun durumdan haberdar olmasını sağlamak amacıyla basın toplantıları yapabilmektedir (Thery, 1988, s. 46) ve raporlarını yayınlayabilmektedir (Pauti, 2000, s. 185).

2.7. Polonya Ombudsmanı

Polonya'da ombudsmanlık kurumu, liberal siyasanın bir parçası olarak 15 Temmuz 1987 yılında çıkarılan ancak 1 Ocak 1988 yılında yürürlüğe giren bir yasaya dayalı olarak kurulmuştur (Letowska, 1995, s. 63; Letowska, 1990, s. 206). Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri içerisinde ilk olarak Polonya'da bir ombudsmanlık kurulmuştur. Polonya Ombudsmanlık Kurumu'nun görevi vatandaşlardan gelen şikâyetler doğrultusunda bireylerin ve onların haklarının devlet organları ve otoriteleri karşısında korunmasıdır (Letowska, 1995, s. 64; Zubik, 2008, s. 5; Sanford, 2002, s. 217). Polonya Ombudsmanlık Kurumu'na doğrudan ulaşım mümkündür (Elcock, 1996, s. 687). Polonya Ombudsmanlık Kurumu, resen harekete geçerek de devlet ve kamu yönetimine ilişkin aksaklık ve düzensizlikleri çözebilmektedir (Altuğ, 2002, s. 125). Polonya Ombudsmanlık Kurumu, Parlamento'ya yıl sonunda bir rapor sunmaktadır (Witalec, 2003, s. 4; Reif, 2004, s. 160; Gannett, 2003, s. 535). Polonya Ombudsmanlık Kurumu, devlet ve kamu yönetimi organlarına aksayan yönlerine yönelik olarak öneriler getirebilmektedir (Letowska, 1995, s. 64). Ayrıca Polonya'da ombudsmanlık kurumu, Parlamento'ya kamu yönetiminin kötü ve aksayan yönlerine yönelik olarak reform önerilerinde de bulunabilmektedir (Finkel, 2006). Polonya Ombudsmanlık Kurumu, kamu yönetimlerinin hatalı eylem ve davranışları karşısında eleştiriler yapabilmektedir (Elcock, 1993, s. 56), bu şekilde de ilgili devlet veya kamu yönetimi örgütünün kendisini düzeltebilmesi için fırsatlar yaratmaktadır. Dolayısıyla ombudsmanlık kurumu, Parlamento denetimi ve kamuoyu denetiminin olanaklarından da faydalanarak oldukça etkili çözüm yollarına başvurabilmektedir. Nitekim Polonya'da çok güçlü basın ve radyo kanalları bulunmaktadır (Gellhorn, 1966a, s. 321). Bu sayede ombudsmanlık kurumu, kamuoyunun dikkatini çok rahat çekebilmektedir.

2.8. Avrupa Birliği (AB) Ombudsmanı

Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, 1992 tarihli "Maastricht Antlaşması (The Maastricht Treaty)"nın 138/E Maddesi ile birlikte AB'nin örgütsel ve işlevsel

gündemine girmiştir (Marias, 2013; Koprić vd., 2011, s. 1522; Seneviratne, 1994, s. 4; Reif, 2004, s. 373; Söderman, 2013; Gregory ve Giddings, 2000a, s. 9). Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, Birlik kurum ve kuruluşlarını, Birlik içerisinde yer alan vatandaşları katı bürokratik süreçler, merkeziyetçilik, kapalılık gibi olumsuzluklar karşısında koruyarak, Birlik içerisinde saydamlığın, hesap verebilirliğin ve demokratik meşruiyet zemininin kurulması için çalışmaktadır (Reif, 2004, s. 391). Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu'na AB'ne üye ülkelerin vatandaşları ve AB'nde ikamet etmekte olan veya işlerinin kayıt yaptırıldığı yer bir AB ülkesi olan gerçek veya tüzel kişiler, mektup, faks veya e-mail yoluyla başvuruda bulunabilmektedirler (Reif, 2004, s. 373; Pino, 2011, s. 447; Seneviratne, 2000, s. 329; Allen, 2001, s. 13; Reif, 2004, s. 373; Söderman, 2013). Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, resen de harekete geçebilmek yetkisi ile donatılmıştır (Allen, 2001, s. 13). Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, yıl sonunda bir yıl içerisindeki eylem ve işlemlerine yönelik yıllık bir raporunu Avrupa Parlamentosu'na sunmaktadır (Pop, 1997, s. 6; Pino, 2011, s. 432; Seneviratne, 2000, s. 330; Allen, 2001, s. 13; Reif, 2004, s. 373). Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, Birlik kurum ve kuruluşları içerisinde demokratik prensiplerin geliştirilmesinde önem taşıyan bir yapılanmadır (Peters, 2005, s. 732). Bu şekilde Avrupa Birliği Ombudsmanlık Kurumu, Birlik içerisinde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasında temel yapılanmalardan biri haline gelmiştir (Pino, 2011, s. 433; Magnette, 2005, s. 109).

3. SEÇİMLİK ÜLKE VE BİRLİK OMBUDSMANLIK KURUMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI VE TEMEL YÖN, NİTELİK VE ÖZELLİKLER ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRMESİ

Ombudsmanın kavramsal düzeyde açıklanması bölümünde *"bir ombudsmanı ombudsman yapan"* temel yön, nitelik ve özellikler arasında aşağıdaki hususlar altı çizilerek belirtilmiştir:

- Yasa ile kurulma,
- Belirli görevler icra etme,
- Bağımsızlık, tarafsızlık ve özerklik,
- Başvuru yolları,
- Çalışma biçimi,
- Yaptırım gücü,
- Yıllık rapor,
- Kamuoyu ile ilişkisi.

Çalışma içerisinde seçilmiş ülke ve birlik ombudsmanlık kurumları incelenirken bu 8 yöne veya özelliğe bağlı olarak bilgi verilmiştir. Dolayısıyla aşağıda Tablo 1'de seçilmiş ülke ve birlik ombudsmanlık kurumlarının belirtilen bu 8 yöne bağlı olarak bir karşılaştırması yapılmıştır. Bu sayede *"bir ombudsmanı ombudsman yaptığı"* düşünülen bu yönlerin veya temel özelliklerin farklı ülke ve birlik ombudsmanlık kurumlarında benimsenip benimsenmediği analiz edilmiştir.

Tablo 1. Seçilmiş Ülke ve Birlik Ombudsmanlık Kurumlarının 8 Yön Çerçevesinde Karşılaştırılması

Yönler ve Ülke Ombudsmanları	İsveç	Danimarka	Yeni Zelanda	Amerika Birleşik Devletleri (ABD)	İngiltere	Fransa	Polonya	Avrupa Birliği (AB)
Yasa ile kurulma		+	+	+	+	+	+	+
Belirli görevler icra etme	+	+	+	+	+	+	+	+
Bağımsızlık, tarafsızlık ve özerklik	+	+	+	+	+	+	+	+
Başvuru yolları	+	+	+	+	+	+	+	+
Çalışma biçimi	+	+	+	+	+	+	+	+
Yaptırım gücü	+	+	+	+	+	+	+	+
Yıllık rapor	+	+	+	+	+	+	+	+
Kamuoyu ile ilişkisi	+	+	+	+	+	+	+	+

Çalışmada yer alan ülke ve birlik ombudsmanlarının seçiminde, örnek uygulamaların ombudsmanın dünya boyunca yayılımı açısından önemi dikkate alınmıştır. Bu bağlamda seçilen örnek uygulamalar arasından İsveç, dünyada ilk kez ombudsmanlık sistemini benimsemiş bir ülkedir. Danimarka, İsveç'ten sonra ombudsmanlık sistemini benimseyen üçüncü ülkedir. Yeni Zelanda, Anglo-Amerikan coğrafyada ombudsmanlığın yayılmasında büyük düzeyde etkilidir. ABD, federe devlet (eyalet) düzeyinde ombudsmanlık sistemini uygulayan önemli bir ülkedir. İngiltere, geniş nüfuslu ve Parlamenter demokrasinin etkin olduğu bir ülkede ombudsmanlığı benimseyen öncü bir ülkedir. Fransa, etkin işleyen idari yargının yanı sıra ombudsmanlığı benimseyen bir ülkedir. Polonya, eski Sovyet geleneğinden çıkmış bir ülke olarak ombudsmanlığı benimseyen ilk doğu Avrupa ülkesidir. AB de uluslarüstü bir birlik olarak ombudsmanlığı kabul eden önemli bir örnek teşkil etmektedir. Bu bağlamda çalışma içerisinde seçilen tüm devletlerin ve birliğin ombudsmanlığın dünya boyunca benimsenmesi ve yayılması açısından büyük önemi bulunmaktadır. Bu durum ise çalışma bağlamında örnek ülke ve birlik ombudsman uygulamalarının sağladığı faydayı artırmaktadır.

Tablo 1'den de görüldüğü üzere çalışma içerisinde incelemesi yapılan tüm seçilmiş ülke ve birlik ombudsmanlık kurumu örneklerinde 8 temel yön bakımından tüm değişkenler "+" işareti ile pozitif değer almıştır. Dolayısıyla bu 8 yön, tüm ülke ve birlik ombudsmanlık kurumlarında uygulanmaktadır. Bu durum ise ombudsmanlık uygulamalarının farklı ülkelerde ve yerlerde benzer nitelikler gösterdiğini doğrulamaktadır. Bu çerçevede tüm incelenen ülke ve birlik ombudsmanlık kurumları, bir yasal düzenleme ile kurulmakta; önceden belirlenmiş görevler icra etmekte; bağımsız, tarafsız ve özerk olarak çalışmakta; başvuru yolları, çalışma biçimi belirli kural ve prosedürler çerçevesinde işlemekte; yaptırım gücü tavsiye niteliğinde olmakta; her yıl bir yıllık raporu ilgili birimlere sunmakta ve kamuoyu ile iyi ilişkiler içerisinde bulunmaktadır.

SONUÇ

Ombudsman, günümüzde tüm kıtalara yayılım göstererek, devletlerin bir politika transferi aracı ve idari reform konusu haline gelmiştir. Uygulanmış olduğu ülkelerde ombudsman, o ülkenin kendine has siyasal, hukuksal ve yönetsel kültürüne göre biçim alsa ve buna göre işlese de her ülkede ombudsman uygulamaları incelendiğinde temel bazı yön, nitelik ve özellikler ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışma da asıl olarak ombudsmanın temel yön, nitelik ve özelliklerini ön plana taşımayı amaçlamıştır.

Çalışmada, birinci olarak ombudsmanlığın kavramsal düzeyde açıklanması bölümünde, alana katkı sağlamış çeşitli bilim adamı ve uluslararası örgütlerin tanımlamaları çerçevesinde ombudsmanın temel yön, nitelik ve özellikleri belirlenmiş, daha sonrasında ise bunlar içerisinden; "*yasa ile kurulma, belirli görevler icra etme, bağımsızlık, tarafsızlık ve özerklik, başvuru yolları, çalışma biçimi, yaptırım gücü, yıllık rapor ve kamuoyu ile ilişkisi"* gibi ifadelerin altı çizilmiştir.

Çalışmanın ilerleyen bölümünde de *"bir ombudsmanı ombudsman yaptığı"* iddia edilen bu ifadelerin veya yönlerin seçilmiş ülke ve birlik uygulamaları bağlamında bir incelemesi yapılmıştır. Sonuç olarak çalışmanın temel araştırma sorusu çerçevesinde, çalışmada incelenen tüm ülke ve birlik ombudsmanlık kurumu uygulamalarının bu temel yönlere, nitelik ve özelliklere uyum gösterdiği görülmüştür. Bu çerçevede de ombudsmanlıkla ilgili gerek kavramsal bilgiler ve gerekse uygulama örneği bilgilerinden elde edilen bulgular neticesinde ombudsmanlığın hangi ülke, yer ve kıtada uygulanmasına bakılmaksızın kendine has bir takım yön, nitelik ve özelliklere sahip olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, ombudsman, uygulanmış olduğu farklı ülke ve coğrafyalara rağmen belirli temel yön, nitelik ve özellikleri barındırmaktadır. Bunlar ise ombudsmanın tüm dünyada yerleşmesi ve uygulanması açısından bir kazanım sağlayabilir. Dolayısıyla ombudsmanın veya ombudsmanlık kurumunun tüm dünyada yayılmasında belirli bir model kurularak, vatandaşların kamu yönetimi karşısında korunması, güven ve meşruiyet düzeylerinin artırılması daha kolay bir biçimde sağlanabilir. Nitekim dünyanın farklı kıtalarındaki ombudsman uygulamalarına bakıldığında, sistemin belirli bir model çerçevesinde yapılandığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

Abedin, N. (2006). The Ombudsman Institution and Conflict Resolution in the Contemporary Third World Societies, Journal of Third World Studies, XXlll(1), 219-236.

Abraham, A. (2008). The Ombudsman as Part of the UK Constitution: A Contested Role?, Parliamentary Affairs, 61(1), 206-215.

Allen, M. C. (2001). European Ombudsman and National Ombudsmen or Similar Bodies-Comparative Tables-. Luxembourg: European Parliament, Political Series.

Altuğ, Y. (2002). Kamu Denetçisi (Ombudsman). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Rektörlüğü Yayınları.

Al-Wahab, İ. (1979). The Swedish Institution of Ombudsman: An Instrument of Human Rights. Stockholm: Centraltryckeriet AB.

Beattie, A. (2006). Officers of Parliament-the New Zealand Model, Australasian Parliamentary Review, Autumn, 21(1), 143-156.

Bexelius, A. (1965). The Ombudsman for Civil Affairs, İçinde, Ed. Donald C. Rowat, The Ombudsman: Citizen's Defender (pp. 22-44), Great Britain: Allen&Unwin.

Bexelius, A. (1968). The Origin, Nature, and Functions of the Civil and Military Ombudsmen in Sweden, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution (May), 10-19.

Bogason, P. (1988). "Denmark", İçinde, Ed. Donald C. Rowat, Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study (pp. 133-146), Public Administration and Public Policy/32, New York: Marcel Dekker.

Buck, T., Kirkham, R. and Thompson, B. (2011). The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice. England: Ashgate Publishing.

Darling, L. (2013). The Role of Ombudsman in Canada&the USA, 1e Congresso Internacional de Ouvidores e Ombudsman. 13e Congresso Brasileriro de Ouvidores e Ombudsman 6e Seminario Nacional Ouvidores&Ouividorias Bello Horizonte, Brazil, July 29, 2010, (erişim tarihi 12 Şubat 2013) (TARIONOmbudspersonOffice ,http://www.tarion.com/NewHomeBuyers/Ombudsperson/Documents/The%20

Role%20of%20Ombudsmen%20in%20Canada%20and%20the%20United%20States%20%20Bello%20Horizonte%20speech.pdf).

Eklundh, C. (2000). The Swedish Parliamentary Ombudsman System, İçinde, Ed. Kamal Hossain vd., Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World (pp. 423-446), Great Britain: Kluwer Law International, Martinus Nijhoff Publishers.

Elcock, H. (1993). Making Bricks without Straw: The Polish Ombudsman and the Transition to Democracy, İçinde, Ed. Neil Hawke, The Ombusdman: Twenty Five Years On (pp. 51-58), Great Britain: Cavendish Publishing Limited.

Elcock, H. (1996). The Polish Ombudsman and the Transition to Democracy, The International and Comparative Law Quarterly, 45(3) (July), 684-690.

Fendoğlu, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Ankara: Yetkin Yayınları.

Finkel, E. (2006). Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria, Helmut Kohl Institute for European Studies, Konrad-Adenauer-Stiftung, European Forum at the Hebrew University, 2006, (erişim tarihi 2 Şubat 2013) (http://www.ef.huji.ac.il/publications/finkel.pdf).

Fitzharris, T. L. (1973). The Desirability of a Correctional Ombudsman. Govermental Studies, A Publication of the Institute's Ombudsman Activities Project, Institute of Governmental Ombudsman, Berkeley: University of California.

Folketingets Ombudsmand (2013a). The Danish Parliamentary Ombudsman, (erişim tarihi 7 Haziran 2013) (http://en.ombudsmanden.dk/).

Folketingets Ombudsmand (2013b). The Ombudsman Act, The Danish Ombudsman, (erişim tarihi 25 Ağustos 2013) (http://en.ombudsmanden.dk/loven/).

Frahm, M. (2013). Reports on Different Jurisdictions, New Zealand: Ombudsman, İçinde, Ed. International Ombudsman Institute, Australasia and Pacific Ombudsman Institutions: Mandates, Competences and Good Practice (pp. 221-234), Vienna: Springer-Verlag.

Gammeltoft-Hansen, H. (1995). Communicating with Complainants, İçinde, Ed.

Hans Gammeltoft-Hansen and Flemming Axmark, The Danish Ombudsman (pp. 105-115), Copenhagen: DJOF Publishing.

Gannett, J. (2003). Providing Guardianship of Fundemental Rights and Essential Governmental Oversight: An Examination and Comparative Analysis of the Role of Ombudsman in Sweeden and Poland, New England Journal of International and Comparative Law, 9(2), 519-547.

Gellhorn, W. (1966). The Ombudsman in Denmark, Mcgill Law Journal, 12(1), 1-40.

Gellhorn, W. (1966a). Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries, The United States of America: Harward University Press.

Gellhorn, W. (1966b). When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures, Cambridge: Harward University Press.

Giddings, P. (1995). Agencies and the Ombudsman, İçinde, Ed. Philip Giddings, Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies (pp. 139-152), New York: Palgrave Macmillan.

Giddings, P. (2005). The Ombudsman: Accountability and Contracts, İçinde, Ed. Gavin Drewry vd., Contracts: Performance Measurement and Accountability in the Public Sector (pp. 91-102), Amsterdam: IOS Press.

Giddings, P. (2008). "The Parliamentary Ombudsman: A Classical Watchdog", İçinde, Ed. Oonagh Gay and, Barry K. Winetrobe, Parliament's Watchdogs: At The Crossroads (pp. 93-104), London: UK Study of Parliament Group, December.

Gottehrer M., Feguson M. D. and Aufrecht S. E. (2000). Ombudsman Offices in the United States, İçinde Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents (pp. 355-371), International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.

Gotze, M. (2009a). The Danish Ombudsman-A National Watchdog With European Reservations, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 28 E SI/2009, 172-193.

Gotze, M. (2009b). The Danish Ombudsman-Citizens, Parliament and EU, The Annual Conference of the European Group of Public Administration, Permanent

Study Group X (Law and Public Administration), Wednesday 2 September 2009, pp. 1-13, (erişim tarihi 2 Mart 2013) (http://curis.ku.dk/ws/files/17119199/PDF).

Gotze, M. (2010). The Danish Ombudsman-A National Watchdog With Selected Preferences, Utrecht Law Review, 6(1) (January), 33-50.

Gregory, R. and Giddings P. (2000a). The Ombudsman Institution: Growth and Development, İçinde, Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents (pp. 1-20). International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.

Gregory, R. and Giddings P. (2000b). The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme, İçinde, Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents (21-45), International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.

Gregory, R. and Hutchesson P. (1975). The Parliamentary Ombudsman: A Study in the Control of Administration Action. Great Britain: Royal Institute of Public Administration, George Allen&Unwin.

Gregory, R. and Pearson J. (1993). "The Parliamentary Ombudsman after Twenty-five Years: Problems and Solutions", İçinde, Ed. Neil Hawke, The Ombudsman: Twenty Five Years On (pp. 1-35), Great Britain: Cavendish Publishing Limited.

Gwyn, W. B. (1968). Transfferring the Ombudsman, İçinde, Ed. Stanley V. Anderson, Ombudsmen For American Government? (pp. 37-69), The American Assembly, Prentice-Hal, Inc., United States of America: Englewood Cliffs, N. J.

Gwyn, W. B. (1983). "The Conduct of Ombudsman Investigations of Complaints", İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function (pp. 81-90), Vol. I, London: Greenwood Press.

Hill, L. B. (1974). Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy, The American Political Science Review, 68(3) (Sep.), 1075-1085.

Hill, L. B. (1976). The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment. New Jersey: Princeton University Press.

Holm, N. E. (1986). The Danish Ombudsman and the European Convertion on Human Rights. Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957-2009, Scandinavian

Studies in Law, Almqvist&Wiksell.

Holmgren, K. (1988). "Sweeden", İçinde, Ed. Donald C. Rowat, Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study (147-156), Public Administration and Public Policy/32, New York: Marcel Dekker, Inc.

Howard, C. (2011). The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations-A Legal Guide. USA: American Bar Association.

Jagerskiöld, S. (1961). The Swedish Ombudsman, University of Pennsylvania Law Review, 109(8) (Jun.), 1077-1099.

Kopric, Ivan, Musa A. and Novak G. L. (2011). Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space, Zbornik PFZ, 5(61), 1515-1560.

Lane, J. E. (2000). The Ombudsman in Denmark and Norway, İçinde, Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents (pp. 143-153), International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.

Larsen, K. (1995). The Parliamnetary Ombudsman, İçinde, Ed. Hans Gammeltoft-Hansen and Flemming Axmark, The Danish Ombudsman (pp. 39-77), Copenhagen: DJOF Publishing.

Letowska, E. (1990). The Polish Ombudsman (The Commissioner for The Protection of Civil Rights), The International and Comparative Law Quaterly, 39(1) (Jan.), 206-217.

Letowska, E. (1995). The Ombudsman and Basic Rights, İçinde, Ed. Stephen Holmes, East European Constitutional Review (pp. 63-65), Washington, D.C.: The National Council for Soviet and East European Research, Title VII Program, Winter.

Liu, E. (2000). Systems of Government in Some Foreign Countries: France. Hong Kong: Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, 12 April, p.20.

Lundvik, U. (1983a). New Zealand, İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys (pp. 135-146), Vol. II, London: Greenwood Press.

Lundvik, U. (1983b). Sweden, İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook

of the Ombudsman: Country Surveys (pp. 179-185), Vol. II, United State of America: Greenwood Press.

Magnette, P. (2005). The European Ombudsman: Protecting Citizens' Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny, İçinde, Ed. The European Ombudsman and the Authors, The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution (pp. 107-125), Belgium: Office for Official Publications of the European Communities.

Marias, E. (2013). The European Ombudsman, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1994, (erişim tarihi 23 Ağustos 2013) (http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop94_1.pdf).

Marshall, G. (1968). The British Parliamentary Commissioner for Administration, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution (May), 87-96.

Menier, J. and Desfeuilles H. (1983). France, İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys (pp. 105-112), Vol. II, United State of America: Greenwood Press.

Miewald, R. and Comer J. C. (1983). The Nebraska Ombudsman: An American Pionerr, İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys(pp. 249-256), Vol. II, United State of America: Greenwood Press.

Mifsud, I. and Plaidy C. (2004). The Roles of Administrative Courts and Ombudsmen in France and Malta: A Review of Two Contrasting Systems, İçinde, Ed. Linda C. Reif, The International Ombudsman Yearbook (pp. 28-84), The International Ombudsman Institute, Vol: 8, Boston: Martinus Nihjhoff Publishers.

Modeen, T. (2000). The Sweedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen, İçind, Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents (pp. 315-322), International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.

National Democratic Institute (NDI) (2005). The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution, Washington, DC.: National Democratic Institute For International Affairs.

Nielsen, L. N. (1983). Denmark, İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys (pp. 73-79), Vol. II, United State

of America: Greenwood Press.

Northey, J. F. (1965). New Zealand's Parliamentary Commissioner, İçinde, Ed. Donald C. Rowat, The Ombudsman: Citizen's Defender (pp. 127-143), Great Britain: Allen&Unwin.

Obaidullah, A. T. M. (2001). Democracy and Good Governance: The Role of Ombudsman, Bangladesh Institute of Parliammentary Studies, Dhaka, p.80, (erişim tarihi 10 Ekim 2012) (http://www.undp.org.bd/projects/prodocs/SPD/Obaidullah.pdf).

Orfield, L. B. (1966). The Scandinavian Ombudsman, Administrative Law Review, 19(1), (November), 7-74.

Oytan, M. (1975). Ombudsman Eli İle İdarenin Denetimi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme, Danıştay Dergisi, 18-19, 193-214.

Pak-Kwan, C. (2006). The Jurisdiction of Ombudsman Systems in Selected Places, Hong Kong: Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat, 22 June.

Pauti, M. (2000). The Ombudsman in France, İçinde, Ed. Roy Gregory and Philip Giddings, Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents (pp. 175-188), International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Amsterdam: IOS Press.

Peters, A. (2005). The European Ombudsman and The European Constitution, Common Market Law Review, No. 42, 697-743.

Pino, A. M. M. (2011). The European Ombudsman in the Framework of the European Union, Revista Chilena de Derecho, 38(3), 421-455.

Poole, K. P. (1983). United Kingdom, İçinde, Ed. Gerald E. Caiden, International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys (pp. 187-208), Vol. II, United State of America: Greenwood Press.

Pop, V. G. (1997). The Ombudsman of the European Union, A Dissertation Submitted for the Degree of LL.M at the University of Aberdeen, Aberdeen, 1997, (10 Mart 2013) (http://www.academia.edu/10792/THE_OMBUDSMAN_OF_THE_EUROPEAN_UNION).

Powles, S. G. (1982). The New Zealand Ombudsman-the early days, Victoria

University of Wellington Law Review, No. 207, 207-216.

Reif, L. C. (2004). The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights Systems, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

Rosenthal, A. H. (1964). The Ombudsman-Swedish "Grievance Man, Public Administration Review, 24(4) (Dec.), 226-230.

Rowat, D. C. (1965). Introduction, İçinde, Ed. Donald C. Rowat, The Ombudsman: Citizen's Defender (pp. 7-10), Great Britain: Allen&Unwin.

Rowat, D. C. (1968). The Spread of the Ombudsman Idea, İçinde, Ed. Stanley V. Anderson, Ombudsmen For American Government? (pp. 7-36), The American Assembly, Prentice-Hal, Inc., The United States of America: Englewood Cliffs, N. J.

Rowat, D. C. (1973). The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea. The Carleton Library No. 67, Canada: Canadian Publishers, McClelland and Stewart Limited.

Rowat, D. C. (1984). The Ombudsman in France, Canadian Public Administration, 27(1), March, 66-86.

Rowat, D. C. (1997). A Worldwide Survey of Ombudsmen, Occasional Paper No. 60, International Ombudsman Institute, Edmonton, March 1997, (erişim tarihi 12 Temmuz 2013) (http://www.theioi.org/publications/occasional-papers-1979-2008).

Sanford, G. (2002). Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989. Great Britain: Palgrave Macmillan.

Sawer, G. (1964). Ombudsmen. Australia: Melbourne University Press.

Sawer, G. (1968). The Ombudsman and Related Institutions in Australia and New Zealand, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, The Ombudsman or Citizen's Defender: A Modern Institution (May), 62-72.

Seneviratne, M. (1994). Ombudsmen in the Public Sector. USA: Open University Press, Law and Political Change.

Seneviratne, M. (2000). The European Ombudsman-The First Term, Journal of Social Welfare and Family Law, 3(22), 329-337.

Seneviratne, M. (2002). Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice, UK: Butterworths, Law in Context.

Söderman, J. (2013). How To Be A Good Ombudsman, IOI, Canada, (erişim tarihi 12 Mart 2013) (http://www.theioi.org/downloads/a38c1/IOI%20Canada_Occasional%20paper_Jacob%20S%C3%B6derman_How%20to%20be%20a%20Good%20Ombudsman.pdf).

Stacey, F. (1971). The British Ombudsman. Great Britain: Oxford University Press.

Stacey, F. (1978). Ombudsmen Compared. Oxford, Great Britain: Clarendon Press.

Stern, J. (2008). Sweden, Ed. Gabriele Kucsko-Stadlmayer, European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea (pp. 409-416), Austuria: Springer-Verlag/Wien.

The Ombudsman Act 1975. No. 9, Article 13, New Zealand.

Thery, J. F. (1998). Mediateur, İçinde, çev. Cevdet Atay, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, Bağımsız İdari Otoriteler (ss. 40-46), İstanbul: Alkım Yayınları.

Toxey, W. W. (1969). The Ombudsman in the Common Law System, William and Mary Law Review, 11(1), 138-150.

Weeks, K. M. (1978). Ombudsmen Around the World: A Comparative Chart, California: Institute of Governmental Studies.

Wheare, K. C. (1973). Maladministration and Its Remedies, The Hamlyn Lectures Twenty-fifth Series, London: Stevens&Sons.

Witalec, A. (2003), The Polish Path to Attaining the International Standard of Respect for and Protection of Human Rights and Freedoms, Association of Secret-General of Parliament, Geneva Meeting, 1st-3 October 2003, p.4, (11 Ekim 2013) (http://www.asgp.co/sites/default/files/documents//YQFHXIRTKNNWKQJRJXFYOGVBOZQSPQ.pdf).

Zagoria, S. (1988). The Ombudsmen: How Good Governments Handle Citizens' Grievances. Washington, DC.: Seven Locks Press.

Zubik, M. (2008). The Commissioner for Civil Rights Protection of the Republic of Poland: 20 from 200 Years of the Ombudsman's Existence in the World, Revista Jurídica-CCJ/FURB, 12(24), jul./dez., 3-13.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

OSMANLI DEVLETİNDE TANZİMAT DÖNEMİ İDARİ REFORMLARININ XIX. YÜZYIL ROMANLARINA YANSIMALARI

Namık Kemal ÖZTÜRK*
Pınar BAYRAM**

ÖZ

XIX. yüzyılla birlikte Osmanlı Devleti Batı etkisi altında birçok alanda yeniliklere yönelmiştir. Bu yüzyılda Batı ile ilişkiler geliştirilmiş ve Batı referans alınarak yönetim, ekonomi, siyaset alanlarında önemli değişiklikler yapılmaya başlanmıştır. Yönetim alanında rüşvet, yolsuzluk, verimsizlik gibi pek çok sorun XIX. yüzyıla kadar katlanarak devam etmiş, III. Selim dönemi ile birlikte bu sorunlara çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılmıştır. Yapılan yenilikler romanlara yansımış, bakış açılarının farklılığına göre değişik biçimlerde ele alınarak ifade edilmiştir. Toplumsal değişime karşı insanların verdikleri tepkiler, yaşam biçimi, sosyal yapı ve toplumsal değerlerin romanlar üzerinden algılanması zengin bir içerik sunmaları bakımından tarihsel olguları daha doğru bir şekilde değerlendirmemize imkân vermektedir.

Anahtar kelimeler: Tanzimat dönemi, idari reform, romanlar

* Prof.Dr., Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, nkozturk@ mu.edu.tr
** Kamu Yönetimi Uzmanı, pinarbayram@windowlive.com

M.G.T: 07.04.2015 / D.S.T: 12.05.2015

TANZİMAT PERIOD ADMINISTRATIVE REFORMS IN THE OTTOMAN EMPIRE REFLECTIONS ON THE XIX. CENTURY NOVELS

ABSTRACT

In the XIX century under the ınfluence of West, Ottoman Empire launched innovations in many fields. In thıs century, improved relationship wiht the West resulted in significant changes were in the areas of administration, economics and politics. Bribery, corruption, inefficiency as well as many problem has continued expotentially untill the reign of Selim III. Selim III. and sunsequant Sultans made many attempts solutions to these problems. These solution attempts have been expressed as the subjects of many novels. The novels reflected in many ways the need for these solutions within respect to difference perspectives. People reactions in novels against lifestyle, social change, social structure as well as social values provide us major knowledge base. The novels present rich content for an accurate understanding the detection of historical facts.

Key words: *Tanzimat period, administrative reforms, novels*

GİRİŞ

Romanlar, anlattıkları dönem hakkında önemli bilgiler içerirler. Roman yazarlarının bakış açıları, olayların yansımaları, ülkenin içinde bulunduğu ortam veya romancıların yaşadıkları ortamın şartları elbette değerlendirmelerini önemli ölçüde etkiler. Ancak bu değerlendirmeler belli bir süre sonra olayların nasıl cereyan ettiğine dair önemli bilgiler verir ve karşılaştırma yapma imkânı sunar. Bu açıdan sadece tarih biliminin verileriyle yetinmek yerine bu bilgileri romanlarla karşılaştırmak başlı başına heyecan veren bir bilgi edinme süreci olarak ortaya çıkar. Özellikle hızlı değişim dönemlerinde yaşanan olayların nasıl aktarıldığı, yazarın bakış açısı, aynı konuda başka bir romancının ne düşündüğü gibi konular tarihsel yaşanmışlıkların daha iyi algılanmasına yardımcı olur.

Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti'nin batılılaşma veya modernleşme yönünde yoğun çabaların sergilendiği önemli bir zaman dilimini ifade eder. Çalışmamızda Avrupa ile ilişkilerin yeniden farklı bir eksende kurulduğu bu dönemde idari alanda yapılan düzenlemelerin romanlara nasıl yansıdığı üzerine odaklanılacaktır.

BATILILAŞMA (MODERNLEŞME)

Latince "modernus" olarak ilk defa V. Yüzyılda kullanılan modern sözcüğü, eskiden yeniye geçişi işaret ederek Antik Çağ yerine Hıristiyanlığın yayılmasını vurgular. Hıristiyanlığın Antik Çağdan farklı bir siyasal güç olması onun modern olarak algılanmasına neden olmuştur (Yıldırım, 2010, s. 704-705). Kavram ilk kullanıldığında eski dünyayı, karanlık, putperest olarak nitelemiş ve yeni ile Hıristiyanlığın egemen olduğu dünyayı kastetmiştir (Bağce, 2004, s. 5). Bugün kullandığımız anlamda "modernleşme, genel olarak istenerek saptanmış hedefler doğrultusunda bir toplumun yönlendirilmesi eylemi ya da değişim süreçleri" (Armağan, 1988, s. 209-210) şeklinde tanımlanabilir. Bu değişim süreci, geleneksel toplumdan modern topluma geçişi ifade eder. Modern toplum, varılmak istenen bir hedef olarak algılanır ve çıkış noktası geleneksel toplumdur (Sevil, 1999, s. 44-45).

Weber modernleşmeyi kültürel, toplumsal ve politik rasyonelleşme süreci olarak tanımlar (Yeşildal, 2010, s. 60). Weber'in bakış açısına göre

modernleşme, toplumsal rasyonalizasyonu sağlayan kurumların yerleşmesi ve işlerlik kazanmasıdır. Ancak bu tanımlamanın ülkemiz bakımından modernleşmeyi tam olarak izah ettiğini söyleyemeyiz. Çünkü batılılaşma aynı zamanda Batı'nın değerlerinin batılı olmayan toplumlara benimsetilmesi yolunda çabaları da kapsar ve aslında ifade edildiği kadar masum bir durum söz konusu değildir. Kentleşme, okullaşma, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması, modern siyasal partilerin ortaya çıkması ve devlet mekanizmasının teknik anlamda rasyonelleşmesi kapitalist sürecin modernleşme bağlamındaki göstergelerini oluşturur (Çulhaoğlu,2002, s. 170).

Modernleşme, toplumda siyasi istek ve beklentilerin değişmesine yol açabilir. Değişiklikler birbirlerini etkileyerek ortaya yeni fikirler, kurumlar ve davranış biçimleri çıkarır ve eski fikirlerin yeniden canlanması gibi gelişmelere de neden olabilir. Radikal değişikliklerin yaşandığı modernleşme süreci toplumsal yapı ve kurumlarda önemli değişikliklere neden olurken geleneksel uygulamalarından farklılaşma, toplumun olumlu ya da olumsuz tepkisini çeker.

XIX. Yüzyılın başlarında Avrupa'da başlayan sömürge faaliyetleri, savaşlar, uluslararası rekabet, eğitim ve ulaşım imkânlarının artması gibi faktörlerin etkisiyle yavaş ama etkili bir şekilde tüm dünyaya yayılmıştır. Bu yayılma bazı ülkelerde büyük bir değişime neden olmazken, bazı ülkelerde darbe ve toplumsal karmaşayla sonuçlanmıştır (Öztürk, 2011. 243). Kavramı küresel boyutta inceleyen Jung ve Picolli modernleşmenin, geleneksel toplumların dönüşümü ve modern kapitalist kurumların küresel boyutta yayılması anlamına geldiğini belirtir. Bu dönüşüm, geleneksel fikirlerin ve değerlerin, geleneksel üretim tarzlarının, toplumsal örgütlenme ve siyasal egemenlik biçimlerinin yerini zamanla modern toplum modellerinin aldığı, doğrusal olmayan bir süreçtir(Jung, Picolli, 2004, s. 22).

Osmanlı Devleti'nde Batılılaşma'nın tarihsel gecikmişliği gidermenin ve çağı yakalamanın bir aracısı olarak kurgulandığı söylenebilir (Çiğdem, 2002. 68). Nitekim Osmanlı Devleti'nin son iki yüzyılı Batılılaşmanın etkisinde devletin içinde bulunduğu kötü gidişattan nasıl kurtarılacağının düşünülmesi ve çözümler üretilmesi ile geçmiştir(Özer, 2005, s. 22).

Osmanlı Devleti'nde batılılaşma/modernleşme atılımlarını incelemek

için toprak kayıplarının başladığı XVII. yüzyıla gitmek gerekir. Toprak kayıplarıyla başlayan bu süreçte, (Lewis, 1984. 46) devletin yıkılmasına karşı direnen Osmanlı yönetiminin ve aydınların askeri ve yönetsel alanda reformlara yöneldikleri görülür. III. Selim'den itibaren başlayan ve II. Mahmut ile iyice belirginleşen reformlarla esas itibariyle merkezi otoriteyi sağlamlaştırmak amaçlanmıştır (Parlak, 2009, s. 32). Lale Devri'nde Batı ile Saray çevresinde oldukça sınırlı kalan modernleşmenin gittikçe daha yaygın bir şekilde toplumsal alanda görülmeye başlandığı söylenebilir. Lale Devri 1730 yılında sona ererken, yeni uygarlığın baskısına karşı askeri savunma düşüncesi üstün gelmiş ve askerlik alanındaki yenilikler üzerinde durulmuştur (Berkes, 1975. s. 21). Esasında Osmanlı devlet yönetimi askeri ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak tesis edilmiştir. Bu bakımdan askeri ve sivil hizmetler birlikte düşünülmektedir. "Veziriazam, vezirler, beylerbeyi ve sancak beyleri hem yönetici, hem de komutandır" (Akıllıoğlu, 2004, s. 04). Padişahtan başlayarak en alt kademedeki memura kadar bütün bürokrasi asker sayılıyordu. Dolayısıyla devlet yönetiminde rejim ve asker kavramlarının özdeşleşmesi söz konusuydu(Karatepe,2009, s. 25). Bu bakımdan Batı ile mücadele edebilmek ve ayakta kalabilmek için devletin askeri yapısının değiştirilmesinden işe başlamak normal bir hareket tarzı olarak kabul edilebilir.

III. Selim'e kadar kamu yönetimi sisteminde yapılan ıslahat çalışmaları, geleneksel Osmanlı hukuk ve yönetim anlayışına dayanmaktadır ve bu ıslahat çalışmalarında Batı etkisi gözlem ve tasvir niteliğiyle sınırlı kalmıştır (Eryılmaz, 1992, s. 37). Batılılaşma çabaları III. Selim dönemi ile başlamış, somut sonuçlarına ancak Tanzimat dönemiyle ulaşabilmiştir. Bu dönem, sadece geleneksel devlet anlayışında kapsamlı bir dönüşümü ifade etmez, aynı zamanda Osmanlı modernleşmesinin başlama noktasını da anlatır. Tanzimat dönemi devlet adamları Batı yönetim sistemine, kötü bir taklitçilik anlayışı ile değil, bilinçli bir uyarlama anlayışı içinde yaklaşmışlardır (Akıllıoğlu, 2004, s. 06). Devletin dağılma ihtimalinin ancak bu şekilde önlenebileceğine dair yönetici kesim arasında güçlü bir inanç vardır.

Batı dışı toplumlarda sanayileşme, aydınlanma ve toplumsal devrimler yaşanmadığı için modernleşmenin maddi temelleri gelişmemiştir. Sanayileşme sonucunda ortaya çıkan kapitalizm ve Fransız devrimiyle ortaya çıkan sekülarizm, Batı toplumlarına modernleşmenin yolunu açmıştır (Duman,2009, s. 28).

Batı'da geleneksel toplumdan modern topluma geçiş yaklaşık dört yüz yıllık bir mücadele içinde gerçekleşti (Karatepe, 2009, s. 17). Dolayısıyla böylesine uzun ve zorlu bir mücadele sonucu gerçekleşen modernleşmenin Batı dışı toplumlarda kestirmeden gerçekleşmesi elbette mümkün değildi. Batılı toplumların yaşadığı ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel değişimlerin hiçbirini yaşamamış ama aynı zamanda bu toplumların seviyesine gelmek için çırpınan Batı dışı toplumlarda ciddi bir modernleşme ideolojisi hâkim olmuştur (Duman, 2009, s. 28). Bu modernleşme ideolojisini benimseyen Osmanlı aydın ve bürokrasi kesimi Batı karşısında yenilmemek için onun kurumlarının ve toplumsal yapısının ithal edilmesi gerektiğini düşünerek hızlı bir değişim yapılması gerektiğine inanmışlardı. Oysa Osmanlı Devleti'nde kapitalizm ve sekülarizm olmadığı gibi bunlardan kaynaklanan bilimsel ve toplumsal dönüşüm de söz konusu değildi. Bu türden alt yapılar olmadan modernleşmenin kısa sürede gerçekleşeceğini beklemek, elbette o dönem aydınlarının düşünebileceği bir husus değildi. Çünkü gerçekten de devleti kurtarmak için aceleleri vardı.

Batı karşısında yenilgilerin şokunu yaşayan, gittikçe durumu kötüye giden devletin kurtarılması için yöneticiler çözüm arayışlarını hızlandırdılar. Yeniden eski şanlı dönemleri yaşayabilmek için yerli kurumların reforme edilmesi yönünde girişimlerde bulundular. Ancak alınacak önlemleri uygulayacak kadroların yetersizliğinden dolayı başarı sağlanamadı (Karatepe, 2009, s. 43). Yetersizlikler sadece personel bakımından değil, reformlar için gerekli para ve gerekli zaman açısından da söz konusu idi (Akyıldız, 1993, s. 304).Dolayısıyla Batılılaşma Osmanlı devleti için neredeyse bir zorunluluk şeklinde ortaya çıktı. Bir yanda devlet günden güne güç kaybediyor öte yanda geleneksel kurumlar gittikçe işlevsizleşiyordu. Dolayısıyla modernleşmeyi hazır bir reçete olarak uygulanmaktan başka çıkar yol görünmüyordu.

TANZİMAT ÖNCESİ DÖNEM

Tanzimat öncesi dönemde, III. Selim ile birlikte Batılılaşma sürecinin somut adımları görülmeye başlanır. III. Selim rüşvet, kayırmacılık, yöneticilerin halka baskısı gibi kamu yönetimi alanıyla ilgili aksaklıkların farkına varmış ilk padişahtır. Bu nedenle saltanatının ilk yıllarından itibaren toplumdaki ve yönetim sistemindeki sorunların nedenlerini ve çözüm yollarını araştırmaya yönelmiştir

(Eryılmaz,1992, s.37-38). III. Selim devletin içine düştüğü durumdan kurtulabilmesi için diğer ülkelerin ne yaptığını ve sorunları nasıl çözdüğünü düşünerek bu konularla ilgili birçok yöneticiyi görevlendirdi ve onlardan raporlar istedi. Kendisine sunulan raporlarda farklı görüşlere yer yerilmiş olmasına rağmen hepsinde ortak nokta bu işlere askeri alandan başlanması gerektiğidir (Karatepe,2009, s. 44). Aslında bu sonuç son derece doğaldır çünkü devletin yapısı zaten askeri ihtiyaçlar göz önüne alınarak meydana getirilmiştir.

Uzun yıllar yönetimde temel sorunun ordu olarak görülmesi ve raporların etkisiyle III. Selim ıslahatlarında önceliği askeri alana vermiş ve Nizam-ı Cedid (Yeni düzen) ordusunu kurmuştur. Ancak, Nizam-ı Cedid için oluşturulan İrad-ı Cedid Hazinesine gelir sağlamak için konulan vergiler halka ağır geldi. Bunların toplanmasında halka baskı uygulanması ve yapılan yolsuzluklar rahatsız edici olmuştu (Eryılmaz, 1992, s. 46). III. Selim yaptığı toplantılarla üst düzey yöneticilere görevlerini hatırlatarak gerektiğinde onları uyarmış, ülke sorunlarının ele alındığı raporlar yazdırmış ve raporların önlemleri doğrultusunda reform çalışmaları başlatmıştı. Ancak artan muhalefet ve hoşnutsuzluklar sonucu tahttan indirilmiş ve yerine II. Mahmut sultan olmuştur(Yayman, 2008, s. 55-56).

III. Selim dönemi yapılan ıslahat hareketleri kamu yönetimi alanında "sorun"ların tespiti açısından önem taşımaktadır. Ancak ıslahatların özellikle askeri alanla sınırlı kaldığını belirtmek gerekir. III. Selim döneminde devlet hazinesi para bulmakta büyük güçlüklerle karşılaşmıştır. Devletin açıklarını kapatmak ve yeni ordunun giderlerini karşılamak amacıyla geleneksel yöntemlerin yanında tasarruflara gidilmiş, dış ülkelerden borç para bulunamayınca piyasaya değeri düşük para sürülmüş, yeni vergiler koyulmuş ve vergilerin artırılması yoluna gidilmiştir (Çadırcı, 1991, s. 103).

Para değerindeki düzensiz dalgalanmalar ve fiyat artışları II. Mahmud döneminde de sürmüştür. Bütçe açığını kapatmak için paranın değerini düşürme uygulamasına devam edilmiştir. Padişah, 31 yıl süren saltanatı döneminde altın para çeşidini 35, gümüş olanlarını ise 37 kez değiştirmiştir (Çadırcı, 1991, s. 108).

II. Mahmut döneminde (1808-1839), batılılaşma hareketleri hem planlı hem de geniş kapsamlı olarak uygulanmaya konmuştur. 1808'de merkezi otoritenin gücünü arttırmaya yönelik ayanlarla Sened-i İttifak imzalanmış, yeniçeri

ocağı ortadan kaldırılmış ve memurlarda kılık kıyafet düzenlenmesine gidilmiştir. Ayrıca bu dönemde posta ve karantina teşkilatları kurulmuş, Batı'ya öğrenciler gönderilmiş, ilk resmi gazete yayınlanmış ve ilk nüfus sayımı yapılmıştır (Çelik, 2003 s. 31).

Mizancı Murat, bu dönemde Avrupa'ya gönderilen öğrencileri eleştirir. Yazara göre Avrupa'ya tahsil için giden öğrencilerin döndüklerinde terbiyesi ve ahlakı bozulmaktadır:

"Tahsil için her sene biz bu kadar gençleri Paris'e gönderiyoruz. Lakin hiç biri istediğimiz surette geri dönmüyor. Terbiyesi, ahlakı bozularak istifade olunur halleri kalmıyor. Öğrendikleri de süslü giyinmek, eğlenceleri için israfta bulunmak, din ve diyaneti kaybedip Frenk olmaktan başka bir işe yaradıklarını görmüyoruz."(Murat, 2010 s.187).

Sened-i İttifak'la padişah, hükümdarlık müessesesinin bazı kayıt ve şartlar altına alınmasını kabul etmiştir. Böylece ilk defa olarak padişahın otoritesi sınırlandırılmış ve ülkede derebeylik sistemine benzer, mahalli otoritelerin varlığı yasallaşmıştır (Eryılmaz,1992.51). Bu senedi imzalayan ayan ve eyalet valileri padişaha bağlılıklarını belirtirken sadrazamı, onun mutlak temsilcisi olarak kabul etmeye söz vermişlerdir (Shaw,1983.27).

Bu dönemde gerçekleştirilen önemli bir reform ise memurlara maaş bağlanmasıdır. Padişah 27 Mart 1838 yılında yayınladığı bir "hatt-ı hümayunla" memurlara maaş bağlandığını ilan etmiştir. Memurlara maaş verilmesinin temel nedeni, onların rüşvet almalarını önlemek ve vatandaşlara iyi davranmalarını sağlamaktır. Maaş bağlanmasına rağmen rüşvet almaya devam eden memurların şiddetli bir şekilde cezalandırılacağı da bu hümayunda açıkça belirtilmiştir. Nitekim rüşvetin önlenmesi için Ceza Kanunnamesi'ne rüşvetle ilgili bir madde de eklenmiştir(Akyıldız, 1993, s.106). Memurlara verilen maaş ve ceza kanununda yapılan düzenlemeler onların eski alışkanlıklarından kurtulmaları için yeterli olmamıştır. Akyıldız, rüşvetin ortadan kaldırılamamasındaki asıl faktörün memur maaşları arasındaki orantısızlık olduğunu söylemektedir. Üst rütbeli memurlar çok yüksek maaşla çalışırken alt düzeydekiler çok düşük maaş almaktaydılar. Ayrıca işlerini yapıp yapmadıklarına bakılmaksızın maaş aldıkları için birçoğu bu durumu istismar etmekte ve eski alışkanlıklarına devem etmekteydiler(Akyıldız, 1993, s.108-109).

Belirtmek gerekir ki, II. Mahmud döneminde yapılan kapsamlı reformlardan da beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Bu reformların özden çok şekli yönünün ağır bastığı ve Avrupa ülkelerinin gözünü boyama amaçlı olduğu belirtilmektedir (Karatepe,2009, s.54). Nitekim, II.Mahmud'un reformları sonrasında düzen iyice bozulmuştur. Bir yandan eski değerler ihmal edilmiş, yerine yeni Batılı değerler getirilmiş ancak bu yeni değerler gerek bürokrat, gerekse halk tarafından benimsenmemiştir (Karatepe, 2009, s. 54).

Düzenlemelerin içselleşmemesinin nedenlerini ve dönem reformcularının karşılaştığı engelleri, Hilmi Ziya Ülken iki kapsamda ele alır: (1) Modern araştırmayı hatta öğretimi, din için tehlikeli sayan fanatik-skolastik zihniyet; (2) modern araştırmanın derin köklerine kadar inmeyi sabredemeyen ve her şeyden önce, gücünün ihtiyacına cevap vermek isteyen idareci zihniyet. İki engelden ilki zamanla gerilemiştir. Hatta modern zihniyet, 19. yüzyılın son yıllarından beri eski medresenin içerisine bile kısmen sokulmuştur. Fakat ikincisiyle savaş çok daha güçlü olmuştur. Her dönemin idareci zihniyeti "gündelik" işlerle o kadar bunalmıştır ki, iktidarı kötüye kullanarak, ilim işlerine de karışmış ve gerçek ilim öğretimi ve araştırılmasına engel olmuştur (Ülken, 2001, s. 35).

TANZİMAT DÖNEMİ

II. Mahmud'un başlattığı yeniliklerin devamından ibaret olan Tanzimat devri I. Meşrutiyetin ilan edildiği 1876 yılına kadar sürmüştür (Çadırcı, 1991, s. 173). Tanzimatçılar, merkezde ve eyalet idaresinde klasik kurum ve usullerin ıslahı ile işe başlamışlardır (Ortaylı, 2008, s. 407). Tanzimat dönemi önemli yönetsel reformlara ev sahipliği yapmıştır. 1875 yılında ilk romanın basılmasıyla[1] Osmanlı roman yazarları modernleşmeyle ilgili konulara eserlerinde yer vermişlerdir.

Tanzimat dönemi reform çalışmalarında Fransa'nın teşviklerinin önemli etkisi vardır. Fransa, Osmanlı Devleti'ndeki anayasacılık hareketlerine de destek vererek yönetsel reformların anayasal zemininin oluşturulmasına katkı sağlamıştır (Parlak, 2009, s. 34). Ancak bu konuda net bir şey söylemek çok gerçekçi değildir. Zira Akyıldız'ın belirttiği gibi kimi yazarlar Fransa, kimi yazarlar Prusya, İngiltere ve Avusturya'nın örnek alındığını söylemektedirler. Ancak genel olarak Fransa ve İngiltere'nin reformlara ihtiyaç olduğu yolunda yoğun çabalarının olduğunu

[1] İlk roman olarak değerlendirilen Taaşuk-u Tal'at ve Fitnat, 1872 yılında "Hadika" gazetesinde tefrika şeklinde yayınlanmıştır.

söylemek gerekir. Ancak şurası açıktır ki, bu ülkeleri gezip dolaşan ve yönetim yapılarını inceleyen devlet adamları Avusturya'yı kendilerine model ülke olarak seçmişlerdir (Akyıldız, 1993, s. 293, 301-303).

Osmanlı devletinin 1839 Tanzimat Fermanı ve daha sonra çıkarılan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlattığı yenileşme hareketinin temelinde devletin dağılmasını önleme düşüncesi vardır. Osmanlı Devletinde bu dönemle başlayan modernleşme hareketinin yönetim bakımından temeli merkezi yönetim ve sınırlı bir yerinden yönetim esasına dayandırılmıştır. Bu dönemde devlet yönetimi bakımından olağanüstü değişikliklerin gündeme geldiği söylenebilir. Akıllıoğlu, bu dönemde, beş yüz elli yıllık yerleşik uygulamaların aksine bir takım düzenlemelerin yapıldığını ifade etmektedir (Akıllıoğlu,2004, s. 04).

Hilmi Ziya Ülken, modern düzenlemelerin yapıldığı Tanzimat döneminin gerçekte bir geçiş ve buhran dönemi olduğunun altını çizmektedir. Tanzimat eşitlik ve hürriyet fikirlerini getirme iddiasındadır. Fakat Tanzimat'ın verdiği "müsadeler", gerçekte imparatorluğun parçalanmasına kadar gidecek bir iç krizin de tohumlarını atmıştır. İmparatorluğun Müslüman ve Hıristiyan unsurları ayrı ayrı bağımsızlık istemektedirler. Fakat bunu kabul etmek aynı zamanda imparatorluğun yıkılmasına giden süreci başlatmakla aynı anlama gelmektedir. Kabul etmemek ise Tanzimat'ın ortaya attığı fikirlerden vazgeçmek demektir. Kısaca, Tanzimat'ın devlet adamları bir çıkmazın içindedir. Bu çelişik durumda reformcular, Batı medeniyetine yönelmek/modernleşmek ile imparatorluğun siyasi bütünlüğünü korumanın, uzlaştırılmaz buhranı içinde bulunmaktadır (Ülken, 2001, s. 56).

Tanzimat dönemi reform hareketlerinin temellerini II. Mahmut atmıştır. Tanzimat'ın liderleri II. Mahmut'un oğullarıdır. I. Abdülmecit (1839-1861) ve I. Abdülaziz'in (1861-1876) hükümdarlıkları tüm Tanzimat dönemini kapsamaktadır (Shaw, 1983, s. 86). 1839'dan 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, iki dönemden oluşur. Birinci dönem, Gülhane Hattı Hümayunu'nun hüküm ve uygulamalarını kapsamakta (1839-1856); ikinci dönem ise 1856 Islahat Fermanı'nın ilanından, 1876 I. Meşrutiyet'e kadar olan süreyi içine almaktadır. Her iki dönem birbirini tamamlayıcı olması bakımından önemlidir (Eryılmaz, 1992, s. 91).

1827'de yaşanan Navarin bozgunu ve Mehmed Ali Paşa'nın önlenemez başarılarıyla karşılaşan II. Mahmud, Batılı devletlerin sempatisini kazanabilmek

ve devleti kurtarmak için reform ihtiyacını öngören diplomatların etkisiyle 1831-1838 yıllarında bazı idari ve toplumsal reformları başlattı (İnalcık, 2013, s. 60). Devlet dairelerinin teşkili, başbakanlık ve bakanlıkların kurulması, modern posta servisi, din dışı alanlarda meslek okullarının açılması, reformlar için iki yüksek meclisin tesis edilmesi, memurlara maaş verilmesi gibi hususlar bu reformların en önemlileri arasında sayılabilir. Ancak Sultan Mahmud'un en önemli başarısı vilayetlerde ve bütün idari birimlerde padişahın yeniden gücünü tesis etmek oldu (İnalcık, 2013, s. 60; Aykaç, 1997, s. 143).

II. Mahmut, Osmanlı hükümetinin müdahale kapsamını, geleneksel sınırların dışına çıkarıp, tüm yaşam biçimlerini düzenleme görev ve hakkını da kapsayacak şekilde genişletmiştir. Böylece Osmanlı reform kavramı, eski kurumları koruma ve yeniden canlandırma geleneğinden ayrılmış ve eski kurumların yerine bir bölümü Batı'dan ithal edilen yenilerini getirme çabası şeklinde olmuştur (Shaw, 1983, s. 86).

Bu dönemde II. Mahmut, yetki genişliğini kaldırılmış, merkezin istediği şekilde görev yapmayan vali ve mutasarrıflar hakkında gerekli işlemler yapılmasını istemiş, halka zulmeden yöneticileri cezalandırmış, bu yöneticilerin vezirlik rütbelerini geri almış, memuriyet yerlerini değiştirmiş ya da sürgüne göndermiştir. Yine bu dönemde, Kadı'nın onayı olmadan hiçbir ölüm cezasının yerine getirilmemesi emredilmiş, usulsüz halktan para almaya devam eden valiler Babıâli'ye tabi ücretli birer memur haline getirilmiştir (Eryılmaz, 1992, s. 62).

Mustafa Reşit Paşa'nın, II. Mahmut'un reformlarından geliştirdiği ve kendi deney ve gözlemlerince değiştirdiği Gülhane Hattı Hümayunu 3 Kasım 1839'da Abdülmecit tarafından imzalanmıştır. Mustafa Reşit Paşa öncülüğünde, Babıâli danışma kurulunda hazırlanan ferman, Topkapı Sarayı'nın altındaki Gülhane alanında başlıca kurumların, sınıfların, grupların ve yabancı temsilcilerin önünde Mustafa Reşit Paşa tarafından okunmuştur (Shaw,1983, s. 91).

1839 Gülhane Hattı Hümayunu ile birlikte valilerin yetkileri kısıtlanmış, mal, can, namus güvenliği ve askerlik gibi konular düzenlenmiş (Eryılmaz, 1997, s. 47), bürokrat tabakanın ve doğması arzu edilen ticaret burjuvazisinin güvenliği için müsadere usulü kaldırılmıştır. Ayrıca fermanda iltizam usulünün kaldırılması belirtilmişse de bu usul ilerde yine yürürlüğe konmuştur (Ortaylı, 2008, s. 405).

Özetleyecek olursak Tanzimat Fermanı: (a)Sultanın tebaasının can, namus ve malının güvence altına alınması; (b)İltizam sisteminin yerini alacak muntazam bir vergilendirme sistemi; (c)zorunlu askerlik sistemi ;(d) hangi dinden olursa olsun bütün tebaa için yasa önünde eşitlik gibi reform vaatlerinde bulunmuştur (Zürcher, 2008, s. 84). Bu düzenlemelerle beraber fermanın Osmanlı toplumuna reformcu fikir ve kurumları soktuğu açıktır. Bu fikir ve kurumlar arasında sultanın bir yeminle taahhütte bulunması, kanunlara riayet etmesi, yasama faaliyetini yerine getirecek bir meclisin açılması gibi hususlar sayılabilir (İnalcık, 2013, s. 62). İnalcık, gayri Müslimlere verilen tavizlerin Batılılaşma aleyhindeki Müslümanlar tarafından tepkiyle karşılandığını ve bu durumu dinden sapma olarak algıladıklarını belirterek günümüzdeki laikler ve muhafazakarlar şeklindeki hizipleşmenin buradan kaynaklandığını belirtmektedir(İnalcık, 2013, s. 63).

Bu dönemin başlıca farklılığı, iktidar merkezinin saraydan Babıâli'ye yani bürokrasiye geçmiş olmasıdır. İmparatorluğu yönetecek güçlü ve modern bir örgüt yaratmak için II. Mahmut geleneksel kalemiyeyi modern bir bürokrasiye dönüştürmek adına atılacak adımları başlatmış ve bürokratik örgütlenmeyi güçlendirmiştir (Zürcher,2008, s. 83-84). Tanzimat Dönemi, merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğini yeniden sağlamaya yönelik olarak ortaya atılmış ve temel çalışma konularını ülke yönetimi ile mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi oluşturmuştur (Kılıç, 1995, s. 9).

Gülhane Hatt-ı Hümayunu ise bu güçlendirmeyi bir kat daha arttırmıştır. Berkes, bunu "hükümdar mutlakıyetçiliği" yerine, "Babıâli mutlakıyetçiliği" olarak niteler. Çünkü ferman yönetilenlerin rızası üzerine kurulu bir rejim getirmemiştir. Avrupa devletlerinin iç işlere karışmasının kapılarını ardına kadar açmasıyla Osmanlı birliği içindeki milletleri birbirine düşürecek sonuçlar yaratmıştır (Berkes,1973, s. 257). Aslına bakacak olursak, Ferman'ın olumlu yönleri de yok değildir. Reformların imparatorlukta herkes için dinine bakılmaksızın eşit bir biçimde geçerli olacağı vaadi laiklik açısından önemlidir. Ayrıca ferman, her bireyi bir milletin üyesi değil, bir Osmanlı uyruğu olarak düşünme yolunda atılan önemli bir adımdır (Davison,2004, s. 53).

Tanzimat döneminin ikinci önemli ayağı ise 18 Şubat 1856 tarihinde Osmanlı Devleti'nin Milletler Topluluğu'na katılabilmesinin ve Paris Antlaşması'nın

ön şartlarından biri olan Islahat Fermanı'nın Sultan Abdülmecit tarafından imzalanmasıdır (Lewis, 1984, s. 116). Bu ferman da Tanzimat Fermanı gibi devletin, eşitliği sağlamakla yükümlü olduğunu yineleyerek, bütün tebaa arasında eşitliğin güvencelerini vurgulamaktadır (Quatert, 2002, s. 110-111). Paris Kongresi'nin toplanmasından kısa bir süre önce Abdülmecid, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu tamamlayan yeni bir "Islahat Fermanı" yayınlamıştı. Avrupalı büyük devletlerin istekleri doğrultusunda hazırlanan bu Fermanla, Müslüman olmayanlara Gülhane Hattı ile verilen hakların uygulamaya konulacağı, bütün konularda eşitlik ilkesine uygun hareket edileceği, Hristiyanların da askere alınacağı ve vergi ödemede Müslümanlarla eşit tutulacağı belirtiliyordu (Çadırcı, 1991, s. 175). Paris Barış Antlaşması ile Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak bütünlüğü ve bağımsızlığı kabul ediliyor ve boğazlar savaş gemilerine kapatılıyordu(Çadırcı, 1991, s. 175).

Tanzimat öncesinde padişahların ikametgâh yeri olarak da kullanılan İstanbul Topkapı Sarayı ve Edirne Sarayı merkezi devlet dairelerine ait resmi evrak ve defterlerin biriktiği ve muhafaza edildiği yerlerdir. Tanzimat'ın ilanından bir asır öncesine dayanan Bab-ı Asafi Daireleri ise Tanzimat yıllarından sonra Babıâli Daireleri olarak merkezi devlet dairelerinin uzantısını oluşturmaktadır (Gültepe, 1999.247). II. Mahmut dönemiyle birlikte yönetim alanında otoritenin bütünlüğünü ve birliğini merkezde saray ve onun yürütme gücü olan Babıâli temsil etmektedir (Eryılmaz, 1992, s. 62).

Babıali'deki memurlara yönelik 1826-1856 yılları arasında doğrudan bir kanun çıkarılmamıştır. 1838 yılında uygulamaya konan "Tarik-i İlmiye'ye Dair Ceza Kanunname-i Humayunu" ile kadı ve naiplerin atanma, görev ve yetkileri belirlenmiş, özellikle rüşvet alınmaması için bazı kurallar konulmuştur. 3 Mayıs 1840 tarihli Ceza Kanunnamesi ile de memurlarla diğer kimselere verilecek cezalar belirlendi. Bu kanunnamenin kanun tekniği ve getirdiği cezaların yetersizliği/ adaletsizliği nedeniyle 14 Temmuz 1851 yılında Kanun-u Cedid adı verilen yeni bir ceza kanunu yürürlüğe konmuştur. Kanunun birinci faslı devlet aleyhine işlenen suçlara verilecek cezalar, suça teşvik, yol kesme gibi güvenlik görevlilerine karşı koyma gibi konular yer almaktadır. İkinci fasılda ırz ve namus dokunulmazlığı, kumarbazlık, sarkıntılık, sarhoşluk ve ölümle sonuçlanmayan kavgalara karışanlara verilecek cezalar belirlendi. Üçüncü ve son fasılda ise mal, emlak güvenliği, vergi meseleleri, yargı, yürütme ve maliyede yer alanların işledikleri suçlara yer

verilmiştir. Ayrıca üçüncü faslın ikinci maddesinde devlet memurlarının rüşvet alması, gümrük ve diğer vergi gelirlerini zimmetine geçirmeleri, maaşları dışında çeşitli adlarla halktan para almaları halinde verilecek cezalar düzenlendi. Bu kanun 9 Ağustos 1858'e kadar yürürlükte kaldı. Bu kanundan sonra ise 1981 tarihli Fransa Ceza Kanunu esas alınarak hazırlanan yeni kanun devreye girmiş oldu (Çadırcı,1991, s. 203-207). Yapılan çok sayıdaki yasal düzenlemelere rağmen bürokrasinin istikrar kazanmadığı açıkça görülmekteydi.

Babıâli pek çok yazar tarafından eleştirilere maruz kalmıştır. Osmanlı'nın bürokratik işlerinin görüldüğü Babıâli'ye yapılan sert eleştiriler, memurların çalışmadan para almaları, kazandıkları paranın eğitim ya da başarılarıyla değil, tanıdıklarıyla orantılı olması, işe keyfi gelip-gitmeleri ve eğitimsizlikleri üzerinedir.

Samipaşazade Sezai Babıâli takımını, "kanarya sarısı renginde kravatları, kenarları gayet kalın siyah şeritli, açık renk ceketleri ve mavi pantolonları olan bir gençlik grubu" olarak tanımlar:

"Sabahtan akşama kadar içtikleri sigara dumanlarıyla sararmış parmakları, oturdukları mahallelerin pek düzenli olmayan yollarında düşmemek için eğilerek yürüdüklerinden ve çalıştıkları devlet dairelerinde temize çektikleri evrak müsveddelerini eğilerek yazdıklarından ve terbiye gereği eğilerek temenna eylediklerinden, kamburlaşmış boyları, içkiye ve safahata olan eğilimleri ve kötü yaşayışları yüzünden toprak rengini almış çehreleri, terbiye ve bilginin yerini alan kötü ahlakı ve hilekarlığı gösteren küçük, siyah gözleriyle, bütün kadınların kendilerinin giyinişlerine, endamlarının güzelliğine ve intizamlarına, terbiye ve edeplerine hayran olduğu inancındadırlar" (Sezai, 2006, s. 69-70).

Mizancı Murat ise *Turfanda mı Turfa mı?* adlı romanında Mansur karakteri üzerinden Babıâli memurlarını eleştirir:

"Tabii olarak kalemin vazifesini, hal ve mevkiini, kâtiplerin orada bulunma sebeplerini inceledi. Gördü ki kalemde bir mümeyyiz bir de mütercimden başka kimseye ihtiyaç yok! Mansur zannetmişti ki odadaki otuz kâtibin otuzu da lazım, her birinin vazifesi ve meşguliyeti ayrıdır. Hâlbuki efendilerinin yirmi yedisi ayrı vazifesi, sorumsuz "maaşlı müdavimlerdi". Kendisi de onlardan olacaktı"(Murat, 2010, s. 76).

Recaizade Mahmut Ekrem, *Araba Sevdası* adlı romanında, memurların eğitimsizlikleri ve niteliksizlikleri üzerinde durur. Roman kahramanı Bihruz Bey tek kelime Fransızca okumadan kaleme girmiştir:

"Baş tarafından sayfalara epey göz gezdirdi. Aradığını bulamadığı, gördüğü şeylerin çoğunu -anlamak şöyle dursun- hatta okumayı bile başaramadığı için sıkılarak, ara sıra da bıyık altından gülerek, alayla "Çince mi bunlar? Ne tuhaf bir dil demeye başladı" (Ekrem, 2009, s. 50).

Kalifiyesiz ve eğitimsiz memurlarla ilgili olarak romanlarda çözüm önerileri de vardır. Mizancı Murat'ın romanında Mansur karakteri, Osmanlı Devletinde şer'i hükümlerden dolayı Avrupa ülkelerine göre daha çok düzen olması gerektiğine inanmaktadır. Çünkü halk devlete daha bağlı, daha sadık, daha iyidir. Güzel ahlak Osmanlı halkında mevcuttur. Düzene engel olan, cemiyete bulaşmış cehalet ve küçük memurların eksiklikleridir (Murat, 2010, s. 186). Mansur, "kaleme" alınacak bir kişinin mutlaka resmi bir görevle mükellef olması ve mutlaka yüksek bir okul bitirilmesi gerektiğini düşünür:

"Mutlaka kaleme alınacak bir efendi resmi bir görevle mükellef olmalı, diğer taraftan yüksek okullar şahadetnamesi olmayanları kapıya uğratmamalıdır. Bununla hem devlet yararlanmış olur, hem de ümmet çocuklarına karşı büyük bir iyilikte bulunulur. Çünkü böyle bir usul gençleri rüşdiyeden kapı çıraklığına değil daha büyük okullara sevk edecektir" (Murat, 2010, s. 189).

Avrupa da eğitim için büyük paralar harcandığını, Osmanlıda da harcanması gerektiğini düşünen Mansur karakteri, her sıkıntının göze alınarak kurumlarda eğitimin gerekliliği üzerinde durur. Mansur, eğitimsizlik nedeniyle gelen sermayenin vazifesiz memurlarla, boş kırtasiyecilikle geri gittiğini savunur (Murat, 2010,s.190). Ayrıca, roman kahramanı Babıâli'de memur yetiştirilmediğini, kendiliğinden yetişecek olanların ise ortada kaldığını belirterek, iyi yöneticilerin üzerlerinin örtüldüğünü gözlemlemektedir:

"Devlet hademeye muhtaçtır. Bunlar hademe değil memalik kanını emmekle meşgul sülüklerdir. Bizde adam yok diyorlardı. Ah! Yalnız adam yokluğu olsaydı! –"Biz yapmıyoruz, zorla yaptırıyorlar" diyorlar! Akıl edemiyorlar ki zorla memuriyet verilmeyeceğinden burada kimseyi alt edemezler. İstifa kapısı

açıktır. Hem de esasen bunun aslı yoktur. İftiradır. Memuriyetlerini korumak için yemedikleri nane kalmıyor… Çünkü adam yetiştiremiyorlar. Kendiliğinden yetişen olursa ortada bırakıyorlar, iyi yönetim gösteren insanların hem üzerlerini örtüyorlar hem de yalancı sandalyesine oturtarak suçluyorlar" (Murat, 2010, s. *193).*

Mizancı Murat, romanında eğitim ve edep üzerinde de durmuştur. Roman karakteri Mansur, Memurlara eliften başlayarak yeniden eğitim verilmesi gerektiğini, okullar açılarak donanımlı öğrenciler yetiştirmenin amaç edinilmesi gerektiğini savunmaktadır (Murat, 2010, s. 120). Böylece, devletin malını düşünmeyen ve onu hoyratça kullanan insanların da bilinçleneceğini düşünmektedir (Murat, 2010, s. 123):

"İlerlemek ve feyz almak için din ve ahlak sayesinde devlette, millette eşsiz yetenek varken durgunluk arız olmasına mana veremiyordum. Şimdi anladım! Hakikati öğrendim: Devletin, padişahın sadıklarına hizmet alanı kapanmıştır! Buna ne çare? … Yine eğitim, yine eğitim!..." (Murat, 2010, s. 193-194).

Tanzimat fermanın ilanından üç ay sonra mali alanda yapılan yenilikler kayda değerdir. Bunlar arasında vergi toplama işlerinin valilerin ve mültezimlerin ellerinden alınarak sancaklara gönderilen "muhassıl-ı emval" denilen maaşlı vergi memurlarına verilmesi önemlidir (Nohutçu,2006, s. 473).

Bu yeniliğin olumsuzluklarını Mizancı Murat, Turfanda mı Turfa mı? adlı romanında Mansur'un Doktor Mehmet Efendi'ye yazdığı mektupla dile getirmektedir. Bu dönemde vergi memurlarının maaşlarının yetersiz olduğunu ve memurların köylere, köylülerin parasız kaldığı zamanlar gidip hâsılat edindiklerini söylemektedir:

"Bizi geçindiren maaş değildir. Bu gibi hâsılattır. Tahsilât ne kadar az olur. Biz köye ne kadar çok gelmeye mecbur bulunursak biz tahsildarlar, o oranda kazanırız. Hele artık borç bizim velinimetimizdir. En dar zamanda köylüye gelir, tazyik eder, öküzünü satacağını söylersin, pazarlığa girişirsin, üç ay sonra gelip vergisini almak üzere miktarına göre bir iki mecidiyeye muvafakat edersin. Üç ay sonra gelmezsin. Çünkü o vakit köylüde para vardır. Parasını bitireceği anı gözetirsin. Öyle bir anda damlarsın ki önce bir aldın ise mutlaka bu defa iki almaya

yol bulursun. Efendi, işte bunlar olmazsa biz açlıktan ölürüz" (Murat, 2010, s. 250-251).

Mansur karakteri, aynı mektupta memurların vatandaşa davranışı ve denetimsizlik sonucu yetkilerini kötüye kullanmalarını Doktor Mehmed Efendi'ye anlatır. Mansur'un bu kötü yönetime çözüm önerisi ise iyi bir adalet teşkilatının kurulmasıdır. Çünkü Babıâli'ye ya da gerekli makamlara şikâyetlerin iletilmesi oldukça zordur. Köylü, hakkını savunacak mahkemelere de başvuramamaktadır. Bunun nedenini Mansur şöyle açıklar:

"Merkeze müracaat ederek şikâyet edenleri yok ediyorlar. Çünkü sorup soruşturanları kimse sevmiyor. Hukukun gerçekten uygulanması ve adaletin tam anlamıyla yerini bulması için iyi bir adalet teşkilatı kurulması gerekiyor. Ayrıca yüksek makamları telgrafla, yazıyla rahatsız edip bu konulara dikkat çekmek gerekiyor. Müfettişleri Anadolu'ya gönderip durumları yerinde görmek gerektiğini mutlaka ama mutlaka anlatmak gerekiyor. Bunun için de halkı uyandırmak gerekiyor" (Murat, 2010, s. 251).

Tanzimat döneminde gereksiz elemanların tasfiyesi ile verimliliğin arttırılması ve uzmanlaşmaya gidilmesi konularında yoğun çalışmalar yapılmıştır. Böylece aşamalı olarak Avrupa örneğine göre bir dizi bakanlık ve idare heyeti kurulmuştur. Bu dönemde hükümetin güç merkezi artık sarayda değil Babıali'nin kulluktan[2] yeni kurtulmuş bürokratlarındadır (Zürcher, 2008, s. 94). Bu yeni nezaretlerin ortaya çıkmasının yanı sıra danışma meclisleri ve kurulları sistemi de geliştirilmiştir. Bunların görevi, yeni tedbirlerin ve yeni yasaların hazırlanmasına yardımcı olmaktır (Zürcher, 2008, s. 95).

Osmanlı Devleti'nde bütün işleri "sadrazam", padişah adına yürütmüş ve sorumlu olmuştur. Tanzimat'tan sonra ise mülki ve idari taksimatlar yapılmıştır. Sadrazamın yetkileri azaltılıp nezaretler (bakanlıklar) kurulmuştur. Bu ihtisaslaşmaya ve taksimata uygun olarak memur sayısında büyük artışlar olmuştur. Memuriyet bir meslek haline getirilip (Sultan Abdülaziz devrinin ilk yıllarında memurluk henüz bir meslek değildir), memur yetiştirilen okullar

[2] Kul kavramı genellikle padişahın veya askeri sınıf mensuplarının hizmetinde kullanılmak üzere özel bir terbiye ile yetiştirilen genç köle anlamına gelmektedir. Gulam veya kul sistemi Osmanlı devlet idaresinin temelidir ve Anadolu Selçuklularından Osmanlılara intikal etmiştir. Kul sistemiyle ilgili olarak bkz. İnalcık, 2013, s.97-112.

açılmıştır. Memurlar sınavla istihdam edilmeye başlanmış, onlara maaş bağlanmış ve memurların yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir (Gültepe, 1999, s. 250).

Yönetsel ıslahatlarla ilgili önemli gelişmelere baktığımızda 1852 yılında çıkarılan bir fermanla "Yetki Genişliği" ilkesinin uygulanmaya konduğunu görmekteyiz. Bu ilkeyle birlikte tüm asker ve sivil memurlar valiye bağlanmış ve faaliyetlerinden dolayı valiye karşı sorumlu tutulması sağlanmıştır (Parlak, 2009, s. 46). Osmanlı vilayet yönetiminin yeniden düzenlenmesi ise 9 Haziran 1861 Lübnan statüsünün yaygınlaşması tehlikesine karşı A. Cevdet Paşa, Fuat Paşa ve Mithat Paşa'nın yeni vilayet yönetimi statüsünü hazırlamalarıyla başlamıştır (Ortaylı, 2008, s. 429). 1864 yılında öncelikle Tuna vilayetinde uygulanmaya başlayan 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile padişahça atanan valilere vilayetin mülkiyet, maliye, güvenlik ve politika işlerinin yönetimi verilmiştir. Valiler bütün devlet emirlerinin uygulanmasına memur kılınmışlardır. Vilayette defterdar, mektupçu, Umuru Hariciye Memuru, Umuru Nafıa Memuru, Umuru Ziraiye ve ticariye memuru bulunacaktır. Benzer şekilde valinin kontrolü altında bir idari meclis oluşturulacak bu mecliste Şer'i Hükümler Müfettişi, Defterdar, Mektupçu, Hariciye Müdürü ve ikişer adet Müslüman ve gayrimüslim temsilciler bulunacaktı. Ayrıca bu nizamname ile eski eyaletlerin yerine sancak, kaza ve nahiyelerden oluşan vilayetler kurulmuştu. Vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların, kazalarda kaymakamların başkanlıklarında meclisler oluşturulacaktı (Parlak, 2009, s. 38).

Aslında 1864 Tuna Vilayet Nizamnamesi Avrupa Devletlerinin Osmanlı sınırları içindeki Hıristiyan tebaanın kötü şartlar altında bulundukları iddialarını önlemek üzere yürürlüğe konulmuştu. Mithat Paşa'nın vali olarak tayin edildiği Tuna vilayetinde (Niş, Silistre ve Vidin) üç ilin birleşmesiyle oluşturulan valilik sisteminin uygulanmasında başarılı olunca uygulamanın geliştirilmesine karar verilmiştir. 1867 ve 1871 nizamnameleri ile bu sistem geliştirilerek il oluşturulması uygulamaları yaygınlaştırılmış ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy biçiminde kademeli bir yapıya kavuşturulmuştur. 1864 ve 1871 nizamnameleri, birlikte düşünüldüğünde merkezi yapının iyice muhkem edildiği görülmektedir (Parlak, 2009, s. 38-46).

1871 Nizamnamesi ile İstanbul dışındaki şehir ve kasabalarda belediye

kurulmasının alt yapısı hazırlanmış ve batıdaki anlamda belediyelerin kurulması mümkün olabilmiştir. 1878 yılında ilk parlamentonun kabul ettiği "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu" kamu yönetiminde laikleşme sürecinin hızlanmasında etkili olmuştur. Nizamnameler ve Belediye Kanununa göre vilayet, liva ve kaza İdare meclisinde ve Belediye Meclislerinde memurların dışında ahalinin de temsili esas kabul ediliyor ve gayrı Müslim nüfusun temsilinde eşitlik sistemi amaçlanıyordu (Parlak; 2009, s. 40).

1864 yılına kadar "Beylerbeyliği" olarak anılan eyalet sistemi Fransız il yönetim modeli esas alınarak "vilayet" sistemine dönüştürüldü. 1871 Vilayet Nizamnamesi ile yerel ve bölgesel meclisler kuruldu(Parlak, 2009, s. 32). 1871 Nizamnamesi, vilayet teşkilatını yeniden düzenledi. Bu nizamnamenin bir kısmı kent ve kasabalardaki Belediye Daire Meclislerine ayrılmıştı. Nizamnamenin 111. maddesine göre, vali mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her kentte bir belediye meclisi kurulması benimsendi (Çadırcı, 1991, s. 276).

Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisi, XIX. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren değişikliğe uğramaya başlamıştır. Sultan II. Mahmut'un son dönemlerinde merkezi idarenin bakanlıklar biçiminde örgütlenmesi çalışmaları, Tanzimat döneminde gelişerek devam etmiştir. Yürütme organı olarak bakanlıklar, danışma birimi olarak da meclisler, Osmanlı yönetim düzeninin yeni merkez örgütünü oluşturmaktaydı. Tanzimat, çağdaş bir devletin, bütün faaliyetlerini kapsayan hükümet örgütüyle, bürokratik ve merkeziyetçi bir yönetim modeli geliştirmiştir (Eryılmaz, 1992, s. 156). Akıllıoğlu, Osmanlı Devletinin "örfi hukuktan" "yazılı hukuka" geçmesini Tanzimat'ın getirdiği en önemli yenilik olarak değerlendirmektedir (Akıllıoğlu,2004, s. 08).

I. VE II. MEŞRUTİYET DÖNEMLERİ

1876 Tarihli Kaunu Esasi'nin Vilayat (vilayetler) başlığı altında toplanan maddeleri (108-112) gerek yerel gerekse merkezi yönetimin taşra teşkilatı bakımından temel birim olarak "il"leri düzenlemekteydi. 108 ve 110. maddelerdeki "tefriki vezayif" (görev ayrılığı) ve "tevsi-i mezuniyet"(yetki genişliği) ilkelerine göre yol ve köprü yapımı, sanayi, ticaret ve tarım işleri, bayındırlık imar işleri, eğitim ve öğretim taşra kuruluşlarına bırakılan hizmet alanlarıdır (Akıllıoğlu,

2004, s. 07). Merkez dışındaki taşra teşkilatlanması "vilayet", "liva" ve "kaza" şeklindedir. Taşradaki merkezi idare memurluklarının yanında yardımcı olarak meclislere yer vermiştir. "*Meclisi umumi"* ve "*meclisi idareler* "aracılığı ile temsil olgusunu sınırlı bir şekilde de olsa uygulamaya koymuştu. Dönemin reform anlayışı, yerel yönetimleri tehlikeli gördüğü için "*yetki genişliği"* ilkesini tercih etmişti (Akıllıoğlu,2004, s. 07).

Vilayet meclisleri, 1864 ve 1869 düzenlemeleriyle kurulmuştur. Bu meclislerin görevleri iki kısımdan oluşmaktadır. İlki, vilayetin genel yönetimi ile ilgilidir. İkincisi ise özel idareyi ilgilendirmektedir. Genel işlerin görüşülmesi ve karara bağlanması, Vilayet Umum Meclislerine bırakılıyordu. 1864 düzenlemesiyle vilayetler livaların birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Livaların yönetimi mutasarrıfa bırakılmış, vilayetteki gibi "Liva İdare Meclisi" kurularak, başkanlığına mutasarrıf getirilmiştir. Bu meclis, liva düzeyinde, maliye, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ilişkin işlerin görülmesini sağlayacaktır. Ayrıca meclis idari uyuşmazlık sorunlarını görüşüp karara bağlamakla yükümlüdür. Kazalar ise kaymakamın başkanlığında, kaza malmüdürü, tahrirat kâtibi, kaza hâkimi, müftü ve Müslüman olmayan toplulukların dini önderlerinden oluşmakta ayrıca, ikisi Müslüman, ikisi Müslüman olmayan dört üye seçilerek kaza idare meclislerine katılmaktadır. Kaza idare meclisleri idari davalar, gelir ve giderlerin gözden geçirilmesi, devlete ait kurum ve kuruluşların korunması, beledi tesislerin yapılması gibi işlere bakmaktadır (Çadırcı, 1991, s. 255-260).

Meşrutiyet döneminin en önemli ayağı olan ilk Osmanlı parlamentosu, 19 Mart 1877 de toplanmıştır. Parlamentoda, tayinle gelmiş yirmi beş üyeden kurulu bir Ayan Meclisiyle, Kanun-u Esasi'ye aykırı bir yöntemle seçilmiş yüz yirmi milletvekilinden kurulu bir Meclis-i Mebusan vardı (Lewis, 1984, s. 166).

Anayasaya uygun olarak "Mebuslar Meclisi" açık, "Ayan Meclisi" de kapalı oturumlarla çalışmalara başlamışlardı. Mebuslar Meclisi, genel olarak kendilerini seçen meclislerin üyeleri olduklarından, vilayetlerde Tanzimat hareketinin oluşturduğu yeni yönetici ve orta sınıfları temsil etmişlerdir. Ayan Meclisinde ise uzun yıllar hükümet daire ve meclislerinde hizmet görmüş bürokratlarla, birkaç ulema sınıfı üyesi bulunmaktaydı. Kısacası, gerçek anlamda iki meclis de padişah ya da halkı değil, vilayet ve başkentin yönetici sınıflarını temsil etmekteydi (Shaw,

1983, s. 229).

İlk Osmanlı parlamentosu 28 Haziran 1877'de sona ermiş ve ikincisi yeni seçimlerden sonra 13 Aralık'ta toplanmıştı. Ancak parlamentoyu istemeyen Sultan Abdülhamit, Nisan 1877 de başlayan ve 31 Ocak 1878'de mütareke ile biten Rus savaşını bahane ederek meclisi dağıtmış ve milletvekillerinden de seçim bölgelerine dönmelerini emretmişti. Parlamento kapanıp, Babıâli zayıflayınca, Sultan Abdülhamit hükümdarlığının sonuna kadar sürecek ve Osmanlı yönetimine egemen olacak bir yönetimin temelleri de atılmış olmaktaydı (Shaw, 1983, s. 235).

Bu dönemin aydınlar üzerinde siyasal ve entelektüel baskısı ise kaçınılmaz olarak bir muhalefet doğurmuştur. Bu muhalefetin liderleri, kendilerini Jön Türkler olarak adlandıran ve anayasanın yürürlüğe girmesini isteyen bir gruptur. Gizli bir dernek olan İttihat ve Terakki Cemiyeti, genç subaylar, memur ve yazarlar arasında genişlemiştir (Davison, 2004, s. 55). Bu reformcular ve hürriyetçiler, imparatorluğun bütünlüğünü ve egemenliğini, nerden gelirse gelsin her tehditten koruma endişesinde olan sadık Müslüman ve Osmanlılardır (Lewis, 1984, s. 165).

Dönemin reform düşüncesini benimseyen bürokrat ve devlet adamları 1821 yılında Babıâli'de kurulan Tercüme Odası'nda Fransızca öğrenmiş, Babıâli'nin Hariciye ve Mülkiye işlerinde çalışmaktaydılar. Bu yüzden ülkenin iç ve dış sorunlarına yabancı değillerdi ve onların amacı Osmanlı Devletinin kurumlarına Avrupai bir biçim vermekti. Tanzimat hareketinin hazırlayıcıları işin mutfağında yetişmişlerdi (Eryılmaz, 1992, s. 59). Tercüme Odası'nda yetişen gençler Batı'yı daha çok tanıma fırsatı buldular. Âli, Fuat ve Reşit Paşa gibi pek çok önemli bürokrat bu büroda eğitilmişlerdi. Ayrıca bu reformcular, devlet kurumlarında yetiştiklerinden dolayı devlet personeli ile yakın ilişki içindeydiler (Nohutçu, 2006, s. 475).

Parlamento, kapatılmasıyla birlikte otuz yıl bir daha toplanamamıştı. Bu otuz yıl boyunca Sultan Abdülhamit katı bir yönetim sürdürmüş, basını sansürlemiş, toplantıları yasaklamış ve muhalefeti bastırmak için muhbirlere güvenmiştir (Davison,2004, s. 54). Abdülhamit dönemi ile ilgili pek çok yazar olumlu ve olumsuz fikir beyan etmişlerdir. Örneğin Halide Edip Adıvar'ın, *Handan* romanında Nazım karakteri sansürden şöyle şikâyet eder:

"Dinleyiniz. Eğer bu memlekette yazı yazılsa, sansür olmasa yahut hiç olmazsa kemanla, musiki ile hayat kazanılsa, öğretmenlik etmem. Bilseniz bu kibar öğretmenliği beni nasıl bezdirdi" (Adıvar, ?.66).

Halide Edip Adıvar romanlarında Abdülhamit yönetimindeki izlenmelerden ve sürgünlerden örnekler vererek bahsetmiştir. Yazarın *Handan* adlı romanında Refik Cemal karakterinin Server'e yazdığı mektupta bu izlenmelerden ve içinde bulunduğu psikolojiden söz edilmektedir:

"Dün Hariciye'de bizim mümeyyiz beni çağırdı. Mümkün olabildiği kadar iyilikçi bir adam… Oda kapısını kapadı. Korkak bir tavırla, etrafta dönen hallere bakılırsa benim şüphe altında olduğumu, şüpheli kıyafetli adamların benim hakkımda inceleme yapmakta olduklarını ve şüphe büyümeden benim bir şehbenderlikle hemen bir yere gitmemin yerinde olacağını söyledi. Zaten bugünlerde İstanbul'un bütün havasında artan basınç ve tecessüsü adeta omuzlarımda hissedecek bir hal buluyordum. Köprüde yürürken görünmeyen bir takım gözler alnımdan beynime geçip beni teftiş ediyor; yanımda giden adamların ağızlarında kelepçe, beyinlerinde bir çember var sanıyorum. Bütün düşünceler ve hisler İstanbul'da durmuş gibi" (Adıvar, ?.28).

Yazar, *Seviye Talip* romanında ise "İkiyüzlü insanların bu memlekette bütün ahlaksızlıklarının bağışlandığını, ancak herkesten farklı düşünenlerin hiç bağışlanmayacağını" ifade ederek yönetimi eleştirir. Romanda Numan karakteri bu baskıyı şöyle dile getirmektedir:

"İkiyüzlü oldun mu efendim, bu memlekette istersen en fena ahlaksızlıktan çekinme, bağışlarlar. Fakat herkesten başka düşünme gücünü kendinde buldun mu, işte bunu hiç bağışlamazlar" (Adıvar, 1967, s. 48*).*

Ahmet Mithat, Jön Türk romanında dönemin en büyük siyasi suçlarından birisinin yüksek makamlara hakaret olduğunu belirterek uygulanan hafiye politikasına değinir:

"Yüksek makamlara hakaret!... O!... en büyük siyasi cinayetlerinden birisi. Aleyhine olduğu makam ne kadar yüksekse cinayetin önem derecesi de o kadar yükselir. Bazen polis tarafından bu cinayetin canileri mahkemeye verilerek ve sürgün edilme kararıyla cezalandırılır" (Mithat, ?. 186).

Bekir Fahri'nin *Jönler* adlı romanında muallim, hafiyelerin oynadığı rolü Bab-ı Zaptiye üzerinden anlatır. Roman kahramanı Muallim Bey, hükümetin uyguladığı politikanın İslami hükümlere uygun olmadığını belirtir:

"O, hükümetin bu yönetim şeklini İslami hükümlere büsbütün muhalif buluyordu. Nazarında İslamiyet cinnet ve cinayetin kurbanı olmuş, hilafet bütün değersiz emeller ve dünyanın değerini arttırma aracı kesilmişti." (Fahri, 1985, s. *49).*

Bu dönemin yönetim alanında yapılan önemli reformlarından birisi de rüşvete engel olmak için yapılan çalışmalardır. 1855 yılında rüşvetle ilgili bir nizamname hazırlanmıştır. 39 maddelik bu nizamnamede rüşvet fiiline ağır cezalar konmuştur. Buna göre rüşvet alan kişi memuriyetten çıkarılacak; bir yıl hapis yatacak ve iki yılda sürgün cezasına çarptırılacaktır. Ancak meşrutiyet dönemlerinde de rüşvet sorununa engel olunamadı. Ayrıca rüşvetçi memurlar hakkında şikâyet edildiğinde, bu şikâyetler ya geçiştirilmiş ya da terf-i rütbe (yükseltilerek atama) ile başka bir yere nakledilmişlerdir (Eryılmaz, 1992, s. 174-175).

Zürcher, Abdülhamit döneminde rüşvet ve adam kayırmacılığın ayyuka çıktığını belirtir. Devlet daireleri gerektiğinden fazla eleman istihdamıyla şişirilmiştir. Daireler işlevlerini akla uygun ve verimli şekilde yerine getirememektedir (Zürcher, 2008, s. 127). Mizancı Murat'ın romanında, Mansur karakteri rüşvet konusunda önemli saptamalarda bulunur:

"Yapılan işlerden memurların sermayedarlardan rüşvet aldıklarını işitmişti. Vaktiyle büyük bir nefretle bunun iftira olduğuna hükmeden Mansur bu defa bunların her şeyi yapabileceklerine inanmış bulunuyordu" (Murat, 2010, s. 193).

Çalışan memurların maaşları da ayrı bir eleştiri konusudur. Kimi çalışan bin beş yüz, kimi çalışan elli kuruş almaktadır. Kurumlarda maaş konusunda herhangi bir standart konulmamıştır ve liyakat ilkesine uyulmamaktadır. Kalemde on sekiz yıldır çalışan bir memur yüzeli kuruş alırken, üç aylık çalışan tercüman beyin hemşerisi bin iki yüz kuruş almaktadır. Üstelik herhangi bir okul bitirmemiştir (Murat, 2010, s. 76).

Sultan Abdülhamit döneminde önemli reformların yapıldığı kuşkusuzdur. Hatta Tanzimat ıslahatlarının ana teması olan idari merkezileşme Abdülhamit döneminde haberleşme araçlarında yapılan yenilikler sayesinde geliştirilmiştir. Bu araçların en önemlisi telgraftır, çünkü telgraf sayesinde merkezi hükümet ilk kez taşradaki memurlarıyla haberleşme ve onları denetleme olanağını sağlamıştır. Ayrıca demiryolu ağının gelişmesi ve buharlı gemilerin ağırlık kazanması gibi teknik gelişmeler sayesinde vergilerin toplanması, orduya asker alımı ve kamu düzeninin korunmasında yönetimin daha verimli ve başarılı olması sağlanmış, aynı zamanda ülkedeki bazı bölgelerin ve Osmanlı ekonomisinin kapitalist sistemle bütünleşmesi hızlandırılmıştır. Böylece Sultan Abdülhamit'te kitlelerin önünde saygınlığını korumuştur (Zürcher, 2008, s. 122-124). Ancak belirtmek gerekir ki bu dönemdeki merkezileşme Babıâli de değil, padişahın etrafında gerçekleşmektedir. Dolayısıyla Tanzimat döneminde devlet yönetiminde etkin rol üstlenmiş ve devleti kurtarmak için hal çareleri aramış bürokrasi kesimi geri planda kalmıştır. Politik işlerin yeniden sarayın uhdesine girmesi sonucunda Padişah ile bürokrasi arasında temeli daha öncelere dayanan bir mücadelenin yeniden ortaya çıktığını belirtmek gerekir.

Demiryollarının geliştirilmesi, telgraf alt yapısının oluşturulması ve kamu düzeninin sağlanması gibi gelişmeler, *Turfanda mı Turfa mı?* adlı romanda açıkça ifade edilmektedir.

"Devletin büyük bir şehrinde ya da unutulmuş bir köşesinde bulunan bir çiftçi, posta ve telgrafla devlet kapısına müracaat etmek üzere mecbur kılınmıştır. Bu konuda her tarafa resmen tebligat çıkarılmıştır" (Murat, 2010, s. 262).

Bu romanda Fatma Hanım, eşi Mansur Bey'e ülkedeki yenilikleri mektubunda aktarmaktadır. Sultan Abdülhamit döneminde adli yenilikler başlamış, hapis komisyonu ve eğitim komisyonu kurulmuştur. Parası devlet tarafından karşılanan bir mülkiye okulu yapılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca itfaiye teşkilatı da yenilenerek yangınların daha kolay ve etkili söndürülmesi amaçlanmıştır (Murat, 2010, s. 262). Fatma Hanım karakteri aracılığıyla Mizancı Murat bu döneme ilişkin yenilikleri şöyle anlatmaktadır:

"Polis Avrupa yöntemleriyle yetiştirilip eğitiliyor. Memurların görevleri yeniden daha güzel bir şekilde düzenleniyor. Halkımızın faydasına yapılan bu

çalışmalar kesintiye uğramadan devam ediyor. İşte askerlerimiz. Almanya'dan komutanlar getirip yeniden düzenleme işine girişilmiş diyorlar" (Murat,2010, s. 262).

Bu teknik modernleşme, padişahın kişisel varlığında yoğunlaşan aşkın devlet tasarımının yayılmasını ve güçlendirilmesini de sağlamıştır. Tezel bu durumu şöyle ifade etmektedir: "…Demiryolları ve telgraf hatlarının yanında binlerce devlet okulu ve dairesi, padişah tuğralı saat kuleleri, idadileri, sultanileri, on binlerce Harbiye, Mülkiye, Tıbbiye mezunu memuru …ile padişah, uyruklarının gözünde "her şeyi bilen ve çözen aşkın bir varlık görünümüne bürünmek istemiştir" (Tezel, 2001, s. 33).

Mizancı Murat padişahın bu aşkın gücünün, roman kahramanı Fatma Hanım üzerindeki yansımalarına şöyle yer vermektedir:

"Vesselam işler sizin istediğiniz gibi gidiyor, devletimizin kurtuluş günlerinin geleceği yakın görünüyor. Bunca yardımların şerefi kime aittir! Tahmin edebiliyor musunuz? Yalnız bir zata! Yüce, kutsal, pek saygın bir zata! Yani Padişah efendimiz hazretlerine aittir. Uykusundan ve dinlenmesinden feda edip gece gündüz halka hizmet eden, Allah rızası için çalışarak ümmet-i muhtereme için selamet ve saadeti getirmeye gayret ediyor. Allah padişah efendimizden razı olsun, onun yardımlarını muhtaç olan ümmetin üzerinden eksik etmesin" (Murat, 2010, s. 263).

II. Abdülhamid'in bürokrasi ile mücadelesinde zafer kazandığını söylemek zordur. Her ne kadar, hüküm sürdüğü dönemde bu konuda bir hayli yol aldığı ve devlet yönetimini önemli ölçüde kontrol altında tutma konusunda başarı sağladığı söylense de daha sonraki gelişmeler, bürokrasinin bu mücadeleden vazgeçmediğini ve bulduğu fırsatları değerlendirerek iktidarı ele geçirdiğini göstermektedir. Nitekim İttihatçılar 31 Mart Vakası'nı çıkarmakla itham ettikleri II. Abdülhamid'i tahttan indirerek yerine uysallığı ile tanınan Sultan Reşad'ı getirdiler ve yönetime tamamen sahip oldular. 1909'da yapılan anayasa değişikliği ile parlamentolu meşruti bir yönetimin kapısını açtılar. Ancak, devletin içinde bulunduğu koşulların zorluğu ve İttihatçıların diktacı tutumları yüzünden meşrutiyet yönetimi beklenen sonuçları vermedi(Karatepe, 2009, s. 100).

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nin bütünlüğünü korumaya çalışmak isteyen yöneticiler ve aydınlar Batı'yı kendilerine referans alarak kapsamlı reform girişimlerinde bulunmuşlardır. Tanzimat öncesine kadar nispeten sınırlı olan Batı etkisi, Osmanlı devletinin kurtuluşu dışa açılma politikalarında görmesi üzerine gittikçe yaygınlaşmış ve saray çevresinden halk kitlelerine doğru yaygınlık kazanmıştır. Modernleşme temelli bu reformların neredeyse hepsi bölünme korkusu ve hızlı bir gelişmeyi sağlama amacıyla yapıldığından biraz aceleye gelmiş ve tepeden inme yönü ağır basan gelişmeler ortaya çıkmıştır. Muasır medeniyet seviyesine ulaşmak için geç kalındığı psikolojisi ile hareket eden sivil ve askeri bürokrasi bu açığı gidermenin yolu olarak reformların hızla yapılması gerektiğinden hareketle toplum mühendisliğini andıran uygulamalara yönelmişlerdir. Bu uygulamalar, geleneksel kurumları benimsemiş halk ile Avrupai kurumları savunan aydın ve yönetici kesim arasında ayrışmaları ortaya çıkarmış, reformların başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.

Rüşvet, yolsuzluk, adam kayırma, kırtasiyecilik gibi olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik alınan önlemler uzun dönemde işe yaramadığı gibi artarak devam etmiş ve geniş halk kitlelerinin memnuniyetsizliği ve güvensizliği gibi yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Halkın memnuniyetsizliği ve güvensizliği reformlarla getirilen yeni kurumları başarısızlığa mahkûm etmiştir. Ayrıca bürokrasinin nitelik bakımından yetersizliği de bu uygulamaların başarısızlığını artırıcı bir faktör olarak ortaya çıkmıştır. Buna rağmen özellikle aydın ve yönetici kesimde, devletin kurtuluşunun tek yolunun batılı kurumları ihdas etmekten (modernleşme) geçtiğine dair sarsılmaz bir inanç vardır. Bu fikir esasında çok yanlış da değildir ve üzerinde çokça düşünülerek, tartışılarak ortaya çıkmıştır. Çünkü devletin içinde bulunduğu durum ve dış şartlar gerçekten de hızlı karar almayı ve uygulamayı gerektirmektedir. Ancak Osmanlı devletinin içinde bulunduğu ortam, Batı'nın askeri, eğitim ve bürokratik kurumlarının ithal edilmesi ile kısa sürede çözülecek bir sorun değildir.

Devleti kurtarma yönünde reform girişimleri III. Selim dönemiyle hız kazanmıştır. Tanzimat dönemi reform hareketlerinin temelini oluşturan III. Selim ve II. Mahmut, merkeziyetçiliği amaçlayarak devleti yeniden güçlendirmek ve otoriteyi sağlamlaştırmak istemişlerdir. Bu dönemleri anlatan romanlar,

geleneksel Osmanlı toplum yapısına dair önemli bilgiler içermektedirler. Ahmet Mithat, Şemsettin Sami, Mehmet Celal, geleneksel Osmanlı toplumuna ait beğenmedikleri uygulamaları eleştirmekte, bunların yerine modern kurumların işlevlerini övmektedirler. Ancak bu döneme ilişkin eleştiriler de romanlarda yer almıştır. Örneğin Mizancı Murat, II. Mahmut dönemiyle birlikte Avrupa'ya gönderilen öğrencilerin Avrupalılaşarak, kimliklerini yitirerek ülkeye geri dönmelerini oldukça sert bir şekilde eleştirmiştir.

Tanzimat dönemi, iktidar merkezinin saraydan Babıâli'ye geçtiği bir dönem olmuştur. Askeri ve sivil bürokratlar önemli yetkiler elde etmişlerdir. Bunun sonucunda çalışan memur sayısı artmış, mahalli idareciler ile merkezdeki idareciler arasında sürtüşmeler yaşanmıştır. Bu dönem romanları özellikle memur düzenine karşı sert eleştiriler sunmuşlardır. Memurların maaşlarının yetersizliği, farklı farklı maaşlarının olması, rüşvet almaları, eğitimsizlikleri gibi konuları gündeme getiren Mizancı Murat, Samipaşazade Sezai ve Recaizade Mahmut Ekrem romanlarında, yönetim alanında bozulan işleyişin halk üzerindeki olumsuz etkilerine yer vermişlerdir.

1876 yılında 1. Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte başa geçen Abdülhamit dönemi romanlarda önemli yer tutar. Özellikle Mizancı Murat, Abdülhamit dönemi reformlarına olumlu yaklaşarak romanında geniş yer verirken, Ahmet Mithat, Halide Edip Adıvar, Bekir Fahri bu döneme eleştirel yaklaşım sergilerler. Bu dönemde II. Abdülhamit kontrolü tekrar ele alarak bürokratik kesimi işlevsizleştirdi ve aslında gerçekten son derece önemli işler de yaptı. Ama onun reçeteleri de devleti kurtarmaya yeterli olmadı.

Üst düzey yöneticiler, devleti kurtarmak için etkin bir yönetsel yapının öncelikle gerekli olduğuna inandıkları için meşruti yönetim arayışlarına girişmişler ve padişah otoritesini kırma yönünde önemli girişimlerde bulunmuşlardır. Çünkü kendilerinin kafasında devletin nasıl kurtulacağına ilişkin etraflıca düşünülmüş çözüm önerileri vardı ve bu öneriler *"mutlak doğru"* olarak algılandığı için başka şeylerin aranmasına ve uygulanmasına gerek yoktu. Padişahlar, kurtuluş reçetesine sahip olan bu yöneticileri dinleyecek, onlara gerekli yetkileri verecek ve devlet böylece kısa sürede kurtulacaktı. Ancak, modernleşme Osmanlı Devleti'nde özgün tarihsel koşulları içinde değil, daha çok aydın ve bürokrasi tarafından bir muhayyile olarak dayatıldığı için başarılı olmamıştır(Duman,2009.29).

KAYNAKÇA

ADIVAR, H. E. (?), Handan, Atlas, İstanbul.

ADIVAR, H. E. (1967), Seviye Talip, Bahar, İstanbul.

AHMET M. E. (?), Jön Türk, Beyaz Balina, İstanbul.

AHMET M. E. (2004), Acaib-i Alem, Bordo Siyah, İstanbul.

AHMET M. E. (2005), Çengi, Bordo Siyah, İstanbul.

AHMET M. E. (2005), Müşahedat, Beyaz Balina, İstanbul.

AKILLIOĞLU, T. (2004) "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği", www.idare.gen.tr/akillioglu-yonetim.htm.,(Erişim T: 9, 11, 2011).

AKYILDIZ, A. (2003), Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform, Eren Yayınları, İstanbul.

ANABRİTANNİCA (1986/1987), C.III, İstanbul.

ARMAĞAN, S. ve İ. (1988), Toplumbilim, Barış, Ankara.

AYKAÇ, B. (1997), Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, YÖK. Matbaası, Ankara

BAĞCE, Emre (2004), " Modernliğin Temelleri ve İkircikli Serüveni", Modernleşme sürecinde Türkiye, G. Erdumlu (Ed.), Babil, Ankara, s.3-59

BERKES, N. (1973), Türkiye'de Çağdaşlaşma, Bilgi, İstanbul.

BERKES, N. (1975), Türk Düşününde Batı Sorunu, Bilgi, Ankara.

ÇADIRCI, M. (1991), Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

ÇELİK, K. (2003), Türk Devrim Tarihi, Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli.

ÇİĞDEM, A. (1997), Aydınlanma Düşüncesi, İletişim, İstanbul.

ÇULHAOĞLU, M. (2002), "Batıcılık, Modernleşme, Batılılaşma ve Türk Solu", Modern Türkiye'de Siyasal Düşünce, Modernleşme ve Batıcılık, Uygur Kocabaşoğlu (Ed.) C:3, İletişim, İstanbul,s.170-188.

DUMAN, M. Z. (2009), "Modernitenin Epistemik Öncülleri ve Batı Dışı Toplumlarda Modernleşme Biçimi", Civilacademy: Sosyal Bilimler Dergisi, Fatih Üniv. Yayını,

Yaz/Summer 2009.

ERYILMAZ, B. (1992), Tanzimat Ve Yönetimde Modernleşme, İşaret, Ankara.

GÜLTEPE, N. (1999), "Osmanlılarda Bürokrasi: Merkezin Yönetimi, Osmanlı Teşkilatı", Güler Eren(Ed.), Osmanlı: Teşkilat, C:6, , Yeni Türkiye Yayınları, Ankara,s.241-294.

İDİZ, B. F. (1985), Jönler, İletişim, İstanbul.

İNALCIK, H. (2013), Osmanlı ve Modern Türkiye, Timaş Yayınları, İstanbul.

JUNG, D., - Wolfango PİCCOLİ (2004), Yol Ayırımında Türkiye, Kitap Yayınevi, İstanbul.

KARATEPE, Ş. (2009), Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme, Dördüncü Baskı, İz Yayıncılık, İstanbul.

KILIÇ, S. K. (1995), Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de İl Yönetimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

KILIÇ, S. K. (1996), "Kanun-i Esasinin İlanından Sonra Vilayetlerden Gönderilen Teşekkürnameler", Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 29, s:137-153, http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/18/25/146.pdf , Erişim Tarihi: 21.05.2015.

LEWİS, Bernard (1984), Modern Türkiye'nin Doğuşu, Türk Tarih Kurumu, Ankara.

MEHMET C. (2005), Küçük Gelin, Bordo Siyah, İstanbul.

MEHMET M. (2005), Turfanda mı Turfa mı?,Beyaz Balina, İstanbul.

MEYDAN LAROUSSE (1969), C.II, İstanbul.

ORTAYLI, İ. (2008), Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, Cedit Neşriyat, Ankara.

ÖZER, İ. (2005), Avrupa Yolunda Batılaşma ya da Batılılaşan İstanbul'da Sosyal Değişimler, Truva, İstanbul.

ÖZTÜRK, N. K. (2011), "Siyasal Gelişme Kavramı", Siyaset Biliminde Kuram, Yöntem, Güncel Yaklaşımlar, Baran Dural(Ed.), Kriter, İstanbul, s.229-245

PARLAK, B. (2008), "Osmanlı Devleti'nde Taşra Yönetimi Reformları: Eyaletten Vilayete Kalıcı Dönüşüm", 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform, TODAİE, Ankara, s.31-47

QUATAERT, D. (2002), Osmanlı İmparatorluğu 1700-1922, İletişim, İstanbul.

RECAİZADE M. E. (2009), Araba Sevdası, Sonsuz Kitap, İstanbul.

SAMİPAŞAZADE S. (2008), Sergüzeşt, Alkım, İstanbul.

SEVİL, M. (1999), Türkiye'de Modernleşme ve Modernleştiriciler, Vadi, Ankara.

SHAW, S. J., Ezel K. (1983), Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye C:2, E, İstanbul.

ŞEMSETTİN S. (2011), Taaşşuk-u Tal'at ve Fitnat, Bordo Siyah, İstanbul.

TEZEL, Y. S. (2001), "Tanzimat Sonrası İmparatorluk ve Cumhuriyet Türkiye'sinde "Muhafazakârlık" Sorunsalı: Devamlılıklar, Değişmeler ve Kırılmalar", Ahmet Çiğdem(Ed.) Modern Türkiye'de Siyasal Düşünce, Muhafazakârlık, Cilt:5, İletişim, İstanbul, s.21-39.

TİMUR, T. (1989), Osmanlı Çalışmaları: İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine, V, Ankara.

ÜLKEN, H. Z. (2001), Türkiye'de Çağdaş Düşünce Tarihi, Ülken Yayınları, İstanbul.

YAYMAN, H. (2008), Türkiye'nin İdari Reform Tarihi, Turhan, Ankara.

YEŞİLDAL, H. (2010), "Toplumsal Değişme ve Küreselleşme", Sosyolojiye Giriş, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Yayınları, Eskişehir.

YILDIRIM, M. (2010), "Modernizim, Postmodernizim ve Kamu Yönetimi", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, www.insanbilimleri.com., Public Administration, Vol:7,No:1,s.703-719.

ZÜRCHER, E. J. (2008), Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, İletişim, İstanbul.

TÜRK MİLLİYETÇİLİĞİ VE "ÖTEKİ" ALGISI: YUNANİSTAN'LA ÇÖZÜLEMEYEN EGE SORUNU

Y. Furkan ŞEN*

ÖZ

Yunanistan ve Türkiye arasındaki mevcut sorunlardan biri olan Ege sorunu, içerisinde çözümü zorlaştıran pek çok sorunsalı barındırması nedeniyle uluslararası ilişkiler bağlamında oldukça farklı bir konuma sahiptir. Bu sorun, hem uluslararası hem de ulusal boyutlarıyla iki ülke milliyetçiliği arasındaki çatışmanın bir yansıması ve sonucudur. Söz konusu sorun karasuları, kıta sahanlığı, hava sahası ve FIR hattı ile adaların silahsızlandırılması başta olmak üzere çok sayıda problemi içermektedir. Her iki ülkenin farklı anlamlandırmaları ile yaklaştığı söz konusu sorunların çözümünün doğrudan ülkelerin egemenlik sahalarıyla ilgili olması, çözümün önündeki en büyük engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

İki ülke arasındaki ilişkilerin yumuşama sürecine girdiği günümüzde unutulmuş gibi görünen ve Kıbrıs sorununun gölgesinde kalan Ege sorununun yakın bir gelecekte iki ülke arasındaki ilişkilerde en önemli paradigmalar arasındaki yerini koruyacağı açıktır. Bu çalışmada, Türk milliyetçiliğindeki "öteki" algısı çerçevesinde Ege sorununun coğrafi ve uluslararası siyasî boyutları tartışılacak, ülkelerin söz konusu sorunun çözümü için geliştirdikleri stratejiler uluslararası hukuk ve iç siyaset bağlamında ele alınacak ve sorunun geleceği ile ilgili bir takım tespitler yapılarak çözüm önerilerinde bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Ege Sorunu, Milliyetçilik, Öteki, Karasuları, Kıta Sahanlığı, Hava Sahası, FIR Hattı, Ege Adaları.

* Dr., İçişleri Bakanlığı, yfurkansen@yahoo.com

M.G.T: 05.05.2015 / D.S.T: 25.05.2015

TURKISH NATIONALISM AND PERCEPTION OF THE "OTHER": THE UNRESOLVED AEGEAN DISPUTE WITH GREECE

ABSTRACT

Aegean dispute, is one of the problems between Turkey and Greece, has a very different position in international relations because it has many problems in itself which make the solution very difficult. Aegean dispute is both national and international political issue and a result of conflict between two countries. The said problem accommodates lots of problems such as territorrial waters, continental shelf, air space, flight international route, disarmament of the Aegean islands. The biggest barrier for the solution of the problem -through which the states have different approximation- is being related with sovereignity.

As the relation between two countries in the process of softening, Aegean dispute seems to be forgotten and kept at the background of Cyprus dispute. However in the short term it is clear that, Aegean dispute will be among the most important paradigms at the relations of two countries. In this study, I will discuss the geographical and international political aspects of Aegean dispute in the context of "other" perception of Turkish nationalism and examine the strategies of the two countries in order to solve the problem in the framework of the international law and national politics. Also, I will suggest the solution proposals about the future of the problem.

Key Words*: Aegean Dispute, Nationalism, The Other, Territorrial Waters, Continental Shelf, Air Space, The Flight International Route (FIR), Aegean Islands*

GİRİŞ

Türkiye'nin dış politikasında oldukça büyük bir yere sahip olan Yunanistan ile ilişkiler, genel anlamda anlaşmazlık ve sürtüşmeyle karakterize olmuştur. Söz konusu ilişkiler kapsamında çok sayıda sorundan bahsetmek olasıdır. Bunlar arasında Batı Trakya sorunu, azınlıklar sorunu, terör örgütlerine verilen destek, Kıbrıs sorunu ve Ege Denizi'ne ilişkin sorunlar ilk aşamada akla gelenlerdir.

Belirtilen sorunlar çerçevesinde her iki devlet sorunların gerçek anlamda çözümüne ilişkin bir mesafe alamadıkları gibi, ilişkiler zaman zaman muhtemel bir çatışmaya varabilecek derecede gerginleşmiştir. İlişkilerin sürekli olarak gergin tutulması ve muhtemel bir çatışmanın her zaman gündemde olması, şüphesiz her iki ülkeye uluslararası kamuoyunda olumsuz bir imaj kazandırdığı gibi, askeri harcamaların uzun yıllardan beri en üst düzeylerde tutulması ile ekonomik açıdan da çok büyük kayıplara neden olmuştur. Bunun yanında mevcut sorunun süreklilik kazanması ise iç siyaset kapsamında bir "öteki"nin varlığını gündemde tutmuş bu da ülkelerin özellikle ulusal bütünlüğünün sağlanması noktasında kilit rol oynamıştır. Ancak, Yunanistan'ın -kendi lehine olan Avrupa kamuoyunu da kullanarak- söz konusu anlaşmazlıklar bağlamında çözüm istemeyen tarafın Türkiye olduğu şeklinde yaptığı propagandaların meyvelerini verdiği ve Türkiye'nin bahse konu anlaşmazlıklar çerçevesinde Yunanistan'dan daha fazla kayba uğradığını söylemek mümkündür.

Yunanistan'la Türkiye'nin mevcut sorunlarının kökenini, Yunanistan'ın 1830'larda Osmanlı İmparatorluğundan bağımsızlığını kazanmasıyla başlayan toprak paylaşımlarında aramak gerekir. Yunanistan'ın devam eden yıllarda sürdürdüğü bu toprak kazanım politikası, özellikle Osmanlı sonrası kurulan Cumhuriyet Türkiye'sinde bir "öteki" veya bir "düşman" algısının oluşmasında önemli bir role sahiptir. Yunanistan için de bu durum, Türk milliyetçiliğinin aynadaki görüntüsü gibidir. Her iki ülke milliyetçiliklerinin "öteki" üzerinden devamlılığı ise, mevcut sorunların çözümünü ötelenmektedir. Bu nedenle, Türkiye ve Yunanistan arasındaki sorunların giderilmesi her iki ülkenin de ulusal ve uluslararası çıkarları açısından olumlu bir girişim olarak nitelendirilebilecekken, sorunun duygusal yönünün ağır basması ve her iki ülke arasında tarihten gelen derin bir güvensizliğin yaşanmakta oluşu, sorunların adil ve kalıcı bir dostluk

ve işbirliğini sağlayacak şekilde çözümlenmesini güçleştirmektedir. Türk-Yunan ilişkilerinde yaşanan karşılıklı güvensizlik ve önyargılar, iki ülke arasındaki sorunlara çözüm bulunabilmesinin önündeki en büyük engel gibi görünmektedir. İki ülkenin de birbirleri hakkında bazı önyargılara sahip olmaları, sorunların karmaşıklığı ile birlikte, çözüme yönelik çabaların başarısız kalmasına, hatta yeni sorunlar doğmasına yol açabilmektedir.

Yunanistan ile Türkiye arasında sorun olan konuların her biri başlı başına bir inceleme alanı olacak kadar geniştir. Söz konusu sorunlara ilişkin olarak her iki ülkenin de ortaya koyduğu çok değişik ve kendi içerisinde tutarlı sayılabilecek argümanlar bulunmaktadır. Bu nedenle iki ülke arasındaki sorun alanları, çok farklı disiplinlerce ele alınmayı gerektirecek kadar çok boyutludur.

Ancak Türkiye ve Yunanistan arasındaki ilişkileri çıkmaza sürükleyen olguların başında, özellikle Ege Denizi çerçevesinde yaşanan bir takım anlaşmazlıkların geldiği ve bu anlaşmazlığın mevcut diğer sorunların çözümünü de güçleştirdiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla Ege Denizi'ne ilişkin sorunlar bağlamında ulaşılacak adilane bir çözümün, iki devlet arasında mevcut olan diğer sorunların da çözümüne pozitif anlamda bir katkı sağlayacağı muhakkaktır. Konunun öneminden de hareketle bu çalışma kapsamında, literatürde "Ege Sorunu" (*Aegean Dispute*) olarak bilinen ve Türkiye ile Yunanistan ilişkileri bağlamında çok önemli bir yere sahip olan sorun ele alınmaya çalışılacaktır. Öncesinde ise, millet ve milliyetçilik kavramlarına kısaca değinilecek ve özellikle Türk milliyetçiliği ve onun "öteki" algısı kapsamında konu tartışılacaktır.

1. MİLLET VE MİLLİYETÇİLİK

Millet olgusu, tanımlamalara göre çeşitlilik sunan, dinamik ve çok boyutlu bir olgudur. Bu olguyu, Alman Romantizminin kaynaklık ettiği ***"etniklik"*** kavramı çerçevesinde dönen millet tanımlamalarından, Fransız milliyetçiliğinin benimsediği ***"teritoryal"*** millet tanımlamalarına kadar geniş bir yelpaze içinde incelenmek mümkündür. Milleti oluşturan özellikler, zaman içerisinde değişime uğrayabildikleri gibi, aynı zamanda içinde biçimlendikleri tarihsel ve toplumsal koşulların etkisi altında farklı şekillerde kendini göstermektedir. Bu nedenle millet kavramının, içerdiği tüm ögeleri kapsayan, kendisine dışarıdan herhangi bir ekleme yapılamayan ya da kendisinden herhangi bir şey çıkarılamayan, tam, dolu,

değişmez ve mutlak bir tanımını yapmak pek mümkün değildir (Şen, 2008, s. 348).

Günümüzde pek çok "millet"in varlığı kabul edilmiş olsa da milletlerin oluşumunda ve teorik olarak ifade edilişinde ortak bir tanım yapılamamıştır. Teşkilatlanma halinde bulunan her topluluk, mevcut şartlara ve hedef alınan amaca göre "millet" kavramını tanımlama yoluna gitmiştir. Bu alanda önemli çalışmalara imza atan Anthony D. Smith, kavramın tanım zorluğu hakkında şu yorumda bulunurken oldukça haklıdır (Smith, 1999: 75-76): "*Tarihî bir toprağı/ ülkeyi, ortak mitleri ve tarihî belleği, kitlevi bir kamu kültürünü, ortak bir ekonomiyi, ortak yasal hak ve görevleri paylaşan bir insan topluluğunun adı olarak ulus [millet] çok boyutlu bir kavram, somut örneklerin çeşitli düzeylerde benzerlik arz ettiği bir standart ya da mihenk taşı oluşturan ideal bir tiptir. Farklı süreçlerin yaklaşık bir ideal millet tipi ortaya koyacak şekilde çeşitli boyutlarda gelişme ve bağdaşma dereceleri bakımından tekil örneklerin dikkate değer bir değişkenlik göstermelerine hazırlıklı olmalıyız. Milletlerin doğuş nedenleri ve mekanizmaları açıklanırken bunu sürekli olarak akılda tutmak gerekir*."

Milletin tanımlanmasında ele alınan unsurların ağırlığına göre farklı görüşler dile getirilmiştir. Bazılarına göre din, dil, ırk gibi "***nesnel***" ögeler ön plandayken, kimilerine göre millet olma bilinci, bağlılık duygusu, beraber yaşama iradesi gibi "öznel" ögeler ön planda yer almıştır. Yine farklı bir yaklaşıma göre: "***sosyal-kültürel***" ögeler, yani dil, gelenek-görenekler, tarihî semboller ve kahramanlar, zaferler ve yenilgiler, ortak duygu ve değerler millet olmanın temel şartı iken diğer bir yaklaşıma göre: "*sosyo-politik*" ögeler, yani vatandaşlık, ortak yönetim sistemi -devlet, ekonomik ilişkiler, coğrafya- gibi unsurlar milletin temel ögeleri arasında sayılmıştır.

Milleti tanımlamada, yukarıda belirtilen kategoriler kapsamında çeşitli yaklaşımlar olmakla birlikte, genel olarak biri ***Aydınlanma***, diğeri de ***Romantizm***den kaynaklanan iki temel anlayışın olduğu kabul edilmektedir. Genel olarak "millet"in tanımı da bu iki tür millet anlayışından hareketle yapılmaya çalışılmaktadır. Bu anlayışlar: (i) Geçmişe dayalı ya da bir tarih ürünü olan millet (*nation-genie*); anıların ve geleneklerin sedimantasyonu, (ii) Kontrata dayalı millet (*nation-contrat*); yasa önünde eşit vatandaşların iradî katılımıyla serbestçe oluşan millet anlayışı (Bilgin, 1994, s. 22). Birincisinde *katılım* olarak

millet kavramı, ikincisinde ise *irade* esastır. Bu iki anlayıştan ilkinde millet, tarihin ürünü, "topluluğun kolektif ruhunun ifadesi" olarak kavramsallaştırılırken, ikinci anlayış, "devrimci millet anlayışı" olarak nitelendirilmektedir (Karaadıç, 1997. s. 8-9). Yine bu çerçevede "millet" kavramı için; (i) Tarihsel millet, (ii) Siyasal millet sınıflandırması yapmak mümkündür. Bu iki gruplandırmada üzerinde durulması gereken en önemli nokta ise, tarihsel milletlerin geçmişten bu yana var olduğu ve tartışmasız kabul edildiği; siyasal milletlerin ise, ortaya çıkışlarının yakın geçmişe ve günümüze denk düştüğüdür. Benzer bir sınıflandırma da (i) Objektif millet anlayışı (ii) Subjektif millet anlayışı üzerinden şekillenmektedir. Birincisine göre, insan topluluğunun millet aşamasına geçebilmesi için, topluluğun aynı etnik özelliklere sahip olması, aynı dili konuşması ve aynı dine inanması gereklidir. Bu görüşü benimseyenlerden bazıları dil birliğini, bazıları din birliğini, bazıları yurt birliğini veya soy birliğini temel kriter olarak almışken, ikincisinde millet olabilmenin temel unsurları arasında ortak bir duygusal birliğe, birlikte yaşama istek ve iradesine sahip olma ve topluluk içinde varolan dayanışma olgusu önemli etkenler olarak ortaya çıkmıştır. (Sarınay, 1999, s. 9; Şen, 2008, s. 348-349).

Millet kavramının ele alınış şekli, milliyetçiliğin de nasıl tanımlandığını belirleyici temel unsurdur. Literatürdeki milliyetçilik tanımlarına bakılacak olursa, çok farklı milliyetçilik tanımları/anlayışları ile karşılaşılabileceği gibi, konu üzerine çalışma yürütenlerin milliyetçilikleri çeşitli sınıflandırmalara tabi tuttuklarını da görülür. Söz konusu bu farklı milliyetçilik anlayışlarının ve sınıflandırmalarının ortaya çıkışında hiç kuşkusuz toplumların dünya tarih sahnesine çıkış zamanlaması ve bu çıkış anındaki toplumun gelişmişlik düzeyi etkili olmaktadır. Zira milliyetçiliğin tarihle girift bir ilişkisi vardır; genel olarak milletin tarihine dair yorum/hikâye üretimini teşvik etmektedir (Calhoun 2007,s. 71).

Milliyetçilik, demokrasi, devrim, liberalizm veya sosyalizm gibi sosyal bilimlerin diğer terimlerinde olduğu üzere geniş içerikli bir kavram olup, iki farklı boyutta ele alınabilir: (i) ideoloji ve (ii) siyasal doktrin (Halliday, 2006, s. 524). Bir ideoloji olarak, milliyetçilik hakkında çok farklı tanımlar yapılmış olsa da bu tanımların ortak noktası, milliyetçiliğin ahlâkî veya normatif bir prensip olarak dünyanın ne şekilde algılanması gerektiğine ilişkin bir inanç sistematiği olduğu yönündedir (Çınar, 2003, s. 17). Bu haliyle milliyetçilik, bir siyasal örgütlenme biçimi olarak ulus-devlet modelinin ortaya çıkıp evrenselleşmesinde ve yaşanan

milletleşme süreçlerinde başat rol oynamıştır.

Milliyetçilik bir siyasal ideoloji olarak "Sanayi Devrimi"nden sonra Batı Avrupa'da ortaya çıkmıştır. Aslında bu zaman dilimi, ulus-devlet kavramının da ilk olarak Batı Avrupa'da feodal düzenden merkezi devlet düzenine geçişle birlikte ortaya çıkmasına denk gelmektedir. Sanayi Devrimini gerçekleştiren ülkelerde, 15. yüzyıldan itibaren yaşanmakta olan toplumsal değişme süreci hızlanmış, oluşan yeni kolektif ihtiyaçlar sonucunda sosyal ve siyasî alanda ön plana çıkan başlıca ideoloji milliyetçilik olmuştur (Smith, 2001, s. 46-47). Milliyetçiliğin, gerek Batı'nın dağınık, feodal, siyasal ve ekonomik örgütlenişi içinde, gerekse Doğu'nun çok-uluslu ve birçoğu teokratik yapıda olan imparatorlukların bünyesinde gelişim gösteremeyişi, pazar ekonomisinin bu iki yapıyı dağıtıp, bireyleri ve yöresel toplulukları ortak bir millî pazar (ekonomik işbölümü) içinde örgütlenmesine imkân tanımış (Baydur, 1994, s. 45) ve bu durum da milliyetçiliğin toplumlar için başlıca ideoloji haline gelmesine fırsat sağlamıştır.

19. yüzyılda ulus-devletlerin gelişimi, "devlet karşısında etkin halk"a ilişkin zengin bir fikir ve deneyimler birikimi düşüncesiyle birlikte hareket etmiştir. Bu gelişim sürecinde milliyetçilik, aktif halkın tek bir millet, devletin de bu millete ait olması ve uluslararası arenada onu ötekilere karşı yürütülen çıkar mücadelesinde temsil etmesinde etkili olmuştur (Bostancı, 1999, s. 48-49). Gellner, millet ile devlet ilişkisini, "milliyetçilik temelde siyasî birim ile millî birimin çakışmalarını öngören siyasî ilkedir" (Gellner, 1992, s. 19) tezi ile açıklar. Milliyetçilik, etnik ya da kültürel eksende toparlanan özdeş bir halk düşünürken; tarihî akış içinde kendiliğinden ulaşılacak bir beklenti ile yetinmeyerek, devletlerin oluşumunu, endüstrileşmenin ve onunla birlikte cereyan eden karmaşık iş bölümünün talepleri tarafından harekete geçirilen merkezileşme süreçlerinin kaçınılmaz sonucu olarak görür (Gellner, 1992: 20). Sanayileşme sürecinde, kırsal toplumsal örgütlenme biçimini, kökten değiştirecek ve yeni ilişki biçimlerini temin edecek merkezi bir güce ihtiyaç vardır. Adı devlet olan bu merkezi güç bir dil ve genel eğitimle türdeş bir toplumsal ilişkiler sistemini oluşturmak durumundadır. Bu istek, kaçınılmaz olarak siyasî birim ile kültür arasındaki ilişkide derin bir uyarlama yapmayı gerektirir (Schlesinger, 1994, s. 268-269). Buradan hareketle milliyetçilik, kendi devletine ulaşmaya çalışır. Netice, ulus-devlettir.

2. MİLLİYETÇİLİK VE ÖTEKİ

Millet kavramının genel kabul gören başlıca ana unsurlarının yanında çeşitlendirilebilen çok sayıda tali unsuru da bulunmaktadır. Erözden, millet kavramının temel olarak dördü içsel, biri dışsal olmak üzere beş temel unsura sahip olduğunu ifade eder (Erözden, 1997, s. 106; Niyazi, 2000, s. 40-54): İçsel unsurlar millet kavramı kurgulanırken doğrudan bu kavramın bünyesinde yer aldığı düşünülen unsurlardır. Dışsal unsur ise, milleti negatif bir biçimde neyin bünyesinde olmayacağını ortaya koyarak belirleyen unsurdur. Bu çerçevede, milletin içsel unsurları *dil, din, soy, kültür* ve *tarih birliği*, dışsal unsuru ise öteki imajıdır. Bununla birlikte, birlikte yaşama isteği ve iradesi, milletin hem içsel hem de dışsal bir unsuru olarak sayılabilir. Zira birlikte yaşama isteği ve iradesi, milletin ilk kurgu aşamasında olabileceği gibi sonradan da kimlerle birlikte yaşamak istenmeyişinin bir göstergesi olarak dışsal bir unsur şeklinde belirebilir.

"Öteki" imajı, milleti oluşturan diğer unsurlara göre olumsuz bir şekilde adlandırılabilecek bir unsurdur. Diğer unsurlar (*Dil Birliği, Kültür Birliği, Tarih Birliği, Soy Birliği, Din Birliği, Birlikte Yaşama İradesi*) milletin doğrudan kendisini tanımlamaya yönelikken, öteki imajı unsuru; milletin türdeşliğini, üyeler arasında bir öteki imajı yaratarak sağlamaya çalışır (Erözden, 1997, s. 114). Her aidiyet, "biz" ve "onlar" veya "ötekiler" ayrımını zorunlu kılar. "Biz" duygusu, belli bir gruba üye olanların ortak özellikler vurgulanarak elde edilmeye çalışılırken, "ötekiler" algısı belli özelliklerdeki farklılıkların su yüzüne çıkartılması yolu ile oluşmaktadır. Bunun her ikisi de grup içi dayanışmanın sağlamlaştırılması yönünde aynı anda kullanılabilir.

Bunun yanında, bazen ortaya çıktığı gibi "biz"i belirleyecek ortak değerlerin yok olduğu ya da yozlaşmaya ve aşınmaya başladığı durumlarda "ötekiler"in özelliklerinin farklılığı, iç dayanışmayı sağlamak veya yeniden güçlendirmek amacıyla sıkı bir biçimde vurgulanır (Oran, 1993, s. 43). Diğer bir anlatımla, "öteki"nin varoluşu ile aslında "biz"in de ne olduğu açıklanmaya çalışılır.

"Öteki" imajı oluşturmanın ve bunu toplumsal ölçekte benimsetmenin çeşitli yolları bulunmaktadır. Öteki imajının oluşumu kendiliğinden gerçekleşmektedir. Bu oluşumdaki başlıca etken ise, ulus-devletlerin büyük çoğunluğunun bir bağımsızlık mücadelesi vermek ya da kurulmalarının ertesinde

bir işgale karşı durmak zorunda kalmasıdır. Bu mücadelede karşı durulan yabancı güç, doğrudan öteki imajını oluşturur (Erözden, 1997, s. 115). Türkiye'nin geçmişten gelen ve halen zaman zaman devam eden uluslararası ilişkilerinde Yunanistan, öteki imajının en somut örneğidir. Aynı durum Yunanistan için de geçerlidir. Bu durum, her iki ülke milletinin millî bilinçlerini canlı tutmayı sağlar. Birliktelik duygusunun güçlenmesine yardım eder. Özellikle ulus-devletin içsel sorunlarla boğuştuğu dönemlerde "öteki" imajı imgesine başvurulur (Şen, 2004, s. 68).

Öteki imajı, sadece geleneksel husumete dayanan bir süreci izlemez. Bunun yanında ideolojik farklılıklar da bir düşman imajı yaratmak için verimli bir zemin oluşturur. Yine Türkiye'nin Müslüman ve aynı zamanda laik, Atatürk İlke ve İnkılâplarına bağlı bir ülke olarak, bu özelliğini kabul etmeyen veya ortadan kaldırmaya çalışan bir "öteki" her zaman kurgulanır. Bu bağlamda Türkiye'nin mevcut rejimi ile tamamen zıt olan İran, Türkiye'nin "öteki" imajını canlı tutan bir ülkedir. Aynı durum İran için de geçerlidir. Ülkelerin tarihlerine bakıldığında, gerek tarihsel husumete dayanan gerekse ideolojik karşıtlık gereği öteki imajı canlı tutularak toplumsal bütünlük korunmaya çalışılmıştır. Yakın tarihî geçmiş noktasında 11 Eylül 2002'de meydana gelen saldırılar, ABD'nin kendine "öteki" imajı yaratması açısından önemlidir. Bunun yanında, özellikle son yıllarda yaşanan terör saldırıları Batı'nın, "İslam/Müslüman" algısını değiştirme eğilimindedir. Terör üzerinden bir "öteki"nin yaratılmak istenmekte ve bu "öteki"ne negatif anlamlar yüklenmektedir.

Yıllarca Yunanistan'la Türkiye arasında devam eden ve çalışmamızın da temelini oluşturan Ege Sorunu ise, millet, milliyetçilik ve öteki ilişkisinde Türk ve Yunan tarafları için güncel bir örnektir. Nitekim, özellikle Yunanistan'la yaşanan "Kardak" krizi ise, öteki imajının yaratılması ve devam ettirilmesi açısından oldukça önemlidir. Ayrıca her iki milletin kültür, siyaset ve edebiyat alanında birbirine karşı yükledikleri "öteki" imajı da milliyetçilik kavramının inşasında önemli bir role sahiptir.

3. TÜRK MİLLİYETÇİLİĞİNDE BİR "ÖTEKİLEŞTİRME" ÖRNEĞİ: YUNAN KİMLİĞİ

Bütün modern millet algılamalarında ortaya çıkan "biz" hissiyatı hemen her zaman "öteki" ya da "ötekiler"e kıyasla oluşmaktadır. Her milletin bir "öteki" algılaması mutlaka vardır. Çünkü milliyetçi kimlik, evrenselden çok yereldir ve sınırlı bir topluluk içinde anlam kazanır. Bu sınırlılık ise "öteki"nin varlığıyla anlamına bürünür (Millas, 2002, s. 193). Bu nedenle, "öteki", milliyetçi ideolojinin en önemli unsuru olarak değerlendirilebilir.

Türk milliyetçiliği açısından da "öteki", özellikle Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk yıllarında, devletin insan unsurunu sağlama noktasında büyük işlev gören milliyetçi ideolojinin en önemli başvuru aracı olmuştur. Türk millî kimliğinin oluşmasında ortaya çıkan "öteki" imgesini çeşitlendirmek mümkündür. Türk milliyetçiliğindeki "öteki" algısını üç başlık altında toplamak mümkündür (Kadığolu, 2005, s. 3):

(i) İmparatorluk içinde yaşayan gayrimüslimler yani Hıristiyan ve Musevi gruplar. Bu grupta bulunan Ermeniler, Rumlar ve Museviler Lozan'da azınlık olarak kabul edilmiştir. 1924'te hilafetin kaldırılmasına kadar olan dönemde, Müslüman ögelerden sıyrılmamış olan Osmanlı kimliği, İmparatorluk içinde bulunan gayrimüslimleri, "ötekiler" olarak görmüştür. Batılılaşma hareketlerinin başlamasıyla birlikte İmparatorluk içindeki bu "ötekiler"i hedef alan hareketler de başlamıştır. Ancak İmparatorluk içindeki gayrimüslimleri "ötekileştiren" siyaset Balkan Savaşları ve sonrasında ortaya çıkmıştır. Müslüman ve Hıristiyan ahali arasındaki nüfus mübadelesi düşüncesi de ilk kez bu dönemde gündeme gelmiştir. I. Dünya Savaşı'nın başlaması ile birlikte, İmparatorluk içinde yaşayan gayrimüslim ahaliye dış güçlerin İmparatorluk içindeki maşası olarak bakılmaya başlanmış, Millî mücadele dönemindeki nüfus hareketliliğin artmış ve bu durum 1923'te Lozan'da resmiyet kazanmıştır. Bundan sonra ise Anadolu gayrimüslimlerden arındırılarak Türkleştirilmiştir. Yunan ise, bu dönemde en büyük "öteki" veya "düşman" olarak görülmüştür.

(ii) *Türk millî kimliğinin ikinci gruptaki "*ötekiler"i *ise Türk olmayan Müslümanlardan oluşur*. Bunlar arasında Kürtler, Araplar, Aleviler, Balkan ve Kafkas kökenliler yani Boşnaklar, Arnavutlar, Çerkezler ve Gürcüler sayılabilir.

Gayri-Türk Müslüman gruplara yönelik politikalarda ise, son derece baskın bir özümseme yani Türkleştirme eğilimi tespit edilebilir. Özelikle 1924'te Hilafetin kaldırılması sonrasında, İslâm'ın bu guruplar üzerindeki birleştirici etkisini yitirmesi, Türkleştirme politikalarını ağırlıklı olarak ortaya çıkartmıştır.

(iii) *Türk millî kimliğinin üçüncü "*öteki"si *ise, mazisi, yani kendi geçmişidir*. Özellikle laikliğe ilişkin politikalar, harf ve şapka devrimlerinde izlenebilecek bu eğilim, ülkenin geri kalmış olmasının nedeni olarak İslâm'ın görülmesinden güç almaktadır. Batılılaşma hareketinin, sadece düzenin devamını kılmak için değil, bütüncül bir şekilde benimsenmiş olması, bu hareketin düzenin devamını mümkün kılan bir araç olmaktan çıkıp bizatihi bir amaç olmasını beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, ülkede geçmişi hatırlatan her şey "gericilik" sembolü ve olumsuzlanarak algılanmıştır. Çok güçlü olan muasır medeniyetler seviyesine çıkma isteği, önüne çıkabilecek geçmişe dair imgeleri bellekten silmeye çalışır. İşte tam bu noktada ise vatandaşların siyasal kültürünün en önemli ögesi olan "unutmak" ile olan ilişkileri başlamaktadır. "Mazi"yi unutmak, diğer "ötekiler"i yani gayrimüslimler ile gayri-Türk Müslümanları, geçmişteki ilişkileri de unutmaya yardımcı olur.

Türk milli kimliğinin oluşmasında yukarıda ifade edilen "öteki" algılarının içerisinde "Yunan" kavramının ve milliyetçiliğinin ayrı bir yeri vardır. Türk ve Yunan tarih yazımında her iki millet aslında birbiri için "öteki"dir. Özkırımlı ve Sofos, bu durumu şu şekilde açıklar (2013, s. 1-2): "*Yunan ve Türk milliyetçilikleri arasındaki ilişkiyi Elytis'in Maria Nephele'de kullandığı imgeye benzetiyoruz: birbirine karşıt ancak birbirinden beslenen milliyetçiliklerin farklı ama simetrik ilişkisi. Yunan ve Türk milliyetçiliği projeleri, pek çok açıdan Yunan tragedyalarında koro halinde tekrarlanan şiirlerde olduğu gibi aralarındaki benzerliklerin farkında olan, buna rağmen ısrarla farklılıkları vurgulayan 'paralel monologlar'dır. Kuruluşlarından bu yana her iki ülkede de milliyetçi tahayyüllerinde birbirini tarihsel açıdan '*öteki'leştirdi*, varoluşsal olarak bir tehdit olarak gösterdi*." Yine verdikleri örnek de bu tezi doğrular niteliktedir (Özcan, 2014, s. 34): "Derin düşünceler içinde kendi kendime söylendim. (Osmanlı İmparatorluğunu kastederek) barbar ve pis ülke, korkunç Türk'ün zorba yönetimi vatanımın felsefesinin anası olan Yunanistan'ın kısır ve verimsiz kalmasına yol açmış olmasaydı, kendi topraklarımdan pek çokları (ve belki de ben) Voltaire ile boy ölçüşebilecek düzeyde olabilirdik-Yunan

entelektüeli Adamantios Korais 1791'- 'Vazifemiz Türk vatanı içinde bulunanları behemehâl Türk yapmaktı. Türklere ve Türkçülüğe muhalefet edecek anasırı kesip atacağız. Vatana hizmet edeceklerde arayacağımız evsaf her şeyden evvel o adamın Türk ve Türkçü olmasıdır-İsmet İnönü 1925".

Tarihsel sürece kısaca bakacak olursak, 1821 Mora İsyanı, Yunanlılar için yeniden doğuşun, dirilişin bir simgesidir. Ancak Osmanlı o tarihi, Yunan azınlığının bir isyanı, "öteki"nin devlete karşı bir hareketi olarak değerlendirmiş, o tarihten itibaren, yeni bir dönemin içerisinde olduğunu anlamıştır. Artık Yunan, yeni bir kaygıdır (Milas, 2003, s. 195). Yunanistan içinse Türk (Turkokratia) bir "öteki" olarak istenmeyen egemen, Modernleşme sürecinden en büyük engel ve siyasi bir malzemedir. Osmanlı sonrası Türk milli devletinin kurulması aşamasında büyük öneme sahip İstiklal Savaşı, Yunanlıların İzmir'e girmesiyle başlamış ve yine o Yunanlıların "denize dökülmesiyle" son bulmuştur. Türk tarihi açısından siyasi başarıya giden bu askeri zafer bir dönüm noktası iken, aynı olay Yunanistan için "felaket" ile eşanlamlıdır (Demirözü, 2003, s. 173).

Bu karşılıklı farklı yorumlar, yakın geçmişte de sürekli devam etmiştir (Bkz. Özkırımlı ve Sofos, 2013). "Yunan", her dönemde Türk milliyetçiliğinin temel düşmanları arasında olmuştur. Türk tarih tezi Yunanlılar'a hep bir "öteki" olarak yaklaşmıştır. "...*Yunan/Rumlar Osmanlı devleti içinde ilk 'isyan eden' ve devletin 'içerden' yıkımını başlatan 'millet'lerdendir; Yunanlılar daha sonra 'Megali İdea' sloganıyla devletin topraklarına karşı bir dizi taleplerle ulusal sınırlarını genişletmişler, yüzyıllık bir süre boyunca (Girit İsyanı, Balkan Savaşı, İzmir'in İşgali, Kıbrıs'ı ilhak talepleri vb. olaylarla) bir tehdit olarak algılanmışlardır. Daha önemlisi, toprak taleplerinin, 'tarihsel bir hak' anlayışına da dayandığı bir dönemde, Yunanlılar Eski Yunanın torunları olma iddiasıyla* İonya'nın *ve Bizans'ın 'varisleri' olarak ortaya çıkmışlardır. Osmanlı/Türk toplumu için gerçek bir tehdit olarak görülmüşlerdir. Nihayet en önemlisi, resmi söylemde çağdaş Türk ulus devleti 'Yunana' karşı verilen ve kazanılan bir bağımsızlık savaşı sonucu kurulmuştur. Yunan, bu açıdan bakıldığında bir 'düşman ve* öteki'dir (Millas, 2000, s. 10)."

Durumun böyle oluşu, iki ülke arasında yaşanan her türlü sorunu, "millilik" seviyesine çıkarmakta ve mevcut sorunlar bu haliyle başta çözümlenemez bir

boyut kazanmaktadır. Ege sorunu da tıpkı böyledir. Yıllarca çözümlenemeyen bu sorun, Yunanlıların "Megali İdea" projesinin bir ürünü olarak değerlendirilmekte ve çözüme yönelik her adım tereddütle karşılanmaktadır. Aynı husus Yunan tarafı için de geçerlidir. Türklerin soruna ilişkin her tutum veya talebi tarihsel bir refleksle ele alınarak baştan reddedilmektedir. Bu bakımdan, Türk ve Yunan milliyetçilikleri, sınırları birbiriyle iç içe geçmiş bir alanın paylaşılması/korunması noktasında her daim bir çatışmaya gebedir (Yerasimos, 1990, s. 41).

Türkiye ve Yunanistan arasındaki ilişkileri çıkmaza sürükleyen ve yıllardır çözümlenemeyen "Ege Sorunu", zaman zaman iki ülke arasında gerek uluslararası ilişkiler bakımından büyük bir sorun teşkil ederken gerekse iç siyaset noktasında çatışmalara neden olmaktadır. Bunun başlıca sebebi, sorunun her iki ülke milliyetçilik söylemini şekillendiren ve bu iki söylem tarafından şekillenen bir özelliğe sahip oluşudur. Çalışmanın bu kısmında "Ege Sorunu", farklı başlıklar altında ayrıntılı bir biçimde ele alınacak ve çözüm konusunda bir takım önerilerde bulunulacaktır.

4. EGE DENİZİ VE EGE SORUNU

Akdeniz'in bir parçası olan Ege Denizi, Boğazlar vasıtasıyla birbirine oldukça yaklaşan iki kıtanın arasında, irili ufaklı binlerce adası bulunan ve ihtilaf konusu olarak sık sık bölgedeki devlet oluşumları arasında çekişmelere sahne olan bir coğrafi konumda bulunmaktadır (Küçük ve Diğ., 2001, s. 1).

Ege Denizi, Doğu Akdeniz'in kuzeyinde, Anadolu yarımadasının batı sahilleri ile Balkan yarımadasının doğu sahilleri arasında yer alan, 35-41 enlemeleri ile 23-28 doğu boylamları boyunca uzanan bir kıyı denizidir. Kuzey-Güney istikametindeki uzunluğu 600 km. Doğu-Batı istikametindeki genişliği ise 300 km. kadardır. Kuzeyde Türkiye'nin Marmara Bölgesi ile Karadeniz'den ayrılan Ege Denizi, yine aynı bölgede yer alan boğazlar yoluyla Karadeniz ile bağlantılıdır. Güneyde Mora yarımadasından güneybatı Anadolu'ya uzanan Çuha (*Kiritra*), Sikliye (*Antikitara*), Girit, Çoban (*Kasos*), Kerpe (*Karpatos*) ve Rodos Adaları zinciri ile Akdeniz'den ayrılmakta olan Ege Denizi, boğazlardan geçen suyollarını Akdeniz'e ulaştırması bakımından uluslararası seyr-ü sefer açısından da özel bir önem taşımaktadır (Başeren, 2002, s. 83).

Ege Denizinin kendine has bu özellikleri kıyıdaş iki ülke olan Yunanistan ve Türkiye arasında söz konusu coğrafya ekseninde çok değişik problemlerin yaşanmasına zemin hazırlamıştır. Ege sorununun kökeni, 1830'da Yunanistan'ın bağımsızlığını kazanması sırasında ortaya çıkan adaların paylaşılması kadar dayanmaktadır. Yunan Devleti'nin kuruluşundan bu yana topraklarını Osmanlı Devleti'nin ve Cumhuriyet Türkiye'sinin aleyhine genişletmiş, Ege'yi başlı başına bir sorun haline getirmiştir. Çünkü Ege Denizi, Yunanistan için ayrı bir öneme sahiptir. Özkırımlı ve Sofos bu önemi şöyle açıklar (2013, s. 108): "…Ürettikleri edebi ve görsel eserlerde özü itibariyle bir 'Ege' ülkesi olarak Yunanistan imgesi kurumsallaştırıldı. Ege Denizi'nin Yunanistan Temsillerindeki yeri ve önemi giderek arttı; Ege coğrafyası, doğası ve mimarisi betimlenirken Yunanistan ve Yunan halkı ile ayrılmaz bir bütün olduğu vurgulandı. Ege Denizi'nin ayrıcalıklı bir konuma yükseltilmesi, *Yunanlılığın ne olduğuna ilişkin tanımların ağırlık merkezini hayali bir mekâna kaydırdı; zira mekân ve kimlik arasındaki bağ bu tanımlamaların temel dayanağını oluşturuyordu. Fakat bu Lozan Antlaşması Yunanistan'ını –hem bir sınır bölgesi, hem de bir geçiş yolu olarak- 'yitirilmiş vatanlar'la bir yandan birleştirirken, öbür yandan ayıran bir alandı. Ege, Yunan medeniyetinin merkez üssü olarak temsil edildi; arkeoloji ve tarih yazımının yardımıyla Helenizmin ayrılmaz bir parçası halini aldı.*" Şimşir de Yunanistan için Ege'nin önemini şu şekilde vurgular (Şimşir, 1989, s. V): "*Ege denizi bugün Türkiye ile Yunanistan arasında güncel bir sorundur. Yunanistan, Ege'de, Türk kıta sahanlığı içindeki bölgelerle petrol arama ruhsatları vererek Türkiye'nin vazgeçilmez hak ve çıkarlarını çiğniyor; hava sahasını Türkiye zararına kullanıyor; Yunan karasularını genişleterek Anadolu'yu boğmayı düşünüyor ve Troya atları gibi Anadolu kıyılarına sokulmuş bulunan Yunan adalarını uluslararası andlaşmalara aykırı olarak silahlandırıyor. Kısacası Yunanistan, Ege denizini Türkiye'ye kapatmak eğiliminde görünüyor. Oysa Türk boğazlarının can damarı, Anadolu'nun akciğeri durumundadır. Ege ve Ege'siz bir Türkiye düşünülemez. Yunan yöneticileri Ege denizini iki ülke arasında bir dostluk köprüsü ve ortak bir barış denizi olarak görmeyerek 'Yunan gölü' yapmağa kalkışırlarsa bu bölgede çok ciddi gelişmeler beklenebilir. Yunanistan'ın ters tutumu yüzünden sanki tehlikeli patlamalara gebedir Ege*." Yunanistan'ın kuruluşundan bu yana tarihsel süreç içerisinde toprak kazanımlarına bakılacak olursa, Ege Denizi'nin ve Ege'deki adaların önemi daha iyi anlaşılacaktır:

14 Eylül 1829: Edirne'de Osmanlı-Rus Barış Antlaşması imzalamış ve bu antlaşmayla Osmanlı Hükümeti, bağımsız bir Yunan devleti kurulmasını kabul etmiştir.

24 Nisan 1830: Londra Protokolü'yle, Mora ve çevresinde *47.516 km²*'lik yüzölçümüyle Yunanistan kurulmuştur.

8 Nisan 1865: Osmanlı ile İngiltere arasında İstanbul Antlaşmasıyla, Adriyatik'teki 7 Ada Yunanistan'a verilmiş, Yunanistan'ın yüzölçümü yüzde 5.6 artmış, *50.211 km²* olmuştur.

2 Temmuz 1881: İstanbul Antlaşması'yla, Teselya ve Epir'in Narda bölümü Yunanistan'a verilmiş, Yunanistan'ın yüzölçümü yüzde 33.9 arttmış, *67.272 km²* olmuştur.

30 Mayıs 1913: Londra Barış Antlaşması'yla, Selânik, Güney Makedonya'nın bir bölümü ve Girit Yunanistan'a verilmiş ve Yunanistan yüzölçümü yüzde 44.6 artmış, *97.223 km²* olmuştur.

10 Ağustos 1913: Bükreş Antlaşması'yla Drama, Kavala ve çevresi Yunanistan'a verilmiş, Yunanistan'ın yüzölçümü yüzde 5.6 artmış, *102.730 km²* olmuştur.

13 Şubat 1914: Londra Büyükelçiler Konferansı'yla, Semadirek, Limni, Midilli, Sisam vs gibi kuzey Ege adaları Yunanistan'a verilmiş, (Gökçeada, Bozcaada, Menteşe Adaları, Rodos ve Meis hariç). Yunanistan toprakları yüzde 5.4 artarak *108.311 km²* olmuştur.

27 Kasım 1919: Neuilly Antlaşması'yla, Batı Trakya Bulgaristan'dan alınıp Yunanistan'a verilmiş, Yunanistan yüzölçümü yüzde 19.9 artmış, *129.880 km²* olmuştur.

10 Şubat 1947: Paris Barış Antlaşmasıyla Menteşe Adaları, Rodos ve Meis Yunanistan'a verilmiş ve Yunanistan toprakları yüzde 2 artışla, *132.562 km²* olmuştur (Şimşir, 2004, s. 294-295).

Bu tarihsel süreç, Türk-Yunan ilişkilerinin şekillenmesinde önemli bir role sahiptir. Bunun yanında mevcut problemlerin ortaya çıkmasında; uluslararası hukukun özellikle 1940'ların ikinci yarısından itibaren güç dengesindeki değişmeler, teknolojik gelişmeler ve diğer pek çok etken dikkate alarak,

devletlerin egemenlik haklarına getirmiş olduğu genişletici yorumların etkisi de yadsınamayacak kadar çoktur. Ancak, Ege Denizi'nin kendine has özellikler karşısında "Lozan Sistemi" olarak da bilinen antlaşmalar sisteminin, Yunanistan tarafından ihlal edilmesi, Türk hükümranlık haklarının erozyona uğratılması ve Türkiye ile ABD gibi bazı ülkelerin taraf olmadığı 1982 tarihli Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi kurallarının Ege'de Yunanistan tarafından -Türkiye'nin bu denize kıyıdaş olduğu göz ardı edilerek- farklı yorumlanmak istenmesinin, Ege Denizi'nde yaşanan anlaşmazlıklara zemin hazırladığını söylemek mümkündür. Bunun en büyük sebebi olarak ise Yunan milliyetçi tahayyülünde Ege Denizi ve Adalarının vazgeçilmez topraklar olarak değerlendirilmesi ve bu coğrafyanın Helen dünyasının kalbi olarak kavramsallaştırılması gösterilebilir (Özkırımlı ve Sofos, 2013, s. 130).

İki ülke milliyetçi söylemlerinin temel vurgusunun yanında uluslararası anlaşmalar ve bu anlaşmaların farklı yorumlanması neticesinde matematiksel anlamda daha da arttan Ege Denizine ilişkin uyuşmazlıklar; karasularının genişletilmesi sorunu, kıta sahanlığının saptanması sorunu, hava sahası ve FIR sorumluluklarına ilişkin sorunlar, adaların silahlandırılması sorunu, NATO komuta kontrol sorunları ile egemenliği tartışmalı adacıklar ve kayalıklar sorunları başlıkları altında ele alınabilir.

4.1. Karasuları Sorunu

Uluslararası hukukta karasuları, bir kıyı devletinin kara ülkesini çevreleyen ve uluslararası hukuka uygun olarak açıklara doğru belirli bir genişliğe kadar uzanan kıyı devletine ait deniz kuşağı şeklinde tanımlanmaktadır. Karasuları, kıyı devletin ülkesinin egemenliğinin bir parçası olarak söz konusu ülkenin egemenliği altında bulunmakta (Pazarcı, 1993, s. 293-298) ve karasuları ile birlikte karasularının üstündeki hava sahası ile altında yer alan deniz yatağı ve toprak altının da kıyı devletin egemenliğine girdiğini kabul edilmektedir (Gönlübol, 1986, s. 5). Nitekim karasularının bir devletin egemenliğindeki toprak parçasından tek farkı, yabancı gemilerin o devletin egemenliğine ve ekonomik çıkarlarına zarar vermeden "zararsız geçiş" yapabilmeleridir (Aklar, 2003). Söz konusu geçişin zararsız olması ve devletin güvenliğini tehlikeye sokmaması gerekmektedir. Sahil devletinin zararsız geçişe müdahale etmeme ve tehlikeli durumlar varsa bu

konuda gerekli uyarılarda bulunma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bunun yanında sahil devletine güvenlik nedeniyle zararsız olmayan geçişe müdahale edebilme yetkisi tanınmıştır (Arı, 1995, s. 54).

Türkiye ve Yunanistan arasındaki uyuşmazlık konuları içerisinde, ilişkileri bir anda tırmandırabilecek konulardan birini, bu ülkelerin kıyıdar oldukları Ege Denizi'nde, ulusal karasuları sınırını 6 milden 12 mile genişletme çabaları oluşturmaktadır. Sorunun izlediği sürecin anlaşılabilmesi açısından Türk ve Yunan taraflarının karasuları konusunda izledikleri tutumun ortaya konulması önem taşımaktadır. Lozan Barış Anlaşması ile Ege'de taraflar arasındaki karasuları 3 mil olarak tespit edilmiştir. Ancak Lozan Barış Antlaşması'nda Türkiye ve Yunanistan arasında karasularının sınırını belirleyen herhangi bir harita bulunmamaktadır. Yunanistan 1936 tarihinde tek taraflı olarak karasularını 3 milden 6 mile çıkartmıştır. Yunanistan'ın bu kararı, Türkiye ve Yunanistan arasındaki yakınlaşmanın dorukta olduğu ve İtalya'nın Akdeniz'de bir tehlike olarak belirdiği dönemde, pek fazla önemsenmemiştir. Türkiye ise, Lozan Barış Antlaşmasından sonra 1964 tarihine kadar 3 millik, bu tarihten sonra da 6 millik karasularını kabul etmiştir. 1964 yılında kabul edilen 476 sayılı Karasuları Kanunu ile Türk karasularının genişliği 6 mil olarak saptanmış, ayrıca karşılıklılık esası kabul edilmiştir. Buna göre Türkiye, ulusal karasuları sınırını 6 milden geniş olarak belirlemiş ülkelere karşı, bu ülkelerin kabul etmiş oldukları karasuları sınırını uygulayacaktır. Uygulamada bu ilke, Karadeniz ve Akdeniz'de 12 mil olarak gerçekleşmiştir. 1964 yılından itibaren, hem Yunanistan'ın hem de Türkiye'nin ulusal karasuları sınırlarını 6 mil olarak belirtmeleriyle, Ege'nin; %48,85'i açık denizler, %43,68'ni Yunan karasuları ve %7,47'sini de Türk karasuları olarak kabul edilmiştir (Crisis Group, 2011, s. 4-5).

Türkiye ulusal karasularına ilişkin olarak 29.05.1982 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 2674 sayılı Karasuları Kanunu ile "Türk karasularının genişliği altı deniz milidir. Bakanlar Kurulu, belirli denizler için o denizlerle ilgili bütün özellikleri ve durumları göz önünde bulundurmak ve hakkaniyet ilkesine uygun olmak şartıyla, altı deniz milinin üstünde karasuları genişliği tespit etmeye yetkilidir" denilmektedir. Buna koşut olarak Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1982 tarihli 8/4742 sayılı kararı ile karasularının genişliğine ilişkin olarak Karadeniz ve Akdeniz'de mevcut olan durumun yani 12 deniz milinin sürdürülmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle Türkiye, Akdeniz ve Karadeniz'de 12

mil, Ege Denizi'nde ise 6 millik karasularına sahip olmuştur (Pazarcı, 1993, s. 312).

Aslında genel anlamda denizlere ilişkin düzenlemelerin 1982 Deniz Hukuku Sözleşmesi'nde yapıldığı görülmektedir. Ancak 1982 Deniz Hukuku Sözleşmesi'nin karasuları ve kıta sahanlığına ilişkin maddeleri Ege Denizi'nin özelliklerini açıkça göz önüne almadığı için Türkiye söz konusu sözleşmeyi kabul etmemiştir. Bugün için Türkiye ve Yunanistan'ın Ege'deki karasuları altışar deniz milidir, ancak Yunanistan söz konusu uygulamayı 12 mile çıkartmak istemekte, Türkiye ise bunu bir savaş sebebi "casus belli" sayacağını belirtmektedir (Yolga, 1986, s. 36). 1976 yılında MTA Sismik 1 (Hora gemisi) Ege'de petrol ararken Türkiye; Yunanistan'ın karasularının 12 mil olmadığını, uluslararası sularda petrol arayan Hora gemisine müdahale edilmesinin *"casus belli"* sayılacağını ilan etmiştir. Dolayısıyla Ege'de mevcut durum açısından bir sorun olmamakla birlikte, Yunanistan'ın karasularını 12 mile çıkardığında iki ülke arasında büyük bir kriz olacağı görülmektedir (Bilge, 1996, s. 56).

1982 Deniz Hukuku Sözleşmesi'nin karasularını düzenleyen 3. maddesi konu hakkında dünyanın her tarafında uygulanacak açık ve net kurallar getirmiş değildir. Söz konusu sözleşmeyle devletlerin karasularını 12 mile kadar genişletilebileceği belirtilmiştir (Pazarcı, 1993, s. 295). Dolayısıyla 12 mil bütün devletler için geçerli sabit bir genişlik değil, aşılmaması gereken bir üst sınırdır (Özman, 1986, s. 19). Bu nedenle karasuları, devletlerin ihtiyaçları doğrultusunda 3, 6 veya 12 mil olarak saptanabilmektedir (Bilge, 1996, s. 57). Örneğin dünya üzerinde 20 devlet 3 deniz mili, 2 devlet 4 deniz mili, 4 devlet 6 deniz mili, 81 devlet 12 deniz mili, 1 devlet 15 deniz mili, 1 devlet 20 deniz mili, 2 devlet 30 deniz mili, 2 devlet 35 deniz mili, 4 devlet 50 deniz mili, 1 devlet 70 deniz mili, 1 devlet 100 deniz mili, 1 devlet 150 deniz mili, 13 devlet 200 deniz mili genişlikte ulusal karasuları sınırına sahip bulunmaktadır (Özman, 1988, s. 179). Ancak Türkiye, devletlere tanınan bu seçeneğin çoğu ülke tarafından 12 mil olarak kabul edilmesi noktasında, aslında bir teamül uygulama olan söz konusu maddenin kendisini de bağlayan bir hukuk kuralı olmasını önlemek açısından, baştan beri itiraz etmiş, Yunanistan ise söz konusu 12 millik uygulamanın genel bir kural olduğunu her platformda vurgulamıştır (Kurumahmut, 1998, s. 20).

Ege Denizi'ndeki karasuları sorunu ABD'nin 1988 yılında karasularını 12

mile çıkardığını açıklamasıyla daha da alevlenmiştir. Söz konusu gelişme üzerine Türk Dışişleri Bakanlığı, Atlantik ve Pasifik Okyanusları ile Ege Denizi arasında hiçbir benzerlik bulunmadığını belirterek, bahse konu uygulamanın Ege Denizi bakımından geçerli olamayacağını belirtmiştir. Konu hakkında açıklama yapan ABD'li yetkililer de söz konusu uygulamanın Ege Denizi için bir örnek teşkil edemeyeceğini vurgulamışlar, Türkiye'nin tepkisinden çekinen Yunanistan da konu hakkında herhangi bir girişimde bulunmamıştır (Bilge, 1996: 58-59). Türkiye ise, 8 Haziran 1995'te Meclis kararıyla Yunanistan'ın 6 mil üzerine çıkma girişimini "*casus belli*" sayarak savaş sebebi kabul ettiğini duyurmuştur (http://www.aksiyon.com.tr/search_archive.action?issue_id=269 Erişim: 13.11.2014).

Hatta 1996 yılının başlarında iki ülke arasında yaşanan Kardak Kayalıkları Krizi bunun en somut örneğidir. Figen Akad isimli bir geminin Kardak Kayalıklarında 25 Aralık 1995 tarihinde karaya oturması sonucu, bu kayalıkların hangi devlete ait olduğu konusu gündeme gelmiş ve anılan kayalıklar üzerindeki egemenlik iddiaları, bundan böyle, Türkiye ile Yunanistan arasında resmi bir nitelik kazanmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, Yunanistan'ın uluslararası antlaşmalar ile kendisine devredilen adalar ve verilen hakların da ötesinde, Anadolu'nun 6 mil dışındaki alanlarda kalan bütün ada, adacık ve kayalıklara sahip olmak istemesi, Ege'de yeni ve belki de çok önemli bir başka sorunu gündeme getirmiştir. Bu sorun çözümlenmeden, denizdeki yetki alanları ve bunlar üzerindeki hava sahasına ilişkin geçmişten beri süregelen sorunların çözümünün daha da zorlaştığı ve zorlaşacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, Kardak Kayalıklarında somutlaşan sorunun çözümü büyük bir önem taşımaktadır. Türkiye ile Yunanistan'ın, Ocak 1996'da Kardak Kayalıkları yüzünden bir savaşın eşiğine kadar gelmesini diğer devletler anlamakta güçlük çekmiş, hatta uluslararası kamuoyunda bu gerginliği ilginç ve gülünç olarak yorumlayanlar da olmuştur. İki devlet arasında bir krize neden olan Kardak Kayalıkları, ekonomik ve jeopolitik yönden çok önemli görülmeyebilir. Ancak, kayalıkların egemenliğinin kime ait olduğunun tescil edilmesi ile iki devletin elde edeceği siyasî ve hukukî avantajlar, çok önemlidir. Kardak Kayalıkları bu nedenle bir semboldür. Ayrıca, Yunanistan'ın tarihsel süreç içerisinde "Ege" hassasiyeti de göz önüne alınacak olursa bu durum daha iyi anlaşılacaktır.

Türkiye'nin Ege Denizi'nde 12 millik karasuları uygulamasını bir savaş nedeni olarak görmesinin arkasında yatan en önemli sebep ise, Türkiye'nin kıta

sahanlığı yüzölçümü ile açık deniz alanlarının küçülmesi nedeniyle büyük zararlara uğrayacak olması ve Ege Denizi'nin siyasi statüsünün değişecek olmasıdır. Türkiye ve Yunanistan arasındaki kıta sahanlığının tam olarak belirlenmemiş olması konunun başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Kıta sahanlığına ilişkin düzenlemeler getiren 1958 Kıta Sahanlığı Sözleşmesi ile 1982 Deniz Hukuku Sözleşmesi, kıta sahanlığının karasularının dış sınırlarından itibaren başlayacağını hüküm altına aldığından, karasularının 6 milden 12 mile çıkarılması durumunda aradaki altı millik fark otomatik olarak kıta sahanlığına dönüşecektir. Böyle bir durumun olması halinde ise, Türkiye Ege Denizi'ndeki payının yaklaşık %27'sini kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya gelecektir (Özman, 1986, s. 20). Aynı zamanda böylelikle halen açık deniz statüsünde olan yerler Yunanistan'ın karasularına dönüşecektir. Netice olarak Ege Denizi adeta bir Yunan gölüne dönüşecek ve söz konusu coğrafyada deniz trafiği Yunanistan'ın yetkisine gireceğinden İstanbul ve Çanakkale Boğazlarının taşıdığı stratejik önemin bir anlamda ortadan kaybolmasına yol açacaktır. Bu durum dış ticaretinin yaklaşık %90'nını deniz yoluyla yapan ve söz konusu oranın da %75'ini Ege Denizi üzerinden gerçekleştiren Türkiye için ekonomik açıdan da kabul edilemez bir tablo ortaya koymaktadır (Kurumahmut, 1998, s. 21-22). Dolayısıyla 6 millik karasularının daha da arttırılması, Türkiye'nin Ege Denizi'nin dışında bırakılması ve kendi karasularına hapsedilmesi gibi bir duruma neden olacaktır. Mevcut 6 deniz miliyle Türkiye, uluslararası sulardan geçerek Akdeniz'den boğazlara ulaşabilirken, İzmir limanına Yunan sularına uğramadan ulaşabilirken, 12 deniz miliyle Yunan adalarını birbirinden ayıran açık denizler ortadan kalkmakta ve Türkiye'nin, kendi sınırları içerisindeki İzmir ve İstanbul'daki ana limanlarına ulaşabilmesi için Yunan sularından geçmesi gerekmektedir (Crisis Group, 2011, s. 5. Karşılaştırmalı haritalar için bkz. Ek-1 ve Ek-2).

Aynı zamanda Yunan karasularının genişlemesiyle Yunanistan'a ait bölgedeki hava sahası da genişleyecektir. Bu durum da şüphesiz, hakların kötüye kullanılmaması gerektiğine ilişkin uluslararası hukuk teamüllerine aykırı bir durum oluşturacaktır (Bilge, 1996, s. 60). Nitekim Türkiye, bir devletin karasularının genişliğini belirlerken diğer bir devletin açık denizlere doğrudan çıkmasını engelleyemeyeceği, dolayısıyla tarihsel süreç içerisinde de Ege Denizi'nde hiçbir zaman 6 milin üstünde bir karasu sınırının olmadığı tezini sıklıkla savunmuştur (Kurumahmut, 1998: 20).

Karasularının genişliği sorunu, uluslararası deniz hukukunun en karmaşık ve tartışmalı konuları arasında gelmektedir. Böyle bir sorunu Ege Denizi gibi dar ve özellikleri olan denizlerde, tek taraflı iradelerle çözmeye çalışmanın sorunu ölümsüzleştirdiği söylenebilir. Çünkü Ege, jeolojik özellikleri ile üzerindeki çok sayıdaki adanın varlığı ve konumları nedeniyle çok özel bir denizdir. Ege kıta sahanlığının yaklaşık %90'nının Yunanistan'a devredilmesi anlamına gelecek şekilde (Kurumahmut, 2002: 43) Ege Denizi'nde 6 millik karasularının ötesinde bir düzenlemeye gitmek, Türk ve Yunan taraflarına Ege Denizi'nde kıta sahanlığına ilişkin her türlü girişim ve eylemlerden kaçınma sorumluluğunu yükleyen 1976 tarihli Bern Mutabakatının ihlali anlamına da gelecektir (Bilge, 1996, s. 60). Keza Uluslararası Adalet Divanı'nın 1951'deki İngiltere-Norveç ile 1974 İngiltere-İzlanda balıkçılık davalarında verdiği "*karasuyu genişliği saptama konusunda kıyı devletinin yetkili olması, ancak buna başka devletlerin itiraz etmemesi durumunda geçerlidir*" kararı konumuz bağlamında oldukça önemlidir (Aklar, 2003).

Diğer yandan, Türkiye ve Yunanistan arasında çatışma riskinin yoğun olduğu karasularının genişletilmesi sorununda Yunanistan'ın bunu bir ulusal egemenlik hakkı olarak görmesi ve bu hakkın kullanılmasını da zamanı geldiğinde gerçekleştireceğini açıklamış olması, Türkiye'nin ise söz konusu uygulamayı savaş nedeni sayma kararlılığıyla birlikte ele alındığında, uzlaşmanın kısa sürede gerçekleşebilmesini imkânsız gibi görünmektedir. Bu bakımdan ele alındığında ise, süreç içerisinde Yunanistan'ın ulusal karasuları sınırını 12 mile genişletme politikasını uluslararası desteklerle pekiştirmek yönünde çaba göstermiş olduğu görülmektedir. Gerek ABD gerekse Avrupa Birliği ile olan ilişkileri çerçevesinde Yunanistan, Ege Denizi'nde ulusal karasularını 12 mile genişletmesi durumunda Türkiye ile girişeceği bir sıcak çatışma sırasında uluslararası destekten yoksun kalmama çabası içerisindedir. Nitekim 1976 yılında ABD ve Yunanistan arasında gerçekleştirilen Savunma ve İşbirliği Anlaşması'na ilişkin görüşmeler sırasında Yunanistan, Ege Denizi'nde çıkacak bir Türk–Yunan savaşında ABD'nin Yunanistan'a destek vermesini hükme bağlamak istemiştir (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 23.09.2012).

Yunanistan'ın Avrupa Birliği'ne üye olması ise konuyu yeni bir boyut kazandırmıştır. Yunanistan'ın Avrupa Birliği 'ne tam üye olmasının sağlamış olduğu avantaj ile Ege'deki karasuları uyuşmazlığını Avrupa Birliği'nin dış sınırlarına

ilişkin kurallar çerçevesinde değerlendirme çabasında olduğu, karasuları yüzünden çıkabilecek bir sıcak çatışmada Türkiye'nin tepkisini Avrupa Birliği'nden sağlayacağını düşündüğü destekle karşılama ve çatışmayı Avrupa Birliği'nin sınırlarına yönelik gibi gösterme çabası içinde olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye'nin tam üye olarak içerisinde yer almadığı Avrupa Birliği ile olan sınırlar çerçevesinde düşünüldüğünde Türkiye ve Yunanistan arasındaki Ege Denizi'ndeki sınırlar aynı zamanda Avrupa Birliği'nin dış sınırlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, Ege'de karasularının 12 mile genişletilmesi, aynı zamanda Avrupa Birliği'nin sınırlarının da genişlemesini doğuracaktır. Ancak, Türkiye'nin bu yöndeki bir uygulamayı savaş nedeni saymakta oluşu, bu olasılığın gerçekleşmesi durumunda Türkiye ile Yunanistan'ı karşı karşıya getireceği gibi, Avrupa Birliği'ni de sıcak bir çatışmanın veya bunalımın içerisine sürükleyebilecek niteliktedir (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 23.09.2012).

4.2. Kıta Sahanlığı Sorunu

Kıta sahanlığı; kıyı devletinin kara ülkesinin denizin altında süren doğal uzantısına verilen addır. Kıta sahanlığı kavramının hukuksal anlamda ortaya çıkışı, 1945 yılında Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Truman tarafından yayımlanan bildiriye dayanmaktadır (Pazarcı, 1993, s. 338). Truman Bildirisinde, doğal kaynakların korunması ve bunlardan yararlanılması amacıyla ABD kıyılarına bitişik olan ve açık deniz altında yer alan kıta sahanlığını oluşturan deniz yatağı ve onun toprak altındaki yetkilerinin ABD hükümetine ait olduğunu vurgulamaktaydı (Bilge, 1996: 36). ABD'yi böyle bir tasarrufa yönlendiren olgu ise Texas petrollerinin deniz altına kadar uzanmasıydı (Aklar, 2003).

1950'li yıllardan bu yana söz konusu kavram, uluslararası hukukun bir parçası olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Nitekim Truman Bildirisinin ardından çok sayıda devlet kendi kıta sahanlıkları konusunda düzenlemelere gitmişlerdir. Kıta sahanlığı konusunda karşılaşılan belirsizlikleri gidermek amacıyla 1958 yılında Cenevre'de toplanan Deniz Hukuku Konferansı neticesinde "Kıta Sahanlığı Sözleşmesi" imzalanmıştır. Söz konusu sözleşme devletlere, 200 metre derinliğe kadar hak tanımakta, 200 metre derinliğin ötesinde ise devletlerin işletebilme imkânları varsa işletme hakkına sahip olacaklarını belirtmekteydi (Pazarcı, 1993, s. 339-341). Zaman içerisinde 1958 Kıta Sahanlığı Sözleşmesinin

oluşan yeni ihtiyaçlara cevap veremez hale gelişi devletleri alternatif çözüm arayışlarına yönlendirmiştir. Birleşmiş Milletlerin daveti üzerine 1974 yılından itibaren yapılan toplantılar neticesinde 1982 yılında, kıta sahanlığını kıyı devletlerin karasuları ötesinde kıta kenarına kadar uzanan veya bu kenar daha dar ise 200 mile kadar giden doğal uzantı olarak tanımlayan Deniz Hukuku Sözleşmesi imzalanmıştır (Bilge, 1996, s. 37-38).

Kıta sahanlığının Ege sorunu bağlamında taşıdığı önem, Ege'ye ilişkin Türk-Yunan sorunlarının çözümünün kıta sahanlığı sorunu ile yakından ilgili olmasından ve bu sorunun çözüme kavuşması halinde diğer sorunların da çözümlenmesinin mümkün olabileceğinden kaynaklanmaktadır. Ege Denizi kıta sahanlığı alanlarının Türkiye ve Yunanistan arasında sınırlandırılmasına ilişkin sorunun ortaya çıkması 1970'li yılların başına kadar gitmektedir (Acer, 2002, s. 60). Ege'de her iki devlet arasında yaşanan sorunun temelinde Yunanistan'a ait adaların karasularının Türk kıta sahanlığı ile örtüşmesinin yattığı söylenebilir (Başeren, 2002, s. 83). Görünürde Ege Denizi'nde kıta sahanlığına ilişkin sorunun ortaya çıkmasına neden olay ise, her iki devletin Ege'de yaptıkları petrol ve maden arama çalışmalarıdır. 1963 yılında bölgede arama çalışmalarına başlayan Yunanistan, 1973 yılında Tasos Adası karasuları içerisinde günlük 25.000 varil kapasiteli bir petrol yatağı bulmuştur (Bilge, 1996, s. 38). Türkiye'de bu gelişmeler üzerine 1973 yılında Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı'na, Ege Denizi'nin doğusundaki bazı bölgeleri kapsayan 27 adet petrol arama ruhsatı vermiş (Yolga, 1986, s. 33) ve 1974 yılı içerisinde de yeni ruhsatlar vermeye devam etmiştir (Bilge, 1996, s. 38-39). Yine Türkiye'nin, 1976 yılında Ege'nin açık deniz alanlarında sismik araştırmalar yapmasının gerilimi tırmandırdığı söylenebilir (Pazarcı, 1993, s. 348). Yunanistan, Türkiye'nin araştırmalar yapacağını bildirdiği bölgelerden bir kısmının bölgedeki Yunan Adalarının (*Samothrace, Limnos, Aghios Eustaritos, Lesvos, Chios, Psara* ve *Antipsara*) kıta sahanlıkları olduğunu ve bu nedenle de bu girişimin uluslararası hukuka aykırı olduğunu bildirerek itiraz etmiş (Pazarcı, 1993, s. 348) ve hatta daha da ileri giderek sorunu 19 Ağustos 1976 tarihinde Uluslararası Adalet Divanının önüne getirmiş, fakat Divan yetkisizlik kararı vererek davayı reddetmiştir (Acer, 2002, s. 60). Aynı yıl içerisinde her iki devletin temsilcileri İsviçre'nin başkenti Bern'de bir araya gelerek Bern Anlaşması'nı imzalamışlardır. Söz konusu anlaşma ile her iki devlet de Ege'de herhangi bir girişimde bulunmayacakları ve sorunu

müzakere yoluyla halledecekleri konusunda uzlaşmaya varmışlardır. Devam eden görüşmelerden bir sonuç alınamamış ve Bern Sözleşmesi'nin imza edilmiş olmasıyla sorun bir anlamda çözüme kavuşturulmamış ancak dondurulmuştur (Gönlübol, 1986, s. 9).

Aradan geçen yaklaşık kırk yıla rağmen soruna bir çözüm bulmak mümkün olmamıştır. Sorunun çözümsüzlükle karşılanmasının arkasında başka nedenlerin de bulunduğu muhakkaktır. Şüphesiz söz konusu sorunun çözülememesinde Türkiye ve Yunanistan arasındaki ilişkilerin niteliği en temel neden olarak karşımıza çıkmaktadır. İki ülke arasındaki mevcut ilişkilerin niteliği, iki ülkeyi ilgilendiren diğer sorunlarda olduğu gibi, bu sorunun çözümü için bir araya gelmelerini engellemekte, taraflar bir araya gelseler dahi herhangi bir taviz verme eğilimi içerisine girmemektedirler. Çözümsüzlüğün bir diğer nedeni ise, her iki tarafında aralarındaki problemler konusunda birbirlerinden çok uzak görüşlere ve hukuksal değerlendirmelere sahip olmalarıdır (Acer, 2002, s. 61). Tarihsel süreç içerisinde her iki tarafın birbirine karşı beslediği "öteki" algısı ise çözümün önündeki başka bir engeldir.

İki ülke arasında yaşanan 1987 yılındaki kıta sahanlığı buhranı ise, her iki ülkeyi savaşın eşiğine getirmiş ancak ABD'nin araya girmesi ile muhtemel bir çatışma önlenmiştir. 1996 yılında dönemin Başbakanı Mesut Yılmaz tarafından yapılan "Ege'ye ilişkin tüm sorunları bir bütün olarak çözmek için ön şartsız görüşmelere başlama" çağrısından da istenen anlamda bir sonuç alınamamıştır (Bilge, 1996, s. 46). Bununla birlikte, Aralık 1999'da Helsinki Zirvesi'nde varılan mutabakat sonucu, Türkiye ve Yunanistan arasındaki Ege Denizi'ne ilişkin sorunların, uyuşmazlıkların çözümlenemediği takdirde Uluslararası Adalet Divanı'na götürülmesine ilişkin sürecin başlatılması kararlaştırılmış bulunmaktadır. İki ülke arasında uyuşmazlık konularının çözümüne ilişkin girişimlerin sonuç verip vermeyeceği belirsiz olmakla birlikte, bu konuda tarafların daha iyimser oldukları söylenebilir.

Ege kıta sahanlığı uyuşmazlığına ilişkin olarak tarafların hukuksal görüşlerini ana çizgileriyle belirtmek gerekirse, Yunanistan'ın bütün adalarının da kıta sahanlığı bulunduğu ve adaların kıta ülkeleri ile eşit olarak değerlendirilmesi gerektiğine ilişkin tezine karşı, Türkiye'nin özellikle Ege'nin kendine özgü koşulları

nedeniyle Anadolu'nun kıta sahanlığı üzerinde yer alan ya da Anadolu kıyılarına daha yakın bulunan adaların kıta sahanlığına sahip olamayacaklarını ileri sürdüğü görülmektedir. Yunanistan 1958 Cenevre Sözleşmesi'ne dayanarak adaların da kendi başlarına kıta sahanlığının bulunduğunu, Yunan kıta ülkesi ve adaları arasına yabancı bir deniz alanının girmemesi gerektiğini ve kıta sahanlığının tespitinde "eşit uzaklık ilkesi" uyarınca gerekli hesaplamalarda en doğudaki Yunan adaları ile Türkiye'nin arasında kalan bölgede bir belirleme yapılması gerektiğini savunmuştur (Kurumahmut, 1998, s. 24). Türkiye ise kıta sahanlığının ancak bir anlaşma ile belirlenebileceğini, Ege Denizi'nin kendine has özelliklerinin bulunduğunu, Yunanistan'ın üzerinde hak iddia ettiği kıta sahanlığının Anadolu'nun doğal uzantısı olduğunu ve hakça çözüm bağlamında Ege Denizi'nden her iki devletin eşit olarak yararlanmaları gerektiğini belirtmiştir (Pazarcı, 1993, s. 351-352).

Kıta sahanlığı sorununun çözümüne ilişkin olarak devletlerin "hakkaniyet ilkeleri uyarıca sınırlandırma" ve eşit uzaklık ilkesi uyarıca sınırlandırma" olarak iki görüş etrafında toplandıklarını görmek mümkündür (Özbek, 2002, s. 44). Fakat, Ege Sorunu konusunda da Yunanistan ve Türkiye'nin bu iki görüş bağlamında uzlaşamadıkları görülmektedir. Kıta Sahanlığı konusunda Yunanistan görüşlerini, 1958 yılında imzalanan Cenevre Kıta Sahanlığı Sözleşmesi'nde kabul edilmiş kıta sahanlığına ve bu alanların sınırlandırılmasına ilişkin maddelere dayandırmaktadır. Sözleşmenin 1. maddesinin 1/b paragrafına göre 'kıta sahanlığı' kavramı şu alanları ifade eder: a) *Kıyıya bitişik denizin tabanı ya da altındaki fakat karasularının dışındaki, 200 metre derinliğe kadar yada bunun ötesinde belirtilen alanın doğal kaynaklarının işletilebildiği derinlik çizgisine kadar uzanan alanlar, b) Adaların kıyılarına bitişik benzeri alanların deniz yatağı ve onun toprak altındaki kısmı.*

Yunanistan söz konusu sözleşmeye dayandırdığı görüşleriyle Ege Denizi'ndeki adaların kıta sahanlığının bulunduğunu ve bu nedenle kıta sahanlığı sınırlandırması yapılırken adaların da kıta ülkesi ile eşit statüde kıta sahanlığına sahip olması gerektiğini savunmaktadır. Yunanistan yine sınırlandırma çizgisinin nasıl belirleneceğine ilişkin olarak da Cenevre Kıta Sahanlığı Sözleşmesi'nin 6. maddesinin 2. paragrafına dayanmaktadır. Cenevre Kıta Sahanlığı Sözleşmesi'nin 6. maddesinin 2. paragrafı şu şekildedir: *Herhangi bir antlaşma olmadığı durumlarda veya özel durumlarca başka bir sınırlandırma çizgisi haklı gösterilmedikçe, sınırlandırma çizgisi, bütün noktaları her bir devletin karasularının ölçümünde*

esas teşkil eden kıyı çizgisine eşit uzaklıkta olan eşit uzaklık çizgisidir.

Buna göre, Doğu Ege'deki Yunan adaları ile Türkiye arasındaki kıta sahanlığı çizgisinin eşit uzaklık çizgisi olarak belirlenmesi gerektiğini iddia etmiş ve söz konusu maddenin uygulanmasını engelleyecek "özel durumlar"ın Ege Denizi'nde mevcut olmadığını ileri sürmüş ve bu iddialarını 1969 yılında Uluslararası Adalet Divanı'nın Kuzey Denizi Davaları'nda verdiği kararına dayandırmıştır (Acer, 2002, s. 62-63).

Türkiye ise, sorunun ortaya çıktığı 1970'li yıllarda Doğu Ege'deki Yunan adalarının tümünün Türkiye'nin doğal kıta sahanlığının uzantısı üzerinde bulunduğunu ve bu nedenle söz konusu adaların kıta sahanlıklarının da olmaması gerektiğini ileri sürmüştür. Türkiye'nin ileri sürdüğü bu iddianın temelinde ise Uluslararası Adalet Divanı'nın 1969 yılında Kuzey Denizi davalarında "doğal uzantı" kavramına yaptığı vurgu yatmaktadır. Kuzey Denizi davalarında Danimarka ve Hollanda, Almanya karşısında her devletin kıta sahanlığı alanlarının kendisine yakın alanları kapsaması gerektiği iddiasına başvurmuşlar, Uluslararası Adalet Divanı ise, asıl olanın yakınlıktan ziyade her devletin kendi doğal uzantısına kıta sahanlığı olarak sahip olması gerektiğini belirtmiştir. İlerleyen yıllarda ise Türkiye, uluslararası hukukun izlediği trendi de göz önüne alarak "hakkaniyete uygun çözüm" konusuna vurgu yapmaya başlamıştır. Sonuç olarak Türkiye, topraklarına çok yakın olan Yunan adalarının varlığının ve Ege Denizi'nin kendine has özelliklerinin de dikkate alınarak kıta sahanlığının Ege Denizi'nin ortasında geçen bir çizgi olması gerektiğini savunmaktadır (Acer, 2002, s. 63-64).

Aslında kıta sahanlığına ilişkin sorunlar çeşitli devletler arasında da gündeme gelmiş ve bu devletler de konuyu çözümlemesi için Uluslararası Adalet Divanının önüne getirmişlerdir. Bu davalara örnek olarak; 1969 tarihli Hollanda, Almanya ve Danimarka arasındaki Kuzey Denizi davaları, 1976 tarihli İngiltere-Fransa, 1982 tarihli Tunus-Libya, 1984 tarihli Kanada-ABD arasındaki Maine Körfezi, 1985 tarihli Libya-Malta yine 1985 tarihli Gine-Gine Bissau, 1992 tarihli Kanada-Fransız St. Pieere ve Miquelon adaları, 1993 tarihli Danimarka'nın Greenland adası ile Norveç'in Jan Mayen adası arasındaki Jan Maeyen adası davaları (Pazarcı, 1988: 345) ile 1999 tarihli Katar-Bahreyn davası (Acer, 2002, s. 65) ve Eritre-Yemen davası verilebilir (Başeren, 2002, s. 81). Uluslararası Adalet

Divanının söz konusu davalarda verdiği kararlar, bahse konu uyuşmazlıkların meydana geldiği coğrafyanın Ege Denizi'ne benzemesinden dolayı, Ege kıta sahanlığı sorununa da uygulanabilir nitelikte görülmektedir. Bu davalarda verilen kararların dayanağını "hakça çözüm" anlayışı oluşturmaktadır. Hakça çözümü sağlamak için de kısaca hakkaniyet prensipleri olarak ifade edilen, coğrafyanın üstünlüğü ve diğer faktörlerin dikkate alınmasına ilişkin prensipler esas alınmıştır.

Kıta sahanlığına ilişkin sınırlandırmaların hakkaniyet prensipleri temelinde ve bütün ilgili unsurların dikkate alınarak yapılması gerektiği artık uluslararası hukukta kabul gören bir teamül haline gelmiştir (Özbek, 2002: 46). Ancak bu noktada karşılaşılan sorun ise hangi çözümün hakça çözümü sağlayacağı noktasında odaklanmaktadır. Bu anlamda uyuşmazlıklara getirilen çözüm bağlamında karşımıza çıkan ilk prensip "coğrafyanın üstünlüğü prensibi" olmaktadır. Coğrafya ile vurgulanmak istenen, anlaşmazlığa taraf devletler arasındaki anakara coğrafyasıdır. Bu bağlamda anakara kıyılarının uzunluğu ve kıyı çizgisi üzerinde kıvrımlar, girinti ve çıkıntılar dikkate alınmaktadır. Uluslararası Adalet Divanı söz konusu prensibe, Kuzey Denizi davasında *"coğrafyanın yeniden şekillendirilmesi söz konusu olamaz"*; İngiltere-Fransa davasında *"eşit uzaklık ya da başka herhangi bir sınırlandırma metodunun uygunluğunu coğrafi şartlar belirler"*; Tunus-Libya davasında *"kara denize hakimdir"*ve Libya-Malta davasında *"tarafların kıyıları başlama çizgisini oluşturur"* gerekçeleri ile vurgu yapmıştır. Yine benzer biçimde Kanada-Fransa arasındaki davada, Jan Mayen davasında ve Katar-Bahreyn davasında Uluslararası Adalet Divanı, coğrafyanın üstünlüğü prensibine atıf yapmıştır (Acer, 2002, s. 68). Coğrafyanın üstünlüğü prensibinde tarafların üzerinde anlaştıkları bir sınır (Örneğin Eritre-Yemen davasında eşit uzaklık çizgisi yerine üzerinde her iki tarafın da anlaştığı bir tarihi çizgi başlangıç için temel sınırlandırma çizgisi olarak esas alınmıştır) varsa bundan, yoksa genellikle her iki kıyıya eşit uzaklıkta oluşturulan bir sınır başlangıç noktası olarak esas alınmakta ve daha sonra coğrafyanın getirdiği özellikler temelinde bir çözüme ulaşmak amaçlanmaktadır (Özbek, 2002, s. 49 ve 54).

Uluslararası Adalet Divanının kıta sahanlığına ilişkin olarak hakkaniyete uygun çözüm bağlamında uyguladığı bir diğer prensip ise "diğer faktörlerin dikkate alınmasına ilişkin prensip"tir. Kısaca hakkaniyetin sağlanmasının sadece coğrafi unsurların dikkate alınmasıyla sağlanamayacağını, problemi etkileyen

diğer faktörlerin de dikkate alınmasının gerekli olduğunu ifade eden bu görüşe göre problemin çözümünde dikkate alınacak diğer faktörlerin sınırını yalnızca, söz konusu faktörün kıta sahanlığı ve/veya münhasır ekonomik bölge kavramları ile ilgili olması oluşturmaktadır. Uluslararası Adalet Divanının kararlarına göre dikkate alınması gereken diğer faktörler arasında ilk sırayı bölgede mevcut adalar ve diğer coğrafi formasyonlar almaktadır. Ancak her ne kadar adaların da kendilerine ait kıta sahanlıkları bulunsa da, bu durum adaların anakara ile aynı statüde oldukları anlamına gelmemektedir. Sonuçta adalar kıta sahanlığına ilişkin tespitlerde sınırlandırma çizgisini ya hiç etkilememekte veya çok az etkilemektedirler. Örneğin Tunus-Libya arasındaki davada Uluslararası Adalet Divanı, Tunus'un Kerkennah adalarına yarım etki tanımıştır. Yine Gine-Gine Bissau davasında kıyı uzunlukları belirgin biçimde farklı olmayan, kıyı şekilleri benzer olan iki taraf arasındaki sınırlandırmada bu tür adaların sınırı önemli bir derecede etkilemelerine izin verilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Benzer kararların Eritre-Yemen, İngiltere-Fransa ve Katar-Bahreyn davalarında verildiğini görmek mümkündür. Uluslararası Adalet Divanı söz konusu kararlarda adalara ilişkin değerlendirmelerini yaparken adaların sosyal ve ekonomik açıdan taşıdıkları önemi bir kıstas olarak almıştır (Acer, 2002, s. 70-71).

Adalar dışında dikkate alınması gereken bir diğer faktör ise, deniz tabanının jeolojik ve jeomorfolojik özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada değinilmesi gereken en önemli olgu ise "doğal uzantı" kavramıdır. Ancak uluslararası hukukta doğal uzantı kavramının da, özellikle mesafe faktörünün daha önemli bir unsur olarak ele alınması gerektiğine ilişkin değerlendirmeler çerçevesinde, artık önemini yitirmeye başladığını ifade etmek olasıdır. Bu değerlendirmeler ışığında jeolojik ve jeomorfolojik ögelerin sınırlandırma çerçevesinde mutlak olmasa da nispi bir etki yaptığı söylenebilir (Acer, 2002, s. 72).

Kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgenin tespitinde dikkate alınması gereken diğer bir faktör ise canlı türleri, madenler ve diğer mineral kaynakları, akıntı ve enerji kaynaklarının oluşturduğu doğal kaynaklardır (Özbek, 2002: 50). Bu anlamda özellikle balıkçılık gibi bölge halkına önemli gelir kaynağı sağlayan doğal kaynakların kıta sahanlığı ve münhasır ekonomik bölgenin belirlenmesinde önem taşıdığını belirtmekte yarar bulunmaktadır. Uluslararası yargı kararları bölgedeki

mevcut doğal kaynakları ağır biçimde orantısız paylaştıran bir sınırlandırma çizgisinin hakkaniyete uygun bir çözüm olmadığını ortaya koymaktadır (Acer, 2002, s. 72-73). Son olarak sınırlandırmayı etkileyen bir başka unsur ise, balıkçılık veya petrol arama ruhsatları gibi bölgedeki mevcut veya muhtemel sınırlardır (Başeren, 2002, s. 90).

Hakkaniyet doğrultusunda çözüme ulaşma konusunda kullanılan diğer prensipler ise "oransallık ve projeksiyon prensipleri"dir. Oransallık ve projeksiyon prensipleri temel olarak kıta sahanlığına etki eden coğrafi prensiplerinin ne dereceye kadar etkili olacaklarını tespit etmeye yönelik düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Acer, 2002, s. 74). Bu prensiplerden oransallık, sınırlandırma sonucunda iki devletin kıyı uzunlukları arasındaki oran ile bu ülkelere verilen kıta sahanlıkları ve/veya münhasır ekonomik bölge akanları arasındaki oranın birbirine yakın olması gerektiğini vurgulamaktadır (Başeren, 2002, s. 100). Dolayısıyla sınırlandırmada dikkate alınan faktörler, kıyı uzunlukları arasındaki oranın sınırlandırmaya yansımasını önemli ölçüde değiştirecek bir etkiye sahip olmamalıdır. Bu anlamda üzerinde durulması gereken bir diğer faktör ise, "kapatmama prensibi"dir. Söz konusu prensip ile bir ülkenin yakınındaki deniz alanını bir başka ülkeye vermekle sonuçlanan bir sınırlandırma metodunun hakkaniyete aykırı olacağı vurgulanmak istenmektedir. Ancak gerek oransallık gerekse kapatmama prensiplerinin mutlak bir biçimde uygulanamadığı belirtmekte de yara bulunmaktadır (Acer, 2002, s. 75).

Kıta sahanlığına ilişkin olarak yukarıda anlatılmaya çalışılan gelişmeler ve prensipler bağlamında, öncelikle hakkaniyete uygun bir çözüm uygulanmasının gerekliliği muhakkaktır. Bu nedenle Yunanistan'ın özellikle 1970'lerde vurgu yaptığı eşit uzaklık prensibinin artık geçerliliğini yitirdiği söylenebilir. Çünkü eşit uzaklık metodunun hakkaniyetli sonuca ulaşmak için yetersiz kaldığı durumlarda, eşit uzaklığın kullanımından tamamen vazgeçilmesi hukuken mümkündür (Özbek, 2002, s. 56). Diğer taraftan hakkaniyet prensiplerine göre, anakara coğrafyasının üstünlüğü bağlamında Ege Denizi'nde öncelikle ve temel olarak dikkate alınması gereken unsur adalar değil, anakaranın coğrafi özellikleri olmalıdır (Özbek, 2002, s. 57). Dolayısıyla Yunanistan'ın Ege adalarının da kıta sahanlığına sahip olmaları gerektiği ve kıta sahanlığı tespit edilirken eşit uzaklık ilkesinden hareket edilmesi gerektiği şeklindeki iddiaları uluslararası hukukun getirdiği hakkaniyet prensiplerine

de ters düşmektedir. Öte yandan gerek oransallık gerekse kapatmama prensipleri dâhilinde özellikle Doğu Ege'deki Yunan adalarının kıta sahanlığı tespit edilirken de hakkaniyete uygun davranılması gerekmektedir. Söz konusu adalara ilişkin olarak kıta sahanlığı kabul edildiğinde, Türkiye'nin kıta sahanlığına sahip olma imkânı kalmamakta ve bu durum da hakkaniyete ters bir değerlendirme olarak karşımıza çıkmaktadır. Kapatmama prensibi bağlamında da, adalara kıta sahanlığı tanınması halinde Türkiye kıyılarının önü tamamen kapatılmış olacaktır. Yine bölgedeki mevcut balık stoku, maden ve petrol rezervlerinin oldukça sınırlı olduğu ve bölgenin nispeten dar bir alanı içermesi nedeniyle jeolojik ve jeomorfolojik unsurların da dikkate alınmaması gerektiğini belirtmekte yarar bulunmaktadır (Öztürk ve Diğ, 2002, s. 118-119).

Bu değerlendirmelerin ışığında, Yunanistan'ın kıta sahanlığı konusunda üzerinde en fazla durduğu argümanlardan olan adaların da kıta sahanlığına sahip olması ve anakaralar ile eşit değerlendirmeleri gerektiği yönündeki iddiaların uluslararası hukuk değerlendirmelerine de ters düştüğünden, benzeri etkiler doğuran Batı Ege'deki adalar da dâhil olmak üzere, Ege Adalarının büyük çoğunluğuna ya hiç kıta sahanlığı verilmemeli veya sınırlı sayıda verilmelidir.

4.3. Hava Sahası ve FIR Sorumluluklarına İlişkin Sorunlar

Aslında Ege Denizi'ndeki hava sahası sorunu, karasularının 6 milin üzerine genişletilmesi sorunu ile yakından ilgilidir. "Uçuş Bilgi Bölgesi" ya da İngilizce kısaltmasıyla "FIR" (*Flight Information Region*) ile Yunanistan'ın 10 millik hava sahası iddiaları çözüm bekleyen sorunlar olarak gözükmektedir (Kurumahmut, 1998, s. 25). Ulusal hava sahasının genişliğine ilişkin tartışmalar, 1974 sonrasında Türk-Yunan ilişkilerinin gündeminde sıklıkla yer alan bir konu olmuştur. Bu konudaki tartışmaların, özellikle Yunan ulusal karasularının genişliği ile hava sahasının genişliği arasındaki farktan doğduğunu (Aksu, 2001) ve Yunanistan'ın uluslararası antlaşmalardan doğan hakları dışında, Ege'de daha fazla alan sahiplenme ve kontrol etme isteğinden kaynaklandığını söylemek mümkündür (Aklar, 2003).

Uluslararası hava hukukuna ilişkin konular, söz konusu alanda karşılaşılan sorunların çözümlenmesi amacıyla 1944 yılında Chicago'da toplanan "Sivil Havacılık Konferansı" neticesinde imzalanan Chicago Sözleşmeleri bağlamında

ele alınmaktadır. Söz konusu konferans neticesinde –daha sonra pek çok değişikliğe uğramakla birlikte- "Uluslararası Sivil Havacılık Geçici Anlaşması", "Uluslararası Sivil Havacılık Sözleşmesi", "Uluslararası Hava Servisleri Transit Anlaşması" ve "Uluslararası Hava Ulaşım Anlaşması" imzalanmıştır (Pazarcı, 1988, s. 383). Bunlardan "Uluslararası Sivil Havacılık Sözleşmesi" ve ekleri çerçevesinde belirlenen uçuş bilgi bölgeleri ve rapor verme hatları, uçuş bilgi ve uyarı hizmetlerinin verildiği bir bölge veya hat olup, bu hizmetleri veren devletlere bir anlamda egemenlik hakkı sağlamaktadır (Kurumahmut, 1998, s. 25-26). Uçuş bilgi hizmetleri, önemli meteorolojik bilgilerini, ulaşım kolaylıklarını, havaalanlarının durumunu ve bölgedeki herhangi bir tehlikeyi bildirmeyi içerirken; uyarı hizmetleri ise kaybolan, kaza yapan ya da tehlikede olan hava araçlarına ilişkin bilgilerin arama kurtarma faaliyetleri ile görevli birimlere bildirilmesi görevlerini kapsamaktadır(Pazarcı, 1988, s. 391).

Ege'de hava sahası ve FIR sorumluklarına ilişkin sorunların özellikle, Yunan ulusal karasularının genişliği ile hava sahasının genişliği arasındaki farktan doğduğunu söylemek mümkündür. Uluslararası hukuk kuralları, devletlerin egemenliklerine ilişkin hakları düzenlerken, devletin egemenliğinin ülkesel toprakları, bu topraklara kıyı oluşturan karasuları ve bütün olarak, bu bölgeler üzerindeki hava sahasını kapsamakta olduğunu hükme bağlamıştır. Diğer bir ifadeyle, bir devletin karasuları sınırı ile ulusal hava sahasının genişliği aynı olmak zorundadır ve devletin bu alanlar üzerindeki münhasır egemenlik hakları bulunduğu kabul edilmektedir.

Ege'deki FIR hattı, kısa adı ICAO (*International Civil Aviation Organization*) olan Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı üyesi Ortadoğu bölgesi devletlerinin 1950 tarihinde İstanbul'da yaptıkları toplantıda kabul edilen belge ile belirlenmiştir. Anılan belgede tanımlanan FIR'lar 1952 yılında Paris'te yapılan Avrupa Ortadoğu bölgesel toplantısında da kabul edilmiştir (Öznal, 2003b). Söz konusu düzenlemelere göre, Türkiye ile Yunanistan'ın egemenliğindeki doğu Ege adaları arasında fiili olarak varolan karasuları sınırının batısında kalan bölge Yunanistan'ın denetimine bırakılmıştır. Türkiye söz konusu FIR hattının daha batıya kaydırılmasını isterken, Yunanistan uluslararası platformda "Türkiye'nin batı sınırlarını izleyen" ifadesiyle tasvir edilen FIR hattını -başta NATO ve Uluslararası Denizcilik Örgütü (IMO) olmak üzere- çeşitli uluslararası platformlardaki girişimlerinde Yunanistan'ın

doğu sınır olduğunu iddia etmekte ve Ege hava sahasının yaklaşık yarısını oluşturan uluslararası hava sahasında Türk uçaklarına karşı uluslararası hukuka aykırı faaliyetler yürüterek gerginliğe sebebiyet vermektedir. Türkiye konuyla ilgili olarak 1966, 1968, 1971 ve 1974 yıllarında Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı nezdinde girişimlerde bulunmuşsa da herhangi bir sonuç elde edilememiştir.

1950 tarihindeki düzenlemeye göre ve 1952 yılında Paris'te yapılan toplantıda alınan kararlarda, Ege üzerinde uçan uçakların uçuş sırasında bilgileri Atina'ya vermeleri, ancak Türk karasularına girdikten sonra bu bilgileri İstanbul'a bildirmeleri kararlaştırılmıştır. 1974 yılına kadar bu uygulamalara devam edildikten sonra 1974 Kıbrıs Barış Harekâtı, iki ülke arasında bir savaş riskini gündeme getirdiğinden Türkiye, Ege'den gelebilecek bir sürpriz saldırı ile karşılaşmamak için Ege ve Akdeniz'i tehlikeli bölge ilan etmiş, ancak harekatın bitmesiyle bu durumu sonlandırmış ve Ege Denizi'ndeki FIR sorumluluk bölgelerini kuzey-güney doğrultusunda bir çizgi ile ikiye ayırarak ve bu çizgiye yaklaşan bütün uçakların uçuş bilgilerini İstanbul'a vermeleri gerektiğini bildirmiştir. Yunanistan ise, Ege Denizi'ni bütünüyle tehlikeli bölge ilan ederek bölgeyi uçuşlara kapatmıştır. Konuya ilişkin görüşmeler 1980 yılına kadar herhangi bir çözüme ulaşmakta başarısız kalırken, 1980 yılında Türkiye ve Yunanistan'ın söz konusu uygulamalardan vazgeçmeleri ile bölge trafiğe yeniden açılmıştır.

Ancak Yunanistan, Uluslararası Sivil Havacılık Sözleşmesi'nin sadece sivil hava nakil vasıtalarına uygulanacağına ilişkin 3. madde hükmüne rağmen, Ege'nin Uluslararası hava sahasına çıkan Türk askeri uçaklarından da uçuş planlarını bildirmelerini isteyerek (Pazarcı, 1998, s. 392) ve İstanbul-Atina FIR hattını Türkiye'nin batı, kendisinin ise doğu sınırı olarak göstermeye çalışarak söz konusu FIR hattının batısında kalan bütün ada, adacık ile kayalıklar üzerinde egemenliği tesis etme ve Ege'yi bir Yunan gölü olarak görmeyi amaçlayarak sorun oluşturmaya devam etmiştir (Kurumahmut, 1998, s. 26-27).

Hava sahası bağlamında karşılaşılan bir diğer sorun ise, Yunanistan'ın 10 millik hava sahası iddialarıdır. Yunanistan 1931 yılında yayımladığı bir kararname ile karasuları 3 mil olmasına karşın, hava sahası genişliğini sivil havacılık ve hava polisliği amacıyla 10 mil olarak tespit etmiş ve bu ulusal düzenlemesini 44 yıl sonra 1975 yılında havacılık bilgi yayını ile dünyaya ilan ederek uyulmasını talep

etmiştir. Netice olarak, Ege karasularının yaklaşık %50'sinin üzerinde Yunan hava sahasının oluşması gibi bir durumla karşı karşıya kalınmıştır (Bilge, 1996: 61). Bu bağlamda Yunanistan, Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı'na (ICAO) başvuruda bulunarak ulusal hava sahasının 10 mil olarak belirlendiğini bildirmiştir. Böylelikle Yunanistan, uluslararası hukuk ve anlaşmalara aykırı hareket ederek iki ülke arasında gerginlik oluşturan bir diğer süreci başlatmış oldu (Öznal, 2003a). Türkiye, 1975 yılında göndermiş olduğu bir teleks mesajı ile Yunanistan tarafından ilan edilen 10 millik hava sahası uygulamasını kabul etmediğini açıklamıştır. Türkiye 1944 tarihli Chicago Sözleşmesi'ne de dayanarak, Yunanistan'ın karasuları sınırları ötesine taşan bir ulusal hava sahası saptayamayacağı, karasuları üzerindeki hava sahasının genişliği oranında devletlere egemenlik hakkı tanındığını savunarak, Yunanistan'ın 6 mil olan karasularının, kendisine, ancak 6 millik bir hava sahası vereceğini, 6 mil dışında kalan bölgenin bütünüyle uluslararası hava sahasını oluşturduğunu ve Yunanistan'a egemenlik hakkı tanımadığını vurgulamıştır. Yunanistan ise, FIR hattı bağlamında kendisine tanınan teknik sorumluluklara ilişkin durumu bir egemenlik yetkisi gibi algılamakta ve bu alanda uçuş yapan uçaklardan uçuş planı istemektedir (Öznal, 2003b).

Tarafların yaklaşımlarındaki katılığı korumaları ve yapılan çeşitli görüşmelerden bir sonuç alınamaması, Türkiye'nin 10 millik hava sahasını tanımadığını göstermek için askeri tatbikatlar sırasında Yunan karasuları ile iddia edilen 10 millik hava sahası arasındaki bölgelerde uçaklarını uçurmasıyla yeni bir boyut kazanmış; Türkiye'nin bu girişimlerini Yunanistan, ulusal hava sahasının ihlal edilmesi şeklinde yorumlamış ve her seferinde Türkiye'yi protesto etmiştir. Yapılan görüşmeler sırasında Yunanistan, ulusal hava sahasını 10 mil olarak belirlemiş olmasını uluslararası hukuka uygun bir girişim olarak değerlendirmiş ve 1931 yılından itibaren, Türkiye'nin, bu yöndeki uygulamalara tepki göstermediğini ileri sürerek, zımni olarak Türkiye'nin 40 yıldan beri bu uygulamayı kabul ettiğini iddia etmiştir (Pazarcı, 1989, s. 117). Ancak söz konusu düzenlemeye uluslararası hukuk kurallarıyla bağdaşmadığı için hiçbir ülke uymadığı söylenebilir. Nitekim AB desteğine sahip Yunanistan, AB'ye karşı kendini haklı, Türkiye'yi ise tecavüzkâr gösterebilmek için zaman zaman bu konuda Türkiye'yi AB'ye şikayet etmektedir. Ancak Yunanistan'ın bu uygulamasını hiçbir ülke ve NATO tasvip etmemektedir (Aklar, 2003). Örneğin ABD, özellikle 1997 yılından itibaren Yunanistan'ın 10

mil hava sahası iddiasına karşı resmi bir tavır alarak bu iddianın kabul edilebilir olmadığını çeşitli vesilelerle resmi ağızlardan beyan etmiştir. Nitekim ABD Hava Kuvvetleri ve 6. Filo uçakları Ege Denizi'nde uçuş ve tatbikat yaparlarken 10 mil hava sahası uygulamasına hiç aldırmamakta ve Yunanistan'da buna karşı hiçbir şey yapamamaktadır (Öznal, 2003a).

Hava sahasına ilişkin sorunlar bağlamında ele alınması gereken başka bir alan ise, Yunanistan'ın Limni adası çevresinde 3.000 mil karelik bir "kontrol bölgesi" oluşturmasıdır. Türkiye'nin görüşüne göre, bütün uçakların önceden izin alarak uçabilecekleri iddia edilen Limni kontrol bölgesi, Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı kurallarının ihlali anlamına gelmektedir. Yunanistan bu konuda, Limni çevresinde oluşturulan terminal kontrol bölgesinin Ege Denizi uluslararası hava sahasının yalnızca küçük bir bölümünü işgal etmekte olduğuna vurgu yapmıştır (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 01.05.2012).

Yunanistan söz konusu uygulamalar bağlamında, kendi adaları ile havada birleşmek amacıyla koridorlar açarak uluslararası uçuş alanlarını daraltmakta ve uçuş serbestisini kısıtlamaktadır. Böylelikle Yunanistan, hava trafik güvenliğini arttırmak amacıyla uçuş bilgi bölgesi dâhilinde devletlere verilen teknik yetkiyi egemenlik yetkisine dönüştürerek Ege Denizi üzerindeki tüm hava sahası üzerinde egemenlik kurmaya çalışmaktadır (Bilge, 1996, s. 62).

Türkiye ve Yunanistan arasındaki karasularının genişletilmesi konusundaki anlaşmazlıkla birlikte ele alındığında, Yunanistan'ın karasularını 12 mil olarak genişletme isteğine karşı Türkiye'nin bu kararı savaş nedeni sayması, hava sahası konusunda Yunanistan'ın tutumunu etkileyen bir başka etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de, Yunanistan'ın, Ege Denizi'nde ulusal karasuları sınırını 12 mil olarak belirlemesi durumunda, iki ülke arasında tartışma konusu olan pek çok sorun kendiliğinden ortadan kalkabilecek ancak böylesi bir sonuç, Türkiye'nin yaşamasal çıkarlarının bütünüyle göz ardı edilmesi sonucunu doğuracağından kabul edilemez niteliktedir (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 01.05.2012).

Günümüzde konunun bir anlamda yumuşama sürecine girdiği söylenebilir. 1988 yılı içerisinde Türk Dışişleri Bakanı'nın Atina'yı ziyareti sırasında hazırlanan "Mutabakat Muhtırası"nda, taraflar birbirlerinin egemenliğine ve

toprak bütünlüğüne ve Ege'nin açık deniz alanlarını ve uluslararası hava sahasını kullanma haklarına saygı gösterilmesi yükümlülüğünü dile getirmişler; açık deniz alanları ve uluslararası hava sahasında ulusal faaliyetlerin yürütülmesinde, deniz ve hava trafiğinin uluslararası belgeler, kurallar ve yönetmeliklerde öngörülen çerçevede kolayca akımına müdahale etmemeye özen göstermeyi kararlaştırmışlardır (Aksu, 2001). Bu bağlamda belirli bölgelerin tecrit edilmesi, tatbikat alanlarının uzun süreler için kapatılması, tatbikatların turizmin en yoğun olduğu dönemlerde -her yıl 1 Temmuz'dan 1 Eylül'e kadar-.ve başlıca ulusal ve dini resmi tatillerde yürütülmemesi gibi konularda uzlaşılmıştır (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 01.05.2012).

Ancak hava sahası konusunda ilişkilerin özellikle son dönemlerde tekrar gerilmeye başlaması söz konusu olmuştur. Bu olaylar arasında 1996 yılı Ekim ayında bir Türk F-16 uçağının, Yunan Mirage-2000 uçağı tarafından hava füzesi ile düşürülmesi neticesi Türk pilot yüzbaşının şehit olması ile Yunanistan Milli Savunma Bakanı'nın 1998 tarihinde söz konusu FIR hattının tüm Ege'yi kapsayacak şekilde orta ve uzun menzilli hava savunma füzeleri ile korunacağına ilişkin yaptığı açıklama gösterilebilir (Öznal, 2003b).

4.4. Adaların Silahlandırılması Sorunu

Türkiye ve Yunanistan arasındaki ilişkilerde gerginliğe ve güvensizliğe yol açan bir diğer önemli sorunu ise, Yunanistan'ın egemenliği altında yer alan, ancak uluslararası antlaşmalarla silahsızlandırma yükümlülüğüne girmiş olduğu adaları, önce gizli daha sonra açıktan, silahlandırmaya başlaması oluşturmaktadır. Şüphesiz bu durum iki ülke arasında -özellikle Kıbrıs gerginliği ve çalışma bağlamında ele alınmaya çalışılan diğer sorunlar yüzünden- muhtemel bir çatışmanın kaçınılmaz olduğuna ilişkin ulusal ve uluslararası kamuoyu görüşleri ile yakından ilgilidir.

Yunanistan, adaları silahlandırırken bir yandan bu adaların uluslararası statüsünü düzenleyen antlaşmaların geçerliliğini tartışma konusu haline getirmiş, diğer yandan ise, uluslararası sistemdeki değişimlerin bu antlaşmaların kurmuş olduğu statüyü geçersiz kıldığını savunmuştur. Antlaşmaların hukuksal geçerliliği açısından iki ülke arasındaki tartışmalar sürerken, Yunanistan konuyu NATO savunma sistemi çerçevesinde ele alarak, öncelikle Limni olmak üzere Yunanistan'a ait olan adaların NATO savunma planları içerisine alınmasını istemiş (Bilge, 1996:

64) ve bu yolla silahlandırma girişimlerine meşruluk sağlamaya çalışmıştır. Fiili olarak silahlandırılmış bulunan bu adaların NATO savunma planlarına dâhil edilmesi yolundaki Yunan çabaları büyük ölçüde bu çabalara siyasal-hukuksal dayanak sağlayabilmek endişesine yöneliktir (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 01.05.2012).

Türkiye ve Yunanistan arasında adaların silahlandırılmasına ilişkin görüş ayrılıkları, iki ülke arasında 1923 tarihli Lozan Barış Antlaşması ve diğer anlaşmaların kurduğu dengenin değiştirilmek istenmesinden kaynaklanmaktır. 1923 tarihli Lozan Barış Antlaşması, yine aynı tarihli Lozan Boğazlar Sözleşmesi ile Oniki adanın Yunanistan'a devredilmesine ilişkin 1947 tarihli Paris Barış Antlaşması genel olarak Ege'deki adaların silahtan arındırılmasına yönelik hükümler içermekteydi (Pazarcı, 1988, s. 153).

Ancak Yunanistan bahse konu düzenlemelere aykırı olarak, egemenliğindeki adaları silahlandırmış, buralarda askeri hava alanları, deniz üsleri ve yığınaklar yapmıştır. Yunanistan bu tasarrufları yaparken özellikle savaş sonrasında iki ülke arasında denge kurmayı amaçlayan silahsızlandırmaya ilişkin hükümleri içeren antlaşmaların, savaş sonrasında iki ülke arasında dostluk, barış ve işbirliğinin geliştirilmesiyle gereksiz hale geldiği tezini savunmuştur. Yunanistan bu tezine destek olarak da, Türkiye'nin 1936 yılında uluslararası koşulların ve Akdeniz'deki gelişmelerin dengede değişikliğe yol açtığından bahisle Lozan Boğazlar Sözleşmesi'nin değiştirilmesini ileri sürdüğünü ve 1936 Montreux Boğazlar Sözleşmesi'nin de bu görüş çerçevesinde hazırlandığını vurgulayarak, koşulların değişmiş olduğu gerçeğinden hareketle egemenliğindeki adaları silahlandırabileceğini ifade etmiştir. Yunanistan'ın iddiasına göre Montreux Sözleşmesi, Lozan Boğazlar Sözleşmesi'nin yerine geçmiş ve bu sözleşmede yer alan silahsızlandırmaya ilişkin hükümler, Montreux Sözleşmesi ile ortadan kaldırılmıştır. Türkiye, bu sözleşmeye dayanarak Boğazları ve Boğaz önü adaları silahlandırmıştır. Türkiye için geçerli olan bu hak, Yunanistan için de geçerli olmalıdır; dolayısıyla, Yunanistan Limni ve Semadirek adalarını silahlandırabilmelidir. Yunanistan ayrıca 1947 tarihli Paris Barış Antlaşması'na taraf olmayan Türkiye'nin, bu anlaşmaya dayanarak egemenliğindeki adaların silahlandırılamayacağını ileri süremeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca 1974 Kıbrıs müdahalesi neticesinde doğu Ege adalarının Türkiye'nin açık tehdidi altında bulunduğunu belirten Yunanistan, BM

Anlaşmasının 51. maddesine dayanarak meşru savunma hakkını kullanabileceğini ve adaları silahlandırabileceğini vurgulamıştır (Pazarcı, 1988, s. 160).

Türkiye ise, adaların silahsızlandırılmasına ilişkin anlaşmaların geçerliliğini koruduğunu, geçen zaman zarfında Türkiye'nin güvenliği, çıkarları ve savunması açısından değişen bir şey olmadığını, iki ülke arasında -her ne kadar çatışmaya dönüşmese de- ilişkilerin seyrini etkileyebilecek çok ciddi anlaşmazlıkların bulunduğunu, Boğazların güvenliğini sağlayabilmek amacıyla Montreux Sözleşmesi bağlamında yapılan tasarrufların adaların silahlandırılmasıyla ile ilgili bir hak vermeyeceğini, *İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası koşulların değişmiş olması ve Türkiye ile Yunanistan'ın NATO savunma sistemi içerisinde yer almış olmasının da Yunanistan'a adaları anlaşmalara aykırı olarak silahlandırma hakkı vermediğini,* 1947 Paris Barış Antlaşması'na taraf devletlerden biri olmamakla beraber, Lozan Barış Antlaşması'nın 16. maddesi uyarınca adaların daha sonra belirlenecek statüsünde ilgili taraflardan biri olarak kendisi dışında alınacak bir kararla saptanacak olan statüyü önceden kabullenmekle yükümlenemeyeceğini ve BM Antlaşması'nın 51. maddesinde düzenlenmiş bulunan meşru savunma hakkının da hukuksal açıdan Yunanistan'a adaları silahlandırma hakkı tanımadığını çünkü söz konusu maddenin fiili bir saldırıyı şart koştuğunu belirtmiştir (Pazarcı, 1988: 155 ve 160; Kurumahmut, 1998, s. 31-32).

Ege Denizi'nde Yunan egemenliğinde olan adaların, bu adaların statülerini düzenleyen antlaşmalara aykırı olarak silahlandırılması, 1974 Kıbrıs Barış Harekâtı sonrasında gerginleşen ikili ilişkiler bağlamında, yoğun tartışmalar ve hızlı bir silahlanma yarışına öncülük etmiştir. Türkiye ve Yunanistan arasında ilişkilerde gündeme ağırlığını koyan sorunlara, barışçıl, adil ve kalıcı bir çözüm yolunun bulunamaması, güvensizliği artırmakla kalmamış, beraberinde iki ülke arasındaki sorunların ancak olası bir savaşla çözümlenebileceği kanısını yaygınlaştırmıştır. Nitekim, bunun sonucunda, Türkiye, NATO'ya tahsis etmiş olduğu silahlı kuvvetlerinin dışında, yeni bir silahlı kuvvet oluşturmuş ve Ege Ordusu (Dördüncü Ordu) olarak adlandırılan bu kuvvetler, Ege Bölgesi'nde konuşlandırılmışlardır. Yunan kamuoyunda ise, Türkiye'den kaynaklanan bir sürekli tehdidin var olduğu propagandasının yapılmasına ve hızlı bir silahlanmaya yol açmıştır.

Sürekli bir "Türk tehdidi"nin var olduğu iddiaları ve silahlanma çabaları,

Yunanistan'ın egemenliği altındaki adaları ve özellikle stratejik konumu açısından öncelikli olan adaları, antlaşmalardaki statülerini göz ardı ederek silahlandırmasına kolaylık sağlamıştır. NATO savunma sistemi içerisinde yer almalarına karşın her iki ülkenin de taraf oldukları uluslararası bağlantıların, sorunları çözüme vardırma çabalarında yetersiz kalması, hem Türkiye'nin hem de Yunanistan'ın taraf oldukları bölgesel ve uluslararası örgütlerde -AB, NATO gibi- kendi ulusal yaklaşımları doğrultusunda destek arayışları içerisinde olmalarına yol açmıştır. Ancak uyuşmazlıklara çözüm bulunamaması, iki ülke arasında hızlı bir silahlanma yarışının gündeme gelmesi, NATO çerçevesinde ulusal ve bölgesel güvenliği sağlamaya yönelik çabalarda aksaklıklara yol açmış, NATO ittifak ve savunma sisteminin güneydoğu kanadını oluşturan Türkiye ve Yunanistan arasındaki sorunların, özellikle adaların silahlandırılmasına ilişkin olanı, 1980'lerin ikinci yarısından itibaren, hem NATO savunma planlarının hazırlanmasında, hem askeri tatbikatların planlanması ve uygulanması sırasında, hem de her iki ülkede yapılması planlanan askeri ve ekonomik yatırımlar sırasında karşılıklı vetolaşmalar yüzünden yeni sorunlar doğurmuştur (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 01.05.2012).

Türkiye ve Yunanistan arasındaki adaların silahlandırılması konusu, gerçekte, iki ülke arasındaki güvensizliği oldukça iyi yansıtan, stratejik güç dengesinde üstünlük elde etme çabası olarak ve/veya en azından, gücün dengelenmesi çabası olarak karşımıza çıkmaktadır. Yunanistan, uluslararası anlaşmaların açık hükümlerine rağmen, silahsızlandırılmış olmaları şartıyla egemenliği kendisine devredilmiş adaları silahlandırmaya devam etmektedir. Bir taraftan Limni Adası'ndaki birliklerini ve askeri uçaklarını NATO emrine verme girişimlerinde bulunan Yunanistan, diğer taraftan da Rodos ve Menteşe Adaları'nı NATO amaçlı gemi ziyaretlerine açarak yaptığı Uluslararası hukuka aykırı faaliyetleri meşrulaştırmak istemektedir.

4.5. Diğer Sorunlar

Ege sorunu bağlamında ele alınabilecek diğer sorunlar arasında ilk akla gelen, egemenliği antlaşmalarla Yunanistan'a devredilmemiş adacıklar ve kayalıklar sorunudur. Ege Denizi'ndeki Eğriboz ve Kiklat Adaları, Kuzey Sporat Adaları, Girit Adası, Trakya, Boğazönü ve Saruhan Adaları ile Menteşe Adaları çeşitli tarihlerdeki anlaşmalarla Yunanistan'a bırakılmışlardır. Ancak Kuzey Ege'de

Balkan Harbi sonrasında Yunanistan'ın işgal etmediği ada, adacık ve kayalıklar ile Güney Ege'de Rodos, Meis ve Oniki Ada haricindeki Menteşe Adaları ve bunlara bitişik adalar üzerinde Osmanlı Devletinin halefi Türkiye'nin egemenliği devam etmektedir. Yunanistan, tüm Ege'yi Yunan gölü haline getirebilme strateji içerisinde, Türkiye'nin egemenliğinde olan bu ada, adacık ve kayalıklara sahip olmak istemektedir. Bugün Ege'de Türkiye'nin egemenliğinde olan 150'den fazla ada, adacık ve kayalıkta Yunanistan'ın da hak iddia etmesi nedeniyle 'ihtilaflı adalar' sorunu oluşmuştur. Kardak Krizinden sonra sorun beklemeye alınmış gibi görünmekle beraber, Yunanistan tarafından 'ihtilaflı adalar' bir yandan sahiplenilmeye, bir yandan da meskûn hale getirilmeye çalışılmaktadır (Aklar, 2003). Yunanistan Ege'de egemenliğinde olmakla birlikte üzerinde insan yaşamayan ada, adacıkları iskâna açma politikası izlemeye başlamıştır. Bu durum ise Ege'deki dengeleri özellikle ulusal karasuları sınırı bakımından ilgilendirmektedir. İskana açık olmayan ada ve adacıkların kendilerine has karasuları sınırını olmayışı Yunanistan'ın bu ada ve adacıkları iskana açarak karasuları sınırını genişletme çabalarının bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Yunanistan, Lozan ve Paris antlaşmaları hilafına Ege'de oluşturduğu fiilî durumu 'Kıta Sahanlığı' veya 'Karasuları' sorununu lehine çözerek meşru hale getirmeye çalışmaktadır (http://www.geocities.com/turkishgreek/trkgr.htm Erişim: 01.05.2012).

Yunanistan'ın uluslararası antlaşmalar ile kendisine devredilen adalar ve verilen hakların da ötesinde, Anadolu'nun 3 mil dışındaki alanlarda kalan bütün ada, adacık ve kayalıklara sahip olmak istemesi, Ege'de yeni ve belki de çok önemli bir başka sorunu gündeme getirmiştir. Bu sorun çözümlenmeden, denizdeki yetki alanları ve bunlar üzerindeki hava sahasına ilişkin geçmişten beri süregelen sorunların çözümünün daha da zorlaştığı ve zorlaşacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, Kardak Kayalıklarında somutlaşan sorunun çözümünün büyük bir önem taşıdığı söylenebilir. Zira Kardak kayalıkları sorunu sadece bir semboldür. Kardak kayalıklarında egemenliğin hangi devlete ait olduğunun belirlenmesi benzer durumdaki kayalıklarda da egemenlik iddialarını gündeme getirebilecek ve söz konusu devlet siyasi ve hukuki açıdan çok sayıda avantaj elde edebilecektir (http://www.turk-yunan.gen.tr/turkce/ege_adalari/kardak_onemi.html (02.05.2004).

Ege sorunu çerçevesinde üzerinde durulması gereken bir diğer sorun ise, "NATO Komuta Kontrol Sorumlulukları"na ilişkin sorundur. Şüphesiz, Türkiye

ve Yunanistan arasında Ege Denizi'nde sürmekte olan anlaşmazlıklar, her iki ülkenin NATO çerçevesindeki ilişkilerine de yansımakta ve bazı sorunlara neden olmaktadır. 1952 yılında, NATO savunma sistemine katılan Türkiye ve Yunanistan'ın aynı kanatta yer almaları, savunma planları ve askeri sorumluluklar açısından, iki ülke arasında kimi dengelemelerin yapılmasını gerektirmiştir. 1957 yılında yapılan bir düzenleme ile Ege Denizi'ndeki deniz kuvvetlerinin kontrolü Yunanistan'a bırakılmış, Türkiye'nin ulusal karasuları dışında kalan bölgelerde Yunanistan'ın komuta kontrol sorumluluğu kabul edilmiştir. Buna karşın, Türkiye'nin sorumluluk bölgesi olarak da Boğazlar, Karadeniz ve Akdeniz belirlenmiştir. Süreç içerisinde yapılan çeşitli düzenlemelerle, daha önce Ege Denizi'nin ortasından geçmekte olan hava savunma sorumluluk alanları, giderek Türk karasuları sınırına kadar kaydırılmıştır. 1974 Kıbrıs müdahalesinin ardından Yunanistan'ın NATO'nun askeri kanadından çıkması ve bu bölgedeki önemli bazı sorumlulukların Türkiye'ye verilmesi konuya ayrı bir boyut kazandırmıştır (http://www.turk-yunan.gen.tr/turkce/ege_adalari/kardak_onemi.html (02.05.2004).

1977 yılında Yunanistan'da iktidara gelen Karamanlis hükümeti NATO'nun askeri kanadına dönmek amacıyla girişimlere başlamıştır. Yunanistan, NATO askeri kanadına dönmek için Larissa'da yeni bir kara kuvvetleri karargâhı ile hava kuvvetleri karargahı kurulmasını ve bunların yönetiminin Yunan komutanlarına bırakılmasını istemiş ve 1974 öncesi harekat komuta kontrol sorumluluklarının aynen korunması gerektiğini ileri sürmüştür. Ancak, Yunan istekleri NATO üyesi ülkeler tarafından olumlu karşılanırken, Türkiye, bunlara tepki göstermiştir. Yapılan görüşmelerde Türkiye'nin en fazla ısrarlı olduğu nokta, Ege Denizi'ndeki operasyonel sorumluluk bölgelerinin yeniden belirlenmesi konusu olmuştur. Türkiye, 12 Eylül darbesinin getirdiği olumsuz ortamın da etkisiyle Yunanistan'ın NATO'nun askeri kanadına dönmesine ilişkin vetosunu ABD'li komutan B.Rogers'ın girişimleri neticesinde geri çekmiştir. Rogers Planı olarak adlandırılan bir plan çerçevesinde Yunanistan'ın askeri kanada dönüşü gerçekleşirken, kısa bir süre sonra, bu dönüşün, iki ülke arasındaki uzlaşmazlık noktalarını bütünüyle gidermemiş olduğu ortaya çıkmıştır. Öncelikle, Yunanistan'ın NATO askeri kanadına koşulsuz olarak dönebilmesini, daha sonra, iki ülke arasındaki uzlaşmazlık noktalarının giderilmesini amaçlayarak hazırlanmış olan Rogers Anlaşması, uygulanmadığı takdirde taraflara herhangi bir yaptırım getirmediği ve sadece "asker sözü"ne dayanılarak imzalandığı

için, "Türkiye'ye karşı kazanılmış diplomatik bir zafer" olarak nitelendirilmiştir. Yunanistan'ın NATO'nun askeri kanadına dönmesi Rogers Planı çerçevesinde Türkiye'nin kendisine verilen sözlerin tutulmaması bağlamında NATO'ya olan güvenini sarsarken, her iki ülkenin çatışmalarını NATO bünyesinde sürdürmelerini de beraberinde getirmiştir. Söz konusu çatışmalar nedeniyle, NATO savunma planları çerçevesinde Türkiye'ye yapılacak olan askeri ve ekonomik yardımlar ve Türkiye'deki remodernizasyon çalışmaları ile alt yapı yatırımları Yunanistan tarafından veto edilmiştir. 1988 yılında yapılan Davos Zirvesi ile NATO bağlamında yaşanan sorunlar da kısmen aşılmaya çalışılmıştır.

SONUÇ

Ege sorunu, Türk dış politikasında bünyesinde çok değişik anlaşmazlıkları barındıran önemli bir problemdir. Bu sorun, özellikle Türk-Yunan ilişkilerinin tarihsel süreci içinde taraflar arasındaki çatışmaların (1897, 1912, 1917-1922) bıraktığı izlerden ötürü güvensizlik temeli üzerine gelişme göstermiştir. Bu güvensizlik, 1950'li yılların sonlarından itibaren Kıbrıs'ta meydana gelen gelişmeler sonrasında tırmanmıştır. Kıbrıs'taki gelişmeler iki ülke arasındaki güvenlik ikilemine mesnet teşkil eden tarihi düşmanlık algılarını güçlendirmiş, tarafların birbirine karşı çatışmacı güvenlik anlayışı ile hareket etmesine zemin hazırlamıştır (Sandıklı ve Kaya, 2012, s. 211). Türk ordusunun 1974 yılında adaya müdahalesi ise Yunanistan nezdinde Türkiye'nin açık bir askeri tehdit olduğu algısını yerleştirmiştir. Ancak, Yunan tarafının anlaşmaları ve uluslararası hukuk kurallarını farklı yorumlaması nedeniyle bir çözümsüzlüğün içerisine girildiği gözlemlenen Ege sorununda, yakın bir gelecekte çözüme ulaşılması en azından günümüzdeki veriler ışığında uzak bir ihtimal gibi görünmektedir. Günümüze kadar, özellikle Kıbrıs sorununun gölgesinde kaldığı için fazla gündeme gelme şansı bulamayan Ege sorununun, çok yakın bir gelecekte Türk-Yunan ilişkileri bağlamında gündemin ilk sıralarına oturacağı söylenebilir.

Şüphesiz Yunanistan'ın ve ardından Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin Avrupa Birliği'ne girmeleri, Türk-Yunan ilişkileri bağlamında yaşanan sorunlar çerçevesinde ortaya yeni parametreler koymaktadır. Daha öncesinde –her ne kadar Avrupa kamuoyunda belirgin bir Yunanistan sempatisi olsa da- ülkelerarası bir sorun olarak görülebilen başta Ege sorunu olmak üzere Yunanistan'la

yaşanan diğer problemler, artık Avrupa Birliği'nin de gündeminin ilk sıralarına oturmuş bulunmaktadır. Yönünü batılılaşma ve bu çerçevede Avrupa Birliği olarak belirleyen Türkiye açısından, Kıbrıs sorununun ardından Ege sorunu bağlamında yaşanan problemlerin gündeme taşınması ve çözümlenmesinin istenmesi ihtimal dâhilindedir.

Ancak, her iki ülke milliyetçiliğinin "öteki" algısı üzerinden ulusal birliği ve canlılığı sağlama girişimi çözüme ne kadar yakın olunduğunun sorgulamasına yol açmaktadır. Milliyetçilik, toplumsal bütünlüğü sağladığı kadar içinde çatışmacı bir yönü de barındırır. Milliyetçi ideoloji, ülkelerin belli dönemlerde kullandığı bir "çatışma" ideolojisine de bürünebilmektedir. Belli zaman ve olaylar karşısında milliyetçilik, "biz" ve "öteki" gibi iki toplumsal öznenin karşıtlığından hareket etmekte ve "biz"i "*öteki"ne düşmanlık esasında tanımlamaktadır.* Pozitif bir milliyetçilik dili bu dönemlerde, "düşman"a, "tehdit"e, "öteki"ne yani negatif etmenlere odaklı bir milliyetçilik diline baskın hale gelmektedir (Parla, 1995: 187-188). Bu doğrultuda milliyetçilik, savaşla özdeş tutulmaktadır. Ege sorunu bağlamında ise Türk ve Yunan milliyetçiliğinin gösterdiği tutum bunun bariz bir örneğidir. Yunanlılar, Türkiye'ye kendi ülkelerinden daha yakın olan yüzlerce adanın güvenliği için endişe duyarken, Türkler ise, Yunanistan'ın karasularını tek taraflı olarak arttırması ve yeni deniz hâkimiyet alanları ilan etmesi durumunda, Ege Denizi'nden ve açık denizlerden tamamen kopma riskinden ötürü korku duymaktadır. Ancak, şunu da hemen belirtelim ki, milliyetçi ideolojinin ilk bakışta cezbedici ve baskın gibi görünen "biz" ve "öteki" ayırımı esasındaki yaklaşım, metodolojik bir hassasiyetle hareket edildiğinde anlamsızlaşmaktadır. Çünkü Ege sorununun kendisi, sorunun muhatabı iki devletten öte uluslararası aktörlerin de içinde yer aldığı bir konumda bulunmakta ve bu tarihsel sürecin *şekillenişinde uluslararası ilişki*ler/mücadeleler belirleyici bir unsur olmaktadır.

Bunun yanında, Yunanistan'ın Ege sorununa Helenizm üzerinden yaklaşan bir tutum sergilemesi başlı başına bir sorun gibi durmaktadır. Yunan Başbakanı Kostas Simitis'in AB Kopenhag Zirvesi ardından "Hellenizmde önemli bir ivme kazandık" diyerek yaptığı konuşması, 2003 Yeni Yıl mesajı ve yine Simitis'in 18 Nisan 2003 günü Lefkoşa'da yaptığı ve "ENOSİS'i başardık!" dediği konuşması Yunansitan'ın dün olduğu gibi bugün de yayılmacı politikasını devam ettirdiği ve Helenizm konusunda Yunan devlet politikasında şaşmaz bir süreklilik

olduğu algılarına neden olduğu sürece mevcut sorunun çözümü hayal gibi görünmektedir. Yunanistan'ın bu yayılma politikasına genel olarak *Megali İdea* (Büyük fikir=Büyük emel) olarak ifade edilmektedir. Amerika'da oturan Yunanlı profesör Harry J. Psomiades'in yazdıkları ise oldukça düşündürücüdür (Şimşir, 2004: 339): "*Gerçekten, hemen hemen yüzyıl boyunca Yunan halkı* ***Megali*** İdea'*ya, yani bütün Helenlerin bağımsızlığı ve birleştirilmesi dış politikasına hararetle bağlı kaldı. Ta başından beri genç Krallık (Yunanistan) bu emeli gerçekleştirmek uğruna yoğun bir diplomatik çalışmaya girişti. Yunanistan Dışişleri Bakanlığı, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kurtarılacak eyaletlere göre dairelere ayrılmıştı: Makedonya, Teselya, Epir, Girit Daireleri gibi."*

"Enosis" kelimesi, Yunanca "İlhak" demektir. *"Yunanistan dışındaki Helenlerin bağımsızlığı ve anavatan Yunanistan ile birleştirilmesi"* olarak tanımlanır. Helen yayılmacılığı, *Megali İdea* ile eş anlamlı olarak da kullanılır. Yunanistan, aslında bir dizi Enosis ile bugünkü yüzölçümüne ulaşmış ve 1830'da kurulduktan sonra sırasıyla şu Enosis'leri gerçekleştirmiştir: (i) Yedi Ada'nın Enosis' (1865), (ii) Teselya'nın Enonsis'i (1881), (iii) Epir'in Enonsis'i (1881), (iv) Güney Makedonya'nın Enonsis'i (1913), (v) Atatürk'ün doğum yeri Selânik'in Enonsis'i (1913), (vi) Girit adasının Enonsis'i (1913), (vii) Drama'nin Enonsis'i (1913), (viii) Semadirek, Limni, Midilli, Sakız ve diğer Kuzey Ege Adalarının Enonsis'i (1914), (ix) Batı Trakya'nin Enonsis'i (1919), (x) Menteşe Adaları'nın ve Rodos'un Enonsis'i (1947)...

Yunanistan'ın Yeni ve Yakın Çağ tarihi, bir bakıma, ENOSİS'ler tarihidir. Yunanistan, ENOSİS'ler sayesinde, 117 yılda (1830-1947) topraklarını yaklaşık üç kat genişletmiş, 47 bin küsur km.^{2} den 132 bin 562 km^2 ye çıkarmıştır. Bu, müthiş bir büyümedir; oran olarak, Türkiye'nin 1.5 milyon kilometre kare genişliğinde yeni topraklar kazanması gibi müthiş bir şeydir. Yunanistan'ın doğuya doğru genişlemeye dönük tarihi özlemi Türk-Yunan ilişkilerinde güven unsurunun yerleşmesini engellemiştir. Megali İdea doktrini Yunan siyasi düşüncesinde Türklerin Avrupa'ya ait olmadığı, iki millet arasında Malazgirt'ten (1071) bu yana bir çatışmalar zinciri olduğu ve anlaşmazlıkların çözülemeyeceği yönündeki anlayışı canlı tutmuştur (Heraclides, 2002: 41). Bu bağlamda Ege sorununa da özellikle Yunan tarafının Enonsis ve Megali İdea mantığında yaklaşması da sorunu çözümsüz bırakan başlıca neden olarak durmaktadır. Zira bu durum, "ötekileştirmenin"

en büyük kaynağı olmakla birlikte mevcut sorunun çözümü önündeki en büyük engeldir. Sorun şuan için rafa kalkmış durumdadır. Ancak gerek Yunanistan'ın içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi kiriz gerekse Türkiye'nin AB ile devan eden ilişkileri bu sorunu yakın bir zaman içerisinde masaya getirecektir. Şayet, konu üzerinde samimiyetle bir çözüm isteniyorsa, toplumların ve devletlerin birbirini ötekileştirme algısını izole ederek ortak akılla hareket etmesi gerekir. Böylelikle her iki ülkenin kriz zamanlarında karşı tarafı düşman olarak kodlama refleksi de ortadan kalkacaktır. Aksi takdirde, her iki ülke için bu durum faydadan çok zarar getirmeye devam edecektir.

KAYNAKÇA

Acer, Y. (2002). "Ege Kıta Sahanlığı Sorunu ve Uluslararası Yargı Kararları", *Ege Kıta Sahanlığı ve İlişkili Sorunlar Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Türk Deniz Araştırmaları Vakfı, s.60-80.

Aklar, Y. (2003). "Türkiye'nin Milli Menfaatleri Önünde Bir Engel: Yunanistan Gerçeği, Sorun Alanları, Politikalar", *Stratejik Analiz*, Cilt 4, Sayı 42, Ekim, s.23-32.

Aksu, F. (2001). Türk Yunan İlişkileri: İlişkilerin Yönelimini Etkileyen Faktörler Üzerine Bir İnceleme, *http://www.saemk.org/yayin_detay.asp?dba=007&dil=tr* Erişim: 03.05.2004.

Anthony, D. S. (1999). *Millî Kimlik*, Çev. Bahadır Sina Şener, 2. baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Arı, T. (1995). "Ege Sorunu ve Türk Yunan İlişkileri: Son Gelişmeler Işığında Kara Suları ve Hava Sahası Sorunları", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Prof. Dr. Latif Çakıcı'ya Armağan)*, Cilt 50, No. 1-2 (Ocak-Haziran), s.51-68.

Başeren, S. H. (2002). "Eritre-Yemen Kararı'nın Ege Kıta Sahanlığı Sınırlandırmasına Tesirleri", *Ege Kıta Sahanlığı ve İlişkili Sorunlar Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Türk Deniz Araştırmaları Vakfı Yayınları, s.104-117.

Baydur, M. (1994). *Milliyetçilik*, İstanbul: Alternatif Üniversite Yayınları.

Bilge, A. S. (1996). *Ankara, Atina, Lefkoşe Üçgeni*, Ankara: İmge Kitabevi.

Bilgin, N. (1994). *Sosyal Bilimlerin Kavşağında Kimlik Sorunu*, İzmir: Ege Yayınları.

Calhoun, C. (2007). Milliyetçilik, Çev. Bilgen Sütçüoğlu, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Crisis Group, Working To Prevent Conflict Wordwide (2001). *Türkiye ve Yunanistan: Ege'deki Anlaşmazlığı* Çözmenin Zamanı, Avrupa Brifingi № 64, İstanbul/Atina/Brüksel, 19 Temmuz 2011, s.1-21.

Çınar, A. (2003). "Milliyetçilik, Ulus-Devlet ve Küreselleşme", Röp. Özen Karaca, *Arka Plan Uluslararası Politika*, Sayı 8, Aralık, s.17-20.

Demirözü, D. (2003). "İlk Dönem Yunan Romanında (1834-1880) Öteki İmajı", *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih Coğrafya Fakültesi Dergisi*, Sayı 43, Cilt I, s.169-

194.

Erözden, O. (1997). *Ulus-Devlet*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Gellner, E. (1992). *Uluslar ve Ulusçuluk*, Çev. Büşra Ersanlı Behar, Günay Göksu Özdoğan, İstanbul: İnsan Yayınları.

Gönlübol, M. (1986). "Konunun Takdimi", *Ege'de Deniz Sorunları Semineri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, s.3-10.

Halliday, F. (2006). "Nationalism", Ed. John Baylis, Steve Smith, The Globalization of World Politics, 3rd edition, Oxford University Press, New York, s.521-538.

Heraclides, A. (2002). *Yunanistan ve "Doğu'dan Gelen Tehlike" Türkiye: Türk-Yunan İlişkilerinde Çıkmazlar ve Çözüm Yolları,* İstanbul: İletişim Yayınları.

Kadıoğlu, A. (2005). "Tük Ulusal Kimliğinin Üç Ötekisi", *Radikal İki*, 23 Ekim, s.3.

Karaadıç, A. (1997). *Türk Milliyetçiliği ve Atatürk*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kurumahmut, A. (1998). *Ege'de Temel Sorun: Egemenliği Tartışmalı Adalar*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Kurumahmut, A. (2002). "Ege Denizi'nde Ülkesel Sorunların İzlediği Süreç", *Ege Kıta Sahanlığı ve İlişkili Sorunlar Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Türk Deniz Araştırmaları Vakfı, s.36-43.

Küçük, C. ve Diğ. (2001). *Ege Adalarının Egemenlik Devri Tarihçesi*, Ankara: Stratejik Araştırma ve Etüdler Milli Komitesi Yayınları.

Millas, H. (2000). *Türk Romanı ve "Öteki": Ulusal Kimlikte Yunan İmajı*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Millas, H. (2003). "Millî Türk Kimliği ve 'Öteki' (Yunan)", Ed. Tanıl Bora, Modern Türkiye'de Siyasî Düşünce: Milliyetçilik, Cilt IV, 2. baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, s.193-201.

Millas, H. (2005). *Türk ve Yunan Romanlarında "Öteki" ve Kimlik*, İstanbul: İletişim Yayınları.

Niyazi, M. (2000). *Millet ve Türk Milliyetçiliği*,İstanbul: Ötüken Yayınları.

Oran, B. (1993). "Milliyetçilik Nedir, Ne Değildir, Nasıl İncelenir?", *Birikim*, Sayı 45-46 Ocak-Şubat.

Özbek, D. (2002). "Ege Kıta Sahanlığı Sınırlandırmasında Eşit Uzaklık ve Hakkaniyet İlkelerinin Yeri", *Ege Kıta Sahanlığı ve İlişkili Sorunlar Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Türk Deniz Araştırmaları Vakfı Yayınları, s.44-59.

Özcan, N. (2014). Röp. "Yunan ve Türk'ü Yaratmak", *Radikal Kitap*, 18 Nisan, s.34-34.

Özkırımlı, U., Sofos, S. A. (2013). *Tarihin Cenderesinde: Yunanistan ve Türkiye'de Milliyetçilik*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Özman, A. (1986). "Deniz Hukukunda Yeni Gelişmeler", *Ege'de Deniz Sorunları Semineri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, s.10-27.

Özman, A. (1988)."Ege'de Karasuları Sorunu," *Ankara Üniversitesi. Sosyal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt LXIII, Sayı 3-4, Temmuz-Aralık, s.173-182.

Öznal, E. (2003a), "Ege'de 6-10 Mil Konusu", *http://www.saemk.org/makale.asp?islem=ayrinti&id=3&dil=tr*, Erişim: 03.05.2004.

Öznal, E. (2003b), "Yunanistan'ın Ege'deki İhlal İddiaları ve FIR Sorunu", *http://www.saemk.org/makale.asp? islem=ayrinti&id=1&dil=tr*, Erişim: 03.05.2004.

Öztürk, B., Karakulak S. ve Çıra, E. (2002). "Ege Sorunları İçinde Canlı Kaynakların Yeri", *Ege Kıta Sahanlığı ve İlişkili Sorunlar Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Türk Deniz Araştırmaları Vakfı Yayınları, s.118-138.

Parla, T. (1995). *Türkiye'de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları: Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP'nin Altı Ok'u, Cilt III*, 2. baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Pazarcı, H. (1988). "Ege Adalarının Hukuksal Statüsü", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 63, No 3-4, Temmuz-Aralık, s.151-162.

Pazarcı, H. (1989). "Ege Denizi'ndeki Türk Yunan Sorunlarının Hukuki Yönü", *Türk-Yunan Uyuşmazlığı*, İstanbul: Metis Yayınları, s.106-126.

Pazarcı, H. (1993). *Uluslararası Hukuk Dersleri*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Sandıklı, A., Kaya, E. (2012). "Teoriler Işığında Türk-Yunan İlişkilerinde Ege Sorunu",

Atilla Sandıklı (Ed.) *Teoriler Işığında Güvenlik, Savaş, Barış ve Çatışma Çözümleri*, Ankara: BİLGESAM Yayınları, s.211-249.

Sarınay, Y. (1999). *Atatürk'ün Millet ve Milliyetçilik Anlayışı*, İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.

Schlesinger, P. (1994). *Medya Devlet ve Ulus: Siyasal Şiddet ve Kolektif Kimlikler*, Çev. Mehmet Küçük, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Smith, A. D. (2001). "Milliyetçilik ve Tarihçiler", Çev. İsmail Türkmen, Der. Mustafa Armağan, *Tartışılan Sınırlar: Değişen Milliyetçilik*, İstanbul: Şehir Yayınları, s.30-63

Şen, Y. F. (2004). *Globalleşme Sürecinde Milliyetçilik Trendleri ve Ulus-Devlet*, Ankara: Yargı Yayınevi.

Şen, Y. F. (2008). Türk Si*yasal Kültüründe Millet Algısı ve Milliyetçilik*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şimşir, B. N. (1989). *Ege Sorunu. Belgeler I. Cilt (1912-1913)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2. Baskı, XVI. Dizi, Sa. 29.

Şimşir, B. N. (2004). "Kıbrıs, Kıbrıs!", *Mülkiye*, Cilt: XXVIII, Kış, s.291-340.

Vaner, S. (1990), "Türk-Yunan Uyuşmazlığı: Kültürel Yeniden Üretim Mi, İç Politikanın Veya Uluslararası Politikanın Bir Sorunu Mu?", *Türk Yunan Uyuşmazlığı*, İstanbul: Metis Yayınları, s.13-34.

Yerasimos, S. (1990), "Türk-Yunan İlişkileri: Mitler ve Gerçekler", Semih Vaner (Der.), *Türk Yunan Uyuşmazlığı*, İstanbul: Metis Yayınları, s. 37-42.

Yolga N. (1986). "Ege'deki Başlıca Deniz Sorunları", *Ege'de Deniz Sorunları Semineri*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, s.28-39.

http://www.aksiyon .com.tr
http://www.avsam.org
http://www.crisisgroup.org
http://www.geocities.com/turkishgreek
http://www.mfa.gov.tr
http://www.saemk.org
http://www.turkishgreek.org
http://www.turk-yunan.gen.tr

ALTI VE ON İKİ DENİZ MİLLİK KARASULARINI KARŞILAŞTIRAN EGE DENİZİ HARİTALARI

Ek-1

Map of the Aegean, with approximate extent of current 6nm territorial waters.
http://en.wikipedia.org/wiki/File:Aegean_6_nm.svg

Turkish territorial sea

Distribution of Greek territorial seas in the Aegean at 6 Nautical miles

Ek-2

Map of the Aegean, with approximate extent of current 12nm territorial waters.
http://en.wikipedia.org/wiki/File:Aegean_12_nm.svg

Turkish territorial sea

Distribution of Greek territorial seas in the Aegean at 12 Nautical miles

MAL DEĞİŞİM SÖZLEŞMESİ HAKKINDA YAKIN GELECEK ÖNGÖRÜLERİ

Özlem TÜZÜNER*

ÖZ

Roma Hukuku'ndaki *permutatio*, *Roma-Germen* temelli bütün hukuk sistemlerinde, trampa veya mal değişim sözleşmesi adıyla günümüze değin varlığını korumuştur. Bu çalışmada, Roma Hukuku'ndan günümüze *permutatio* kurumunun kısa değerlendirmesine yer verilmiş; Türk Hukuku yanı sıra, Fransız, Alman ve İsviçre hukuklarında, trampa hükümleri incelenmiştir. Daha sonra, mal değişim sözleşmesinin ekonomik öneminden bahsedilmiştir. Paranın icadı üzerine satış sözleşmesinin arkasına itilen mal değişim sözleşmesi, ekonomik buhran dönemlerinde, hep kurtarıcı ve düzenleyici görev üstlenmiştir. Bu itibarla, hâli hazırdaki trampa ihtiyacının yakın gelecekte ivme kazanacağı öngörülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Mal değişim sözleşmesi (trampa), Roma Hukuku'nda permutatio, kurtarıcı ve ivme

NEAR FUTURE PROJECTIONS ON GOOD EXCHANGE CONTRACT

ABSTRACT

Barter (or commodity swap), in other words good exchange contract, based on the institution named (in Latin) permutatio of Roman law has maintained its existence in Roman-Germanic legal systems until today. In this article, has been given a short assessment of this Roman law institution called permutatio; as well as Turkish law, also French, German and Swiss law has been touched on. Then, the economic importance of the good exchange contract is mentioned. The invention of money had pushed the good exchange contract to the back of the sale contract. However, in times of economic crisis, good exchange contract had always assumed savior task and regulatory role. In this regard, the present prediction about this contract is to accelerate with momentum in the near future.

Keywords: *Good exchange contract (barter or commodity swap), permutatio in Roman law, savior and momentum*

*Yrd. Doç. Dr., Uluslararası Antalya Üniversitesi, ozlemtuzuner@gmail.com

M.G.T: 18.03.2015 / D.S.T: 13.04.2015

GİRİŞ

Her medeniyette türlü amaçlarla kullanılmış olan mal değişim sözleşmesi, yani trampa (*permutatio*), aslında hukukî temelini Roma Hukuku'nda bulan klasik kurumlardan biridir[1]. Ekonomide, trampa, geçmişten günümüze, rakamlarla ölçülebilen, yani ekonomik hukukî işlem (*acte* économique) şeklinde nitelenmektedir[2].

Ekonomi tarihinin İslâm dinine mahsus kısmında, aile içi ihtisaslaşma başladıktan sonra, aynî mübadele dönemine geçildiği dile getirilmekte; trampanın özellikle afet dönemlerinde, ihtiyaçların komşudan karşılanmasına hizmet ettiği belirtilmektedir[3].

Trampa, *Roma-Germen* temelli hukuk sistemlerinde, günümüze değin varlığını korumuştur. Bu nedenle, Roma Hukuku'ndan günümüze *permutatio* kurumunu mercek altına almanın anlamlı bir çalışma olacağı umut edilmiştir. Bu çalışmada, Türk, Fransız, Alman ve İsviçre hukukları arasındaki benzerlikler ortaya konulmuştur. Diğer taraftan, mal değişiminin, ekonomik buhran dönemlerinde oynadığı kurtarıcı rol gereği edindiği itibar fark edilmekle, hâli hazırdaki trampa ihtiyacının yakın gelecekte ivme kazanacağı düşünülmüştür.

1. ROMA HUKUKU'NDA TRAMPA KURUMU

Roma Hukuku'nda, isimsiz sözleşmeler (*contractus innominati*) grubunda yer alan "*Do ut Des*", trampaya tekabül eder. Üç koyun karşılığında at değişiminde olduğu gibi, her iki taraf da hem borçlu, hem de alacaklıdır. Romalılar, kimin alıcı kimin satıcı olduğunun tespiti yapılamadığı için trampayı, ayrı bir akit olarak öngörmüştür. Buna karşılık, "*Facio ut des*" ise, iş görülmesi karşılığında bir şeyin verilmesi anlamına gelir. Evin tamir edilmesi karşılığında on koyun verilmesi örnek olarak verilebilir. "*Do ut Facies*", yapma (*facere*) karşılığında verme (*dare*) borcu üzerinde uzlaşılmasıdır. Evin verilmesi karşılığında, ölünceye kadar bakma

[1] İskandinav medeniyetinde, bu sözleşmenin hediyeleşme şeklinde algılandığına dair sosyoloji bilimine mahsus bir çalışma için bkz. Mauss, Marcel (1924). Essai sur le don: Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives, Extrait de l'Année Sociologique (Online), Seconde série, T. 1 (1923-1924), Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://anthropomada.com/bibliotheque/Marcel-MAUSS-Essai-sur-le-don.pdf.

[2] Perroux, François (1960). Économie et Société (Contrainte-Échange-Don), Paris, s. 99.

[3] Eskicioğlu, Osman (2014). Tarihte Ekonomik Dönemler Sistemler ve İslamiyet (Online), Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.enfal.de/oe112.htm.

gibi. "*Facio ut facios*" durumunda, karşılıklı edimlerin her ikisi de, *facere* türünden ibarettir. Ahırın tamir edilmesi karşılığında heykel yapılması *facio ut facios* örneği olabilir. Başlangıçta trampanın ayrı bir sözleşme olduğu herkesçe kabul edilmemişti. Daha sonra, bu tartışma, trampanın isimsiz ve aynî sözleşme olduğu kabulüyle neticelendi[4].

Acaba trampa, eşyayı devretme taahhüdüyle mi, yoksa devretmekle mi meydana gelir? Bu sorunun yanıtı, trampanın aynî veya rızaî akit kabul edilmesine bağlı olarak değişir. Klasik devrin *Sabiniani* ve *Proculiani* ekolleri arasında, bu mevzuu tartışılmıştır. Aslında klasik dönemin bu iki ekolü arasındaki tartışmanın nasıl anlaşılması gerektiği bile, *Perozzi* ve *Philippe Meylan* gibi İsviçreli hukukçular tarafından yakın geçmişte tartışılmıştır. *Perozzi*'ye göre, bu iki okul, rızaî-aynî sözleşme tartışması yapmıştır. *Meylan*'a göre, bu konuda hiç ihtilaf yaşamayıp, sadece trampanın satış sözleşmesi hükümlerine tabi olup olmadığı tartışılmıştır. *Sabiniani* ve *Proculiani* ekolleri arasındaki tartışmayı *Perozzi* gibi algılayacak olursak, *Sabiniani*'lere göre, trampa, rızaî bir akittir. Buna karşılık, *Proculiani* tarafına göre, trampa, teslime bağlıdır. "*Justinianus* ise, muhtemelen Bizans devrinin hukuk mekteplerinin eseri olan tefrikten istifade ederek *do ut des* muameleyi borçlandırıcı muamele kabul etmiş ve borcunu ifa eden tarafa,

[4] Erdoğmuş, Belgin (2012). Roma Borçlar Hukuku Dersleri, 2. Baskı, İstanbul, s. 112-115.
Stephenson, Andrew (1992). A History Of Roman Law With A Commentary On The Institutes Of Gaius And Justinian, Second edition, USA-Boston, s. 468.
Villey, Michel (1960). Le Droit Romain, Paris, s. 103, 104.
Jean, Gaudement (1974). Le Droit Privé Romain, Paris, s. 149.
Schmidlin, Bruno ve Cannata, Carlo Augusto (1991). Droit Privé Romain II (Obligations-Successions-Procédure), Lausanne, s. 137.
Rado, Türkan (1967). Roma Hukuku Dersleri, Borçlar Hukuku, İstanbul, s. 137, 138.
Tahiroğlu, Bülent (2013)., Roma Borçlar Hukuku, Yeni 1. Bası, İstanbul, s. 252-260.
Gönenç İlçin, Fulya ve İpek, Nurcan (2013). Roma Borçlar Hukuku Pratik Çalışmaları, 2. Baskı, İstanbul, s. 128, 129, 132, 133.
Gönenç İlçin, Fulya (2009). Roma Akitler Sistemi ve Permutatio (Trampa), Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2009, S. 1, s. 201-218.
Umur, Ziya (2010). Roma Hukuku Ders Notları, 3. Baskı, İstanbul, s. 376.
Gürten, Kadir (2007). Roma Hukuku'nda Kefalet Akdi, 1. Baskı, Ankara, s. 20, 21.
Akıncı, Şahin (2013). Roma Borçlar Hukuku (818 Sayılı BK ve 6098 Sayılı TBK ile Mukayeseli), 1. Baskı, Konya, s. 108, 109.
Marzo, Di Salvatore (1954). Roma Hukuku, Çeviren: Umur Ziya, 5. Tabından Çeviri, 1. Baskı, İstanbul, s. 403-405.
Marzo, Di Salvatore (1959). Roma Hukuku, Beşinci Tabından Çeviren: Umur Ziya, 2. Baskı, İstanbul, s. 454, 455.
Berki, Şakir (1953). Roma'da Borçların Kaynakları (Online), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1953, C. 11, S. 3-4, s. 134-173, s. 145, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1954-11-03-04/AUHF-1954-11-03-04-Berki.pdf.

malûm iki dava tanımıştır: *actio praescrjptis verbis* ve *condictio causa data causa non secuta* "[5].

Sabiniani ve *Proculiani* ekolleri arasında geçen bu tartışma, *Sabinianus*'ların trampa muamelesini alım-satım akdine irca etmesi; *Proculianus*'ların ise bu ircaya imkân olmadığını ileri sürmesi boyutunda da anlaşılmaktadır[6]. Benzer şekilde, *Proculianus*'ların kimin alıcı kimin satıcı olduğunun belirli olmadığı, bu sebeple trampanın ayrı bir akit kabul edilmesi fikrine karşılık; *Sabinianus*'ların trampa ile alım-satım arasında fark olmadığı görüşü çatışma hâlinde ortaya konulmaktadır[7]. Kısacası, *Sabiniani* ekolü, mala mukabil mal verilmesini de alım satım akdi gibi kabul ediyordu. *Proculiani* ekolü ise, trampada kimin alıcı kimin satıcı olduğu belli olmadığı için, trampanın satım akdinden bağımsız olduğunu savunuyordu. Sonuçta, *Proculiani* tarafının üstün geldiği söylenebilir[8].

Roma Hukuku doktrininde bugünkü kabul şöyle açıklanabilir. *Permutatio*, isimsiz sözleşmeler grubunda yer alır. Aynî sözleşmedir. *Consensus* tek başına yeterli değildir. *Bona fides* esasına dayanır. Değiş tokuş ilişkisinde, karşılıklı edimler para dışında şeyden oluşur. Her iki taraf için de kazandırıcıdır. Taraflardan biri bakımından tasarruf işlemi özelliğine sahipken, diğer taraf bakımından borç doğuran sözleşmedir. Ayrıca, başkasına ait malı veren taraf lehine karşı edim yükümlülüğü doğmaz; daha doğrusu, trampa sözleşmesi meydana gelmez[9]. *Permutatio* gerekçesiyle peşinen geçerli şekilde ifada bulunan taraf, bu sözleşmeye dayanarak karşı edimin ifasını eda davası yoluyla, daha doğrusu *actio in factum civilis* ile talep edebilir[10].

Satım (*venditio*) ve trampa benzemektedir. Bu akitlerin en çok benzediği husus, ayıp ve zapttan sorumluluktur. Fakat *permutio*'yu *venditio*'dan ayırt eden

[5] Rado, Türkan (1963). Roma Hukuku Sahasında Bazı Yeni Görüşler (Online), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y. 1963, C. 29, S. 4, s. 1089-1101, s. 1089-1992, Erişim Tarihi: 28.2.2104, http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/hukukmecmua/article/download/4984/4524.
[6] Marzo, 1954, s. 405. Marzo, 1959, s. 454.
[7] Umur, s. 376.
[8] Rado, 1967, s. 138.
[9] İlçin ve İpek, s. 132, 133. Kadir, s. 20, 21. Akıncı, s. 108, 109. Erdoğmuş, s. 112-115. Umur, s. 376. Tahiroğlu, s. 259, 260.
[10] Koschaker, Paul ve Ayiter, Kudret (1983). Modern Özel Hukuka Giriş Olarak Roma Özel Hukuku'nun Ana Hatları, 7. Bası, Ankara, s. 223, 224.
Aynı yönde bkz. Marzo, 1959, s. 454. Rado, 1967, s. 136.
Aksi yönde, trampada mülkiyeti iktisap etmeyen mal değişenin ancak sebepsiz zenginleşme temelli dava açarak verdiğini geri alabileceği yönünde bkz. Gaudement, s. 150.

en önemli özellik, ilkinde mülkiyetin nakline gerek olması, ikincisinde iradelerin uzlaşmasının yeterli olmasıdır[11]. Burada ifade edilmek istenen, *permutio*'nun aynî; *venditio*'nun rızaî akit olduğudur.

Kısacası, Roma Hukuku öğretisinin güncel kabulüne uygun olarak, trampa, satımdan şöyle farklıdır: rızaî değil, aynî akittir. *Permutatio*, aynı zamanda kazandırıcı zamanaşımı sebeplerinden biridir. Bu anlamda, trampa kaynaklı mülkiyetin devri de, *traditio* olarak sebebe bağlıdır[12]. Trampada, kazandırıcı zamanaşımı ile iktisabın söz konusu olabilmesi için, trampa yapan taraflardan en az biri, trampaya konu olan malın maliki olmamalıdır[13].

2. MUKAYESELİ HUKUKTA MAL DEĞİŞİM SÖZLEŞMESİ

Roma Hukuku'nda tarihsel temelini bulan mal değişim sözleşmesi, *Roma-Germen* hukuk sistemlerinde hâlâ varlığını korumaktadır. Hatta bu hukuk sistemlerinde mal değişim sözleşmesi, bazı nüanslar bulunsa da, neredeyse aynı düzenlenmiştir. Gerçekten, Fransız, İsviçre ve Alman hukuklarında mezkûr kurumun düzenleniş tarzı oldukça yakındır.

2.1. Fransız Hukuku

Fransız Medenî Kanunu (*Code Civil*)[14], trampa sözleşmesi (*contrat d'échange*) hakkında hükümler içermektedir. "Mülkiyeti kazanmanın farklı yolları (*Des différentes manières dont on acquiert la propriété*)" başlıklı üçüncü kitabın, "Trampa hakkında (*De l'échange*)" başlıklı yedinci bölümü bu konuya ayrılmıştır (CC. art. 1702-1707). Öncelikle, "Trampa, tarafların birbirlerine karşılıklı olarak bir şey verdiği sözleşmedir" hükmüyle sözleşme kabulü anılmalıdır (CC. art. 1702). Trampanın, rızaî bir sözleşme olduğu açık hükümle düzenlenmiştir: "trampa, satımla aynı tarzda (*de la même manière que la vente*) sadece uzlaşmayla kurulur" (CC. art. 1703). Trampada zapta karşı tekeffül, ödemezlik def'ine benzeyen bir

[11] Berki, 1953, s. 145, 146.
[12] Oğuz, Arzu (1998). Roma Hukuku'nda Mülkiyetin Devir İşlemlerinden Biri Olan Tradio'nun Sebebe Bağlılığı (Iusta Causa Traditionis) (Online), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1998, C. 47, S. 1-4, s. 49-83, s. 71, dpn. 100, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1088/1667.pdf.
[13] Günal, Nadi A. (1998). Roma Hukuku'nda Kazandırıcı Zamanaşımı ile Mülkiyetin İktisabının Yeri ve Önemi (Online), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1998, C. 47, S. 1-4, s. 119-136, s. 134, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1098/1677.pdf.
[14] Fransız Medenî Kanunu, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721.

savunmayla desteklenerek özel olarak düzenlenmiştir: Alması gereken şeyi almış olan taraf, karşı tarafın bu şey üzerinde mülkiyet hakkı olmadığını ispat ederse, aldığı şeyi geri vermek zorunda kaldıkça, söz verdiği karşı edim teşkil eden şeyi teslim etmeye zorlanamaz (CC. art. 1704). Malı elinden alınan akit, zararın tazmini ile verdiği şeyi geri istemek arasında seçimlik yetkiyi haizdir (CC. art. 1705). Hasarın geçişine dair genel kural trampada uygulanmaz (CC. art 1706). Hasarın geçişine dair genel kural dışında kalan satım sözleşmesine dair bütün hükümler, trampa sözleşmesine de uygulanır (CC. art. 1707).

Fransa'da, trampa (*l'échange*), aynı anda çift mülkiyet devri (*le double transfert de propriété*) dolayısıyla iki karşılıklı satımdan ayırt edilmektedir. Bu sözleşmede, maddî varlığı olan taşınır veya taşınmaz eşyadan yahut maddî varlığı olmayan haktan ibaret iki obje bulunur. Fakat bu objeler değiş tokuş edilmemekte; bedeli mukabilinde karşılıklı vaziyette satın alınmaktadır. Bu nedenle, trampanın çift satıma indirgenmesi isabetli değildir[15].

Fransız doktrini trampayı düzenleyen hükümleri kısıtlı bulmaktadır. Çünkü kanunda, yalnızca eşya üzerindeki aynî hak değişiminin konu edildiği; alacak hakkı değişiminin öngörülmediği ifade edilmektedir. Trampa, ekonomik açıdan, her iki taraf için de kazandırıcı (*commutatif*), hem de borçlandırıcı (à titre *onéreux*), böylece tam iki tarafa borç yükleyen (*synallagmatique*) sözleşmedir[16].

Fransız Hukuku'nda, mülkiyeti devreden sözleşmeler, geçici (*transfert temporaire*) ve kesin-kalıcı (*transfert définitif*) devreden şeklinde ikiye ayrılır. Meselâ ödünçte geçici devir söz konusu iken, satış ve trampada kesin ve kalıcı geçişten bahsedilmektedir[17]. Satış gibi trampa da, tarafların uzlaşmasıyla oluşur; ancak kanun gereği, hem mülkiyeti geçirici (*translatif*), hem de borçlandırıcı etkiyi (*effet obligatoire*) haizdir. Değiştirilen her eşyanın mülkiyeti, sadece rızaların

[15] Mainguy, Daniel (2006). Contrats Spéciaux, Cinquième Édition, Paris, s. 207.
Bénabent, Alain (2001). Droit Civil, Les Contrats Spéciaux (Civils et commerciaux), Cinquième Édition, Paris, s. 190, 191.
Dutilleul, François C. ve Delebecque, Philippe (1993). Contrats civils et commerciaux, Deuxième Édition, Paris, s. 436.
[16] Bénabent, s. 191. Dutilleul ve Delebecque, s. 436, 437.
Saint Alary, Houin Corinne (2014). Droit des contrats spéciaux: vente et échange (Online), s. 1-3, s. 2, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.unjf.fr/86-cours/165-droit-des-contrats-speciaux-vente-et-echange.
[17] Bénabent, s. 189.

uyuşmasıyla geçer. Trampa, kural olarak satış sözleşmesinin rejimine tabidir. Ancak trampaya özgü hükümler de bulunur[18].

Trampa, karşılıklı ve doğrudan aynî hak geçirici etkiyi haizdir[19]. Yalnız tarafların trampa sözü (*promesse d'échange*) vermesi imkân dâhilindedir. Fransız Temyiz Mahkemesi, her biri konu olarak bir şeyin verilmesi borcunu içeren sözleşmeyi, trampa sözü olarak yorumlamıştır[20].

Nakit ayarıyla değişim (échange *avec soulte*) konusunda, Fransız Hukuku'ndaki iki zıt görüş aktarılmalıdır. İlk görüşe göre, önemli miktarda bile olsa nakit ayarı, sözleşmeyi trampadan çıkarıp satış yapmaz. Nakit ayarlı değişim de trampa kabul edildiği üzere, satış sözleşmesinin semene ilişkin hükümleri, nakit ayarına da aynen uygulanır[21]. İkinci görüşe göre, edimin aslî unsurunu teşkil eden denklik parası, trampa nitelemesini bozar; satım nitelemesini gerektirir[22].

Diğer taraftan, doktrin, üçlü trampa veya üçgensel trampa (échange triangulaire) hakkında düşünmüştür. Meselâ, (A) (B)'ye evini; (B) de (C)'ye emtialarını; (C) ise (A)'ya başka emtialarını verecekse, karşılıklı üç yükümlülük de eşya üzerindeyse ve çember ağırlık teşkil eden parayla zedelenmiyorsa, trampa hukukî nitelemesi isabetli karşılanabilir[23].

Trampa edenlerin ayıp ve zapttan sorumluluğu satım sözleşmesine atıfla düzenlenmektedir. Fransa'da idarî makamlar tarafından değerlendirilen bir olayda, tüketicinin, bankada, Fransız Frangı türünde parasını İtalyan Lirasına çevirmesi ve fakat İtalyan Liralarının sahte çıkması, karşılıklı satış-alış şeklinde telakki edildiği hâlde, doktrinde burada trampa edenin ayıba karşı tekeffül sorumluluğu açıklaması getirilmiştir[24].

---

[18] Saint Alary, s. 2.
[19] Bénabent, s. 190.
[20] Civ. 3, 19 juin 1968, Bull. Civ., III, n. 287 (Dutilleul ve Delebecque, s. 437'den naklen).
[21] Saint Alary, s. 3.
[22] Dutilleul ve Delebecque, s. 438. Bénabent, s. 191.
Ayrıca bkz. Tandoğan, Halûk (1985). Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, C. I/1, Ankara, s. 332.
Adliye Vekâleti Neşriyat Müdürlüğü (1936). Hâkimlere Mahsus Borçlar Kanunu Şerhi, Umumî Nazariyeler, Ankara, s. 304.
[23] Bénabent, s. 191.
[24] B.O.C.C., 31 juillet 1990 (Dutilleul ve Delebecque, s. 439'dan naklen).

2.2. İsviçre Hukuku

İsviçre Borçlar Kanunu (*Code des obligations*), yani "İsviçre Medenî Kanunu'nu Tamamlayan Federal Kanun (*Loi fédérale complétant le code civil Suisse*) Borçlar Hukuku (*Droit des obligations*)" isimli beşinci kitap[25], çalışma konusuna ilişkin hükümler ihtiva etmektedir. "Sözleşmelerin Özel Hükümleri (*Des diverses espèces de contrats*)" başlıklı ikinci bölümün altıncı kısmı, satım (*la vente*) ve trampa (*l'échange*) hakkındadır. Satım ve trampayı ortaklaşa kapsayacak boyutta, "Genel Hükümler (*Dispositions générales*)", başlığına yer verilmiştir (CO. art. 184-186). "Satım Hükümlerine Atıf (*Renvoi aux règles de la vente*)" başlıklı hükme göre, trampa edenlerin her biri almayı beklediği şey bakımından alıcı, vermeyi üstlendiği şey bakımından satıcı gibidir (CO. art. 237). "Garanti" başlıklı hükümde, aldığı şey ayıplı çıkan taraf, zararın tazmini ile verdiği şeyi geri istemek arasında seçimlik yetkiyi haizdir (CO. art. 238).

İsviçre doktrininde, satımda bir şey ve para bulunduğu; oysa trampada (*de l'échange*) değiş tokuş ilişkisinin iki şey arasında kurulduğu; paranın yerini yeni bir şeyin aldığı ifade edilmektedir. Mal değişiminde, çok nadiren denkliğe rastlanır. Çoğunlukla denkliği sağlamak için denklik parası (*la soulte*) değiş tokuş hâlindeki şeylerden biri yanı sıra eklenir. Eğer denklik parası ağır basıyorsa, satış; değişime sokulan şey ağır geliyorsa trampa söz konusudur. Hem Fransız, hem de İsviçre Hukuku'nda, trampa, aynî değil, salt rızaî sözleşmedir. Yalnız Fransız Hukuku'nun aksine, İsviçre Hukuku'nda, sözleşmenin akdedilmesiyle mülkiyet geçmez. Trampa ile satım arasındaki benzerlik (*l'anologie*), trampada satım hükümlerine atıf yapılmasını sağlamıştır. Yalnız ayıba karşı garantide, ayıp oranında indirim, denklik parası içermeyen trampada mümkün olmayacaktır[26].

Milletlerarası özel hukukun medenî hukuktan bağımsızlaşmasından önce, eski bir İsviçre Medenî Kanunu şerhinde, söz konusu hükümlerin yer bakımından

[25] İsviçre Medenî Kanunu'nu Tamamlayan Federal Kanun'un "Borçlar Hukuku" başlıklı beşinci kitabı (İsviçre Borçlar Kanunu), Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19110009/201401010000/220.pdf.

[26] Rossel, Virgile (1920). Manuel du Droit Fédéral des Obligations, Tome Première, Lausanne et Genève, s. 311, 312.
Becker, Herman (1993). İsviçre Borçlar Kanunu Şerhi, Çeviren: Dura Suat A., Yargıtay Yayını No: 24, Ankara, s. 202, 203.
Yalnız "Trampada taraflardan her biri bir çift tipik sözleşme rolü içinde bulunmaktadır" yönünde bkz. Becker, s. 202.

uygulama alanı, ifa yeri hukuku (*le droit du lieu d'exécution*) ile sınırlanmıştır. Yine "biri olmasaydı, diğeri de yapılmayacaktı" şeklinde birbirlerine temelden bağlı çift satış da trampadan ayırt edilmiştir[27].

İsviçre Federal Mahkemesi, eski bir kararında, iki ayrı satım sözleşmesinin biri olmadan diğeri akdedilemeyecek şekilde mübadele ilişkisine sokulmasında, trampa sözleşmesinin varlığını kabul etmiştir. İsviçre öğretisinde bu kararı olumlu karşılayanlar bulunduğu gibi, olumsuz karşılayarak tarafların gerçek iradesinin ortaya çıkarılması gerektiğini iddia edenler de bulunmaktadır[28].

Federal Mahkeme'ye göre, mübadele edilecek şeylerin değerleri arasında eşitlik olmadığı takdirde, ödenecek denklik parası miktarı önceden tespit edilmemişse, değeri düşük olan malı veren kişi, bu miktarı hakkaniyete uygun olarak tespit etmeye yetkilidir. Taraflar denklik parasıyla değiş tokuş hususunda uzlaşmışlar ve fakat denklik akçasının miktarını kararlaştırmamışlarsa, satım parasına ilişkin kurallar trampaya doğrudan uygulanmaz. Alman Hukuku'nda bile böylesine doğrudan uygulama kabul edilmemiştir. Bu nedenle, satım akdinden yola çıkarak piyasa/cari fiyat yaklaşımına doğrudan meyledilmesi isabetli değildir[29].

2.3. Alman Hukuku

Alman Medenî Kanunu (*Bürgerliches Gesetzbuch*; *German Civil Code*)[30], trampa (*tausch*; *exchange*) kurumunu, tek hükümle düzenlenmiştir. "Satış sözleşmesine dair hükümler, gerekli değişikliklerle (*with the necessary modifications*), daha doğrusu uygun uygulamayla (*entsprechende Anwendung*) trampaya uygulanır" (GCC. sec. 480). Satış sözleşmesi (*kauf*; *purchase contract*), genel hükümler boyutunda, "Borçların özel hükümleri" başlıklı sekizinci bölümün ilk alt başlığında düzenlenmiştir (GCC. sec. 433-453).

[27] Daeppen, Oscar (1936). Le Code Fédéral des Obligations (Articles 1 à 551), Édition Française: Reymond Charles, Zurich, s. 296, 297.

[28] BGE 45 II 433; Honsell, BT, s. 184; Giger, II, Art. 237 N17, s. 270 (Gümüş, Alper Mustafa (2008). Borçlar Hukuku, Özel Hükümler, C. 1, 1. Baskı, İstanbul, s. 271'den naklen).

[29] Federal Mahkeme 1. HD., T. 24.5.1955, Schmid-Aeschbacher, BGE 81 II 22, JdT 1950 I 137 (Kaneti, Selim (1968). İsviçre Federal Mahkemesi'nin Borçlar Hukuku Kararları (1955-1964), C. II, Özel Borç İlişkileri, Borç İlişkilerinde Yasaların Çatışması, Ankara, s. 84, 85'den naklen).
Aynı yönde başka İsviçre Federal Mahkemesi içtihatları için bkz. Tandoğan, 1985, s. 332.

[30] Alman Medenî Kanunu, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BGB.htm, http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/ ve http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=KrjHyaFOKmw%3D&tabid=505.

Alman Hukuku'nda satıma ilişkin kurallar, doğrudan değil, gerekli değişikliklerden sonra trampaya uygulanır. Satım ve trampayı İsviçre Hukuku'ndan daha geniş ölçüde benzerlikle düzenleyen Alman Hukuku'nda bile, semene ilişkin kurallar denklik parasına doğrudan uygulanmaz[31].

3. TÜRK HUKUKU'NDA MAL DEĞİŞİM SÖZLEŞMESİ

Mülga Borçlar Kanunu[32], trampa kurumunu, iki hükümle düzenlemişti. "Beyi hükümleri trampada da tatbik olunur. Şöyle ki, trampa edenlerden her biri, ifasını taahhüt ettiği şeye nazaran bayi ve kendisine verilmesi taahhüt olunan şeye göre müşteri hükmünde tutulur" (EBK. m. 232). "Trampa suretiyle aldığı şey yedinden zapt olunan yahut onu ayıbından dolayı reddeden taraf, muhayyerdir; dilerse zarar ve ziyanı diğer tarafa tanzim ettirir, dilerse vermiş olduğu şeyi istirdat eder" (EBK. m. 233).

Türk Borçlar Kanunu[33] ile trampa, isim değişikliği geçirmiş; bu kanunda, mal değişim sözleşmesi şeklinde anılarak üç hükümde düzenlenmiştir[34]. "Mal değişim sözleşmesi, taraflardan birinin diğer tarafa bir veya birden çok şeyin zilyetlik ve mülkiyetini, diğer tarafın da karşı edim olarak başka bir veya birden çok şeyin zilyetlik ve mülkiyetini devretmeyi üstlendiği sözleşmedir" (TBK. m. 282). "Satış sözleşmesine ilişkin hükümler, mal değişim sözleşmesine de uygulanır; buna göre taraflardan her biri, vermeyi üstlendiği şey bakımından satıcı, kendisine verilmesi üstlenilen şey bakımından alıcı durumundadır" (TBK. m. 283). "Satış

[31] RGR Kommentar, 10. Aufl., BGB 515 N. 2; Palandt, Kommentar, 8. Aufl. BGB 515 N. 2 (Kaneti, s. 84'ten naklen).
Ayrıca bkz. Mock, Sebastian (2008). Schuldrecht Besonderer (Online), Teil: II, s. 1-10, s. 7, Erişim Tarihi: 14.4.2014, http://www.uni-hamburg.de/fachbereiche-einrichtungen/handelsrecht/Sommersemester2008_/TauschSchenkung.pdf.
[32] RG. 29.4.1926, S. 359; 818 Sayılı Kanun.
[33] RG. 4.2.2011, S. 27836; 6098 Sayılı Kanun.
[34] Burcuoğlu, Halûk (2014). 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu İle Getirilen Yenilikler (Online), s. 1-91, s. 52, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.muglabarosu.org.tr/upload/UserUpload/file/TBK_SUNUM-HB.pdf.
Berki, Şakir (1973). Borçlar Hukuku, Özel Hükümler, Ankara, s. 49-51.
Kara, Hacı (2013). 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Getirdiği Yeni Düzenlemeler (Online), Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 2013, C. 107, s. 353-388, s. 354, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-107-1299.
Gümüş, Alper Mustafa (2013). Borçlar Hukuku, Özel Hükümler, C. 1, 3. Bası, İstanbul, s. 199.
Yavuz, Cevdet (2002). Türk Borçlar Hukuku Özel Hükümler, 6. Baskı, İstanbul, s. 217.
Yavuz, Cevdet (2014). Türk Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Yayıma Hazırlayanlar: Acar Faruk/Özen Burak, 9. Baskı, İstanbul, s. 331.
Tandoğan, 1985, s. 331.

sözleşmesinin zapttan ve ayıptan sorumluluğa ilişkin hükümleri uygun düştüğü ölçüde, mal değişim sözleşmesine de uygulanır" (TBK. m. 284).

Türk Borçlar Kanunu'nun mal değişim sözleşmesine dair hükümlerinin gerekçesinde, trampa yerine mal değişim teriminin niçin kullanıldığı açıklanmamıştır[35]. Belirtmek gereklidir ki, Fransızca échange veya İngilizce *exchange* kelimeleri, dilimizde "karşılıklı değiş tokuş" kısaca "trampa" anlamına gelmektedir ki, değişim sözcüğüyle eş anlamlılık bulunmamaktadır. Çünkü değişim kelimesinin İngilizce karşılığı, *alternation*, *changing*, *change*, *altering* gibi kelimelere tekabül etmektedir. İşte bu noktada, Türk Borçlar Kanunu'nda, trampa yerine mal değişim sözcüğünün tercih edilmesi sorgulanabilir.

Tespit edildiği kadarıyla, Türk Hukuk doktrini, Türk Borçlar Kanunu'ndaki söz konusu üç hükme herhangi bir eleştiri getirmemiştir[36]. Hatta Türk Borçlar Kanunu'nda, satışa dair hükümlerin mal değişim sözleşmesine uygulanacağı hususunun açıkça iki defa belirtilmiş olması; ayrıca yarar ve hasarın geçişinde bu atıflar sayesinde zilyetliğin devriyle bağlantı kurulması övgüyle karşılanmaktadır[37].

Medenî hukuk doktrinde trampa, hukuk tarihi ve felsefesi bakış açısında, özellikle sözleşmenin esaslı unsurları bakımından değerlendirilmiştir. Trampa, tarihî açıdan satımdan önce geldiği gibi, aslına bakılırsa hukukî açıdan satımın da üstünde telakki edilmelidir. Çünkü son tahlilde para hukuken taşınır eşyadır[38].

Satımın ilkel şekli olarak kabul edilen trampa, eşya değiş tokuş amacına hizmet ediyordu. Bir değiştirme aracı olarak paranın kullanılmadığı çağlarda insanlar, çeşitli ihtiyaçlarını, birbirleriyle eşya değiş tokuş ederek karşılıyordu. Bu bakış açısında, eşya karşılığında eşya mübadelesinin hukukî adı trampadır. Bu sözleşmenin esaslı unsurları arasında para yoktur. Mal değişim sözleşmesinde her

[35] Öksüz, Nevra (2010). Borçlar Kanunu Tasarısı m.281-282 ve Gerekçeleri, Erişim Tarihi: 13.4.2014, http://www.turkhukuksitesi.com/serh.php?did=8997.

[36] Türk Borçlar Kanunu'nun mal değişim sözleşmesi hükümleri hakkında eleştiri bulunmayan eserler için bkz. Kılıçoğlu, Ahmet M. (2008). Türk Borçlar Kanunu Tasarısı'na Eleştiriler: Rapor, 1. Baskı, Ankara.
Öz, Turgut M. (2011). Yeni Borçlar Kanunu'nun Getirdiği Başlıca Değişiklikler ve Yenilikler, 1. Baskı, İstanbul, s. 47.

[37] Zevkliler, Aydın ve Gökyayla, Emre (2013). Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, 13. Bası, Ankara, s. 161, 163.
Aynı yönde bkz. Aydoğdu, Murat ve Kahveci, Nalan (2013). Türk Borçlar Hukuku, Özel Borç İlişkileri, 1. Baskı, İzmir, s. 341, 342.

[38] Serozan, Rona (2002b). Borçlar Hukuku Özel Bölüm, 1. Baskı, İstanbul, s. 178.

iki taraf karşılıklı olarak mülkiyeti devretme borcu altına girer[39].

Denklik parası kararlaştırılmış olması, yorum sorunu yaratır. İvaz olarak para ağır basıyorsa, satış; ağır basmayıp, fer'i nitelik arz ediyorsa mal değişim sözleşmesi söz konusudur[40].

Mal değişim sözleşmesi tam iki tarafa borç yükleyen akit olduğundan, mütemerrit tarafa karşı, diğer taraf, aynen ifa ve gecikme tazminatı yanı sıra, kural olarak süre tanıyarak, aynen ifadan vazgeçip müspet zararın tazmini talep edebilir veya sözleşmeden dönebilir (TBK. m. 117, 123-125). İfa yerine tazminat hakkının tümden kaldırılması yönünde tartışmalar isabetli değildir. Bu opsiyon aslında sınırlı hâllerde, meselâ karşı edim ifa edilmemesine rağmen kendi edimini ifa etmekte ısrar eden trampa akidinde işe yarayabilir. Zapta ve ayıba karşı garantide de, dönmeye ek olarak menfî zararın tazmini seçimlik haklardan biridir[41].

Yargıtay, davalı ile davacının koşumluk öküzlerini değiş tokuş ettiği bir vakıada, 15.000-TL denklik akçesinin kararlaştırılıp kararlaştırılmadığı ihtilafında, denklik parasının tanıkla ispat edilemeyeceğine kanaat getirmiştir[42].

[39] Gümüş, 2013, s. 199. Gümüş, 2008, s. 270, 271. Tandoğan, 1985, s. 333. Berki, 1973, s. 49, dpn. 1, s. 50. Yavuz, 2014, s. 331.
Yavuz, Cevdet (2013). Prof. Dr. Cevdet Yavuz Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Yayıma Hazırlayanlar: Acar Faruk/Özen Burak, 12. Baskı, İstanbul, s. 183, 184.
Tandoğan, Halûk (1990). Borçlar Hukuku, Özel Borç İlişkileri, C. I/1, Ankara, s. 338, 339.
Feyzioğlu, Necmeddin Feyzi (1980). Borçlar Hukuku, İkinci Kısım, Akdin Muhtelif Nevileri (Özel Borç İlişkileri), C. 1, 4. Bası, İstanbul, s. 310, 311.
Dalamanlı, Lütfü (1977). Borçlar Kanunu Şerhi, C. 2, Madde: 182-544, 1. Baskı, Ankara, s. 210.
Akyol, Şener (2001). Banka Sözleşmeleri, Özel Borç İlişkileri, 3. Fasikül, İstanbul, s. 9.
[40] Gümüş, 2013, s. 200. Feyzioğlu, s. 311. Gümüş, 2008, s. 271. Yavuz, 2002, s. 217, 218. Yavuz, 2013, s. 184. Yavuz, 2014, s. 332. Tandoğan, 1985, s. 332. Tandoğan, 1990, s. 337, 338. Zevkliler ve Gökyayla, s. 162. Aydoğdu ve Kahveci, s. 342. Serozan, 2002b, s. 180, 181.
Aynı yönde bkz. Olgaç, Senai (1977). Satış Trampa Bağışlama, Ankara, s. 401, 402.
Ayrıca bkz. Serozan, Rona (2002a). Atipik Sözleşmelere Uygulanacak Kuralların Seçiminde İzlenecek Yol, İlginç Bir Paradigma: Üstüne Denklik Parası Ödenerek Eski Aracın Yenisiyle Trampası, Prof. Dr. Ömer Teoman'a 55. Yaş Gün Armağanı, C. II, İstanbul, s. 1223-1232, s. 1128, 1229.
[41] Atamer, M. Yeşim (2012). Taşınır Satımı Sözleşmesi, Türk Borçlar Kanunu Sempozyumu Makaleler-Tebliğler (Online), Derleyen: İnceoğlu Murat M., 1. Baskı, İstanbul, s. 187-221, s. 197, 198, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.bilgi.edu.tr/site_media/uploads/files/2013/03/26/11.pdf.
Olgaç, s. 404, 405. Yavuz, 2002, s. 219. Yavuz, 2014, s. 334, 335. Serozan, 2002b, s. 184, 185. Zevkliler ve Gökyayla, s. 163, 164. Aydoğdu ve Kahveci, s. 343.
Dönme yerine fesih kavramıyla bkz. Tandoğan, 1985, s. 335, 336. Berki, 1973, s. 51.
Ayrıca bkz. Adliye Vekâleti Neşriyat Müdürlüğü (1936). Hâkimlere Mahsus Borçlar Kanunu Şerhi, Umumî Nazariyeler, Ankara, s. 305.
[42] Yarg. 3. HD. 1982/5466 E., 1983/136 K., T. 13.1.1983 (Yavuz, Nihat (1983). Uygulamadan Örnekler (Online), Ankara Barosu Dergisi, Y. 1983, S. 3-4, s. 43-53, s. 44, 45, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/1983-3-4/3.pdf).

İlk derece mahkemesi, davacı ile davalı belediyenin taşınmazlarını trampa ettiği bir davayı, taşınmazın kamu malı niteliği kazandığı ve zamanaşımı süresinin dolduğu gerekçeleriyle reddetmiştir. Yargıtay ise, belediyenin dava konusu taşınmazın mülkiyetini trampa yoluyla kazandığı, fiilî işgal ve kamulaştırmadan bahsedilemeyeceği, satım sözleşmesine ilişkin hükümlerin kıyasen uygulanması neticesinde on yıllık zamanaşımı süresinin de dolmadığı gerekçeleriyle yerel mahkemenin kararını bozmuştur[43].

Yargıtay, başka bir içtihadında, trampa konusu taşınmazın (teslim yoluyla) zilyetliğinin devredilmesi ve fakat tescilin gerçekleşmemesi üzerine açılan davada, davacının sözleşmeden dönemeyeceğini belirtmiştir. Dönme veya geri alma gibi açık saklı tutma beyanı bulunmadıkça, davacının verdiğini geri isteyemeyeceğini; ancak aynen ifayı (borcun gecikmeli de olsa yerine getirilmesini), somut olayda tescili, bunun yanı sıra tazminat talep edebileceğini ifade etmiştir[44].

Ayıba karşı garantiyle ilgili satış sözleşmesi kurallarının kıyas yoluyla uygun düştüğü ölçüde mal değişim sözleşmesine dâhi uygulanacağı Yargıtay'ca kabul edilmektedir[45]. Nihayet, Yargıtay, tapulu taşınmazın adi senetle trampasının geçersiz olduğunu; tapulu taşınmazların trampasının resmî şekle uyarak yapılması gerektiğini; bu sözleşmede kural olarak hapis hakkının mevzubahis olmadığını; ama istisnaî olarak trampa edilen şeyler taraflarca geri alınmışsa, yararlı masraflar hakkında hapis hakkının bulunduğunu içtihat etmiştir[46].

4. MAL DEĞİŞİM SÖZLEŞMESİNİN İKTİSADÎ ÖNEMİ VE HUKUKÎ ÖNGÖRÜLER

Mal değişim sözleşmesi, hem hukukî (*sens juridique*), hem de ekonomik anlam (*sens économique*) ifade etmektedir[47]. Bu sözleşme, devletler ve bireyler arasındaki ilişkilerde oldukça geçerlidir. Devletlerin döviz ödemek yerine, mallarını yekdiğeriyle değişmesi, paraya ihtiyaç duyulmaması dolayısıyla, zaman

Aynı içtihat için ayrıca bkz. Dalamanlı, 1977, s. 210.

[43] Yarg. 1. HD., 10332 E., 10527 K., T. 1.11.1976 (Feyzioğlu, s. 315, 316, dpn. 477).

[44] Yarg 7. HD., 6103 E., 5705 K., T. 5.11.1975 (Feyzioğlu, s. 318, dpn. 483).

[45] Yarg. 3. HD., 1955/5347 E., 19555/3825 K., T. 24.6.1955 (Olgaç, s. 408).

[46] Yarg. 13. HD., 3665 E., 7143 K., T. 6.2.1975; Yarg. 7. HD., 4967 E., 927 K., T. 16.2.1953; Yarg. HGK., 113 E., 121 K., T. 17.12.1952; Yarg. 5. HD., 4412 E., 3846 K., T. 17.11.1950 (Dalamanlı, Lütfü, Kazancı, Faruk ve Kazancı, Muharrem (1990). İlmî ve Kazaî İçtihatlarla Açıklamalı Borçlar Kanunu, C. 3, 1. Baskı, İstanbul, s. 390, 391).

[47] Bénabent, s. 189-191.

zaman kolaylık sağlamaktadır. Bireyler arasında da, zengin veya fakir olsun, eski veya yeni şeylerin değiş tokuş edilmesi az görülen bir olay değildir[48]. Mal değişim sözleşmesinin hem makro hem de mikro ekonomide değer ifade etmesi, bu kurumun yakın gelecekte icra edeceği hukukî fonksiyonun sorgulanmasına yol açmaktadır. Aşağıda mal değişim sözleşmesinin iktisadî öneminden feyz alarak hukuk ilmini ilgilendiren öngörülerde bulunulacaktır.

4.1. Mal Değişim Sözleşmesinin İktisadî Önemi

Gerek hukuk ilminde, gerek iktisat biliminde, trampa, "mülkiyetin mülkiyetle değiştirilmesi" olarak tanımlanmakta; *barter* da buna örnek verilmektedir[49]. Aynı yönde, "tam karşılıklı (*reciprocal*) mülkiyet transferlerini kapsayan üst ve genel kavram" tanımı anılmalıdır[50]. Klasik iktisat teorisinde, mal değişim sözleşmesi, satım sözleşmesinin arkasına gizlenmiştir. *Smith*, *Cantillon* ve *Turgot* tarafından ileri sürülen düşünceye göre, satış sözleşmesinin mükemmelliği, dolayısıyla mülkiyetin devrine parayla müdahale edilmesi mecburiyeti, trampa ve satım müsabakasında ispat edilmiştir. Parayla değiş tokuşun aksine, emtiayla emtia değişiminde, asla mutlak denkliğin sağlanamayacağı iddia edilerek; bu husus mal değişiminin, satım sözleşmesine kıyasla dezavantajı olarak gösterilmiştir. Trampada mutlak denkliğin sağlanması mümkün değildir Ayrıca paranın, mülkiyetin devri ve taşıma gibi masrafları yarı yarıya düşürdüğü savunulmuştur[51].

1930'larda yaşanan ekonomik krizlerde kaynağını bulan nakit sıkıntısı, ihtiyaçların karşılanmasında alternatif çözüm arayışlarına zemin hazırlamıştı. Üç köşeli hukukî ilişki olarak betimlenen *barter*, ilk etapta İsviçre'de, ardından Amerika Birleşik Devletleri'nde geniş uygulama alanı buldu. Avrupa'da özellikle Almanya ve İngiltere, gecikmeli olarak 1980'li yıllarda *barter* kervanına katıldı[52].

[48] Berki, 1973, s. 49, 50.
[49] Kohler, Eric L. (1955). A dictionary for accountants, Seventh edition, USA, s. 170.
Belen, Herdem (2007). Barter Sistemi Hukukî Yapısı ve İşleyişi, 1. Bası, İstanbul, s. 8, 9.
Keskin, Ayşe Dilşad (2004). Barter Sözleşmesi, 1. Baskı, Ankara, s. 6, 9, 10.
Dutilleul ve Delebecque, s. 436.
50 Weil, Roman L., O'Brien, Patricia C., Maher, Micheal M. ve Stickney, Clyde P. (1994). Accounting: the language of business, Ninth edition, USA-Arizona, s. 36.
[51] Perroux, s. 121.
[52] Belen, s. 8, 9. Keskin, s. 6, 9, 10.
Acar, Durmuş ve Tekşen, Ömer (2007). Barter Sisteminin Muhasebe Uygulamaları Açısından Önemi (Online), Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadî ve İdarî Bilimler Dergisi, Y. 2007, C. 12, S. 3, s. 1-18, s. 2, 3, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2007-3-1.pdf.
Tüm, Kayahan (2008). Barter Sistemi ve Muhasebe Uygulamaları (Online), Çukurova Üniversitesi İİBF

Barter modeli, para maliyetinin arttığı son dönemlerde, son derece etkin bir finansal yöntemdir. Özellikle alışverişin para yerine mal arzıyla başlaması, böylece firmaların atıl stoklarını eritme imkânına kavuşması, bu sistemi sıradan satım sözleşmesine nazaran imtiyazlı kılmaktadır[53].

Ekonomi dalında, trampa, 1990'lardan bu yana, döviz takası sayesinde bir gecede elde edilen kâr (*swap*) ve kredi türevlerini (*dérivées de crédit*) de ihtiva edecek boyutta geniş spektrumlu algılanmaktadır. Hatta *swap* ve sair kredi türevlerinin niteliği, mal değişim sözleşmesi şeklinde belirlenmektedir. Anılan trampa çeşitlerinin, finansal araçlar olması itibariyle, kanun koyucu tarafından düzenlenmemesi eleştirilmektedir[54].

Ekonomi biliminin bu eleştirilerine katkı sağlamak adına, takas ve trampa arasında hukuken ilişki bulunmadığı eklenmeli; fakat her türlü finansal aracın kanun koyucu tarafından düzenlenmesi gerektiğine işaret edilmelidir. Çünkü ancak tedavül kabiliyeti olmayan para trampaya konu edilebilir. Döviz satışıyla kast edilen, gerçek ve teknik anlamda satış olmayıp, para bozdurulmasıdır; diğer bir deyişle, dövizin bir başka ulusal para cinsine çevrilmesidir. Burada, trampa değil de, kendine özgü yapısı olan başka bir sözleşme bulunur[55]. Bu çerçevede, bir şeyin karşılığının menkul kıymetle ödenmesi de trampa değil, satım sözleşmesinde ifa yerine edim (*dataion en paiement*) teşkil eder[56].

4.2. Yakın Geleceğe Dair Hukukî Öngörüler

Her ne kadar, satış sözleşmesinin hükümdarlığında arka plana itilmiş olsa da, trampanın tamamen yok olduğu söylenemez. Trampa, yararlı ve etkin bir sözleşme olarak satımdan bağımsız bir akit mertebesinde varlığını hâlâ korumaktadır. Özellikle menkul kıymetler camiasında, ayrıca devlet tarafından

Dergisi, Y. 2008-Haziran, C. 12, S. 1, s. 1-18, s. 3, 4, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://idari.cu.edu.tr/dergi/2008/T%C3%BCm_2008_Cilt12_Say%C4%B11_1-19.pdf.

[53] Durmuş ve Tekşen, s. 17. Kayahan, s. 17.
Ayrıca bkz. Kindleberger, Charles P. (1988). La Grande Crise Mondiale 1929-1939, Paris, s. 312, 313.

[54] Bonneau, Thierry ve Drummond, France (2001). Droit Des Marchés Financiers, Paris, s. 180-186.

[55] Tandoğan, 1985, s. 332.
Aksi yönde, swap şeklinde anılan finansal aracın hukuken trampa kavramı nezdinde değerlendirilmesi, hatta karşılıklı hizmet değiş tokuşunun da trampa olarak nitelenmesi gerektiği yönünde bkz. Mainguy, s. 206; Bénabent, s. 190. Dutilleul ve Delebecque, s. 440.

[56] Dutilleul ve Delebecque, s. 438. Aynı yönde açıklamalar için bkz. Serozan, 2002b, s. 179. Ayrıca bkz. Serozan, 2002a, s. 1228, 1229.

sıkça müdahale gören tarım gibi marketlerde, trampa, gerek devlet, gerek bireyler tarafından sıklıkla kullanılır[57].

18'inci yüzyılın aksine bugün, mal değişim sözleşmesi, yerel piyasaları canlandırıp genişleten, en önemlisi paraya dair siyasî dalgalanmalardan etkilenmeyen bağımsız bir ekonomik araç olarak kabul edilebilir[58]. 1970'li yıllardan itibaren, mal değişiminin geleceği her bir markete mahsus olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu incelemeler, iktisat ilminin akademik eserlerini derleyen ansiklopedilerde sayılmaktadır[59].

Anderson ve *van Winccop*, 2004 yılında yaptıkları bir araştırmada, gelişmiş ülkelerin emtia edinme işinin %74'ünü döviz dışı değişim araçlarıyla yaptığını tespit etmiştir. Artık ulusal ve uluslararası ticaretin yeni potansiyelini ölçmek için trampa akitleri de dikkate alınmalıdır[60].

Sadece Avrupa Birliği pazarında, 2002 yılında, trampa sözleşmelerinin toplam tutarı 26.300.000.000-Euro tutarındadır. 1999 yılından bu yana, trampa sözleşmelerinin market hacmi, hem Euro, hem de Dolar bazında iki katına fırlamıştır. Trampa sözleşmesi, finans pazarında günden güne daha büyük başarı kazanmakta ve Euro'yu kenara iten bir finans ajanı olarak ortaya çıkmaktadır[61].

Açık *network* havuzlarda akdedilen elektronik mal değişim sözleşmeleri, bu havuz ortamlarına uzun süreli üyelik sözleşmeleriyle birlikte incelenmeye muhtaçtır. Kanada'da bu konunun kanunla düzenlenmesi hususunda taslak içeren bir eser kaleme alınmıştır[62]. Türk Hukuku'nda da, *barter* kurumunun Türk Borçlar Kanunu'nda düzenlenmediği; buna karşılık sözleşme serbestisi ilkesi çerçevesinde

[57] Mainguy, s. 205, 206.
[58] Béraud, Alain (2014). De l'analyse des échanges à la théorie classique du marché (Online), s. 1-19, s. 2, 18, 19, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www3.u-cergy.fr/beraud/echanges.pdf.
[59] Wasserman, P., Georgi, C. ve Woy J. (1980). Encyclopedia of business information sources, Fourth edition, USA-Detroit/Michigan, s. 199.
[60] Cheptea, Angela (2005). Intégration commerciale et déterminants non-traditionnels des échanges: institutions et réseaux (Online), Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université de Paris I au discipline sciences économiques, Paris, s. xiii, xiv, Erişim Tarihi: 1.3.2014, http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/18/68/22/PDF/dissertation.pdf (Tezin özet, giriş, sonuç ve içindekiler bilgileri).
[61] Remolona, Eli M. ve Wooldridge, Philip D. (2003). Marché des contrats d'échange de taux d'intérêt en euros (Online), Rapport trimestriel BRI, s. 47-56, s. 47, 49, Erişim Tarihi: 1.3.2014, http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0303fre_f.pdf.
[62] Benyekhlef, Karim ve Gautrais, Vincent (2003). Contrat de communication électronique de longue durée entre commerçants utilisant un "réseau ouvert" (Online), Montréal, Erişim Tarihi: 1.3.2014, http://www.lex-electronica.org/docs/articles_125.pdf.

onaylandığı bilinmektedir[63].

The Business Trend Analysts dergisinin yaptığı araştırmada dünya ticaretinin % 40'ının *barter* sistemi ile yapıldığı tespit edilmiştir. Amerika'da yaklaşık beş yüz *barter* firması, tahminen dört yüz elli bin üye ile yılda dört yüz milyar dolarlık iç ve dış ticaret yapmaktadır. *The International Association of Trade Exchange* kurumunun verdiği raporda mal değişim ticaretinin Amerika'da yılda % 16'lık artış gösterdiği belirtilmiştir. Avrupa'da da *barter* kuruluşları aynı çatı altında toplanmıştır. Bu organizasyonlar, mal değişim sisteminin, yalnızca Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devleri geneline yayılması amacına değil, aynı zamanda dünya çapında popülerlik kazanması hedefine hizmet etmektedir[64].

The Economist dergisi, 2010 yılında dünya ticaretinin % 50'sinin *barter* sistemiyle yapılacağını iddia etmiş ve bu iddiası gerçek olmuştur. İsviçre'de 1934 yılında kurulan *WIR* Bankası, daha çok iç pazara ve inşaat sektöründe *barter* hizmeti vermektedir ki, bugün yaklaşık altmış üç bin üyesi bulunmaktadır. İsviçre'de mal değişimine talep yıllık % 14'lük artış göstererek dört milyar İsviçre Frangına ulaşmıştır[65]. Global ekonomik kriz döneminde kurulan İsviçreli *WIR* Bankası, ulusal kriz yönetimine adanmıştır. 1930 buhranında dünyadaki nakit, 82 bilyon dolardan 60 bilyon dolara kadar erimiş; ne var ki, İsviçre'de *WIR* Bankası sayesinde, mal karşılığı mal değişimi önlemiyle, bu bankanın nakit stokunda neredeyse hiç azalma olmamıştır[66].

Paranın değer yitirdiği zamanlarda, ulusal pazarda, yenisini getir eskisini götür mekanizması gündemde yerini bulmaktadır. Her ne kadar kanun koyucular mal değişim sözleşmesine, satış sözleşmesi yanı sıra üvey evlat muamelesi yapsa da, bu sözleşme paraya karşı güvenin azaldığı sektörlerde ve dönemlerde özel bir anlam ifade etmektedir[67]. Paranın keşfinden önce kullanılmış mal değişim sözleşmesi, paranın keşfiyle tahtını satış sözleşmesine terk etmiştir. Görünen şudur ki, insanlık tarihinin ekonomik krizlerle yüz yüze geldiği dönemlerde, paranın elde tutulması güçleşmektedir. İşte böylesine buhran dönemlerinde,

[63] Keskin, s. 31, 32, 125.
[64] Anonim (2000). Barter Nedir? (Online), Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.alomaliye.com/barter.htm.
[65] Anonim (2000). Barter Nedir? (Online), Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.alomaliye.com/barter.htm.
[66] Studer, Tobias (2006). WIR and the Swiss National Economy, Switzerland-Basel, 1998, English translation: Beard Philip H., USA-California, s. 3, 4, 8.
[67] Serozan, 2002b, s. 178.

mal değişim sözleşmesi insanoğlunun yardımına koşmaktadır[68]. Mal değişim sözleşmesi tarihte satıştan önce kendini gösterdiği gibi, ekonomik bakımdan anormal süreçlerde de satımın yerini almak üzere yeniden doğmaktadır. Böylece, para ve çeşitli mal kıtlığında, hatta para değerinde önemli düşüşler meydana geldiğinde, özetle ekonomik açıdan anormal zamanlarda, mal değişim sözleşmesine başvurulmaktadır[69]. Dünya genelinde ekonomik sorunlar devam ettikçe para olmazsa olmazlığını yitirmektedir. Böylece, değişim araçlarından en önemlisi olan, satış sözleşmesinin tahakkümü, mal değişim sözleşmesi ve *barter* tarzı değişim yollarıyla zedelenmektedir[70].

İktisatçılar, gelişmekte olan ülkelerin her an krize açık olduğunu; gelişmiş ülkelerin ise krizle değil, durgunlukla karşılaştığını dile getirmektedir. Gelişmiş ülkeler, basitçe faiz oranlarını artırarak, durgunluk sorununu çözebilmektedir. Gelişmekte olan ülkeler hizmetine kriz teorileri ortaya konulmaktadır[71].

"Dünyada, paraya itibarını iade etmek kadar güç şey yoktur". Paranın iflası katidir. Her ülke parası iflas ettiğinde, yenileme sürecine adım atılır[72]. İşte bu zor süreçte, mal değişim sözleşmesi ekonomiyi dirilterek, paraya ve dolayısıyla satış sözleşmesine itibarını iade eder. Mal değişim sözleşmesi, az gelişmiş ve sanayileşmiş ülkeler arasındaki ticarette de giderek önem kazanmaktadır. Bu yöntem ödeme için yeterli dövizi olmayan fakat satmak istediği malı olan ülkelerin başvurduğu kolay bir yoldur. Yani iki ülke arasında mal ile malın ters yönde aktığı iki yönlü ticaret olayına, çoğunlukla nakit sıkıntısı çeken ülkeler dâhil olmaktadır[73]. Özellikle gelişmekte olan ülke, gelişmiş ülkeden, karşılığında fabrika emtiası vererek teknoloji alabilir. Böylesine uluslararası sözleşmeler, genel anlamda trampadan farklı algılanmamalı, trampa şeklinde vasıflandırılmalıdır[74].

---

[68] Belen, s. 12.
[69] Tandoğan, 1985, s. 331, 332. Tandoğan, 1990, s. 338.
[70] Belen, s. 182.
[71] Karabulut, Gökhan (2007). Finansal Kriz Teorileri, İktisadın Dama Taşları, Ekoller-Kavramlar-İz Bırakanlar IV, İstanbul, s. 7-9, 13, 14.
[72] Gonnard, Robert (1938). Kâğıt Para (Online), Tercüme: Suvla Refii Şükrü, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 4, S. 16, Y. 1938, s. 728-759, s. 752-758, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023006384/1023005908.
Gonnard, Robert (1939). Para Ekonomisi (Para Tarihi-Para Teorileri-Para Sistemleri), Tercüme: Suvla Refii Şükrü, İstanbul, s. 200, 201.
[73] Yetik, Edip (2007). Dış Ticarette Ödeme Şekilleri (Online), Gümrük Dünyası Dergisi, C. 55, Y. 2007, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/55/8.html.
[74] Dutilleul ve Delebecque, s. 441.

Ekonomide yeni enstrümanlar ve yeni politikalar ortaya çıkmaktadır. İş dünyası bir yandan bu yeniliklere alışmakta zorluk çekmekte, diğer yandan alternatif modellerin avantajlarından memnun olmaktadır. Yeni araçlardan birisi de, mal değişim temeline dayalı *barter* ve benzeri tekniklerdir. Artık emtiayı emtia ile ödeme şeklindeki ilkel değiş tokuş tarzı modern ekonomide giderek daha kalıcı yer edinmektedir. Teknoloji ile bilişim ve sair dijital iletişim tekniklerinin gelişimi, "trampayı yeniden gündeme taşımış, para yerine malı malla ödeme, böylece ticareti daha geniş alana yayma olasılığı yeniden konuşulur olmuştur"[75]. Öyleyse, muhtemel kriz dönemlerinde ekonominin işlemeye devam etmesi, özellikle değiş tokuş sayesinde ihtiyaçları karşılamanın yeknesaklaşması adına, bilhassa gelişmekte olan ülkelerde, mal değişim sözleşmesinin, popülarite kazanmayı sürdüreceği, hatta oynadığı kurtarıcı rolle ivmeli artış göstereceği rahatlıkla öngörülebilir.

SONUÇ

Paranın icadından önce insanoğlunun çeşitli ihtiyaçlarını emtiaya karşılık emtia değişimiyle karşılayan ilkel değiş tokuş modeli, trampa sözleşmesi (*permutatio*) kurumuyla tarihsel temelini Roma Hukuku'nda bulmuştur. Gerek Türk, gerek mukayeseli hukuk kanunlarında, mal değişim sözleşmesi, satış sözleşmesi hükümlerine atıfla düzenlenmiştir. Para karşılığı değişimin esas olması itibariyle, yirminci yüzyılın başlarından bu yana kanun koyucular, satış sözleşmesini ayrıntılı düzenleme; buna karşılık, trampayı bu hükümlere atıfla kolaylaştırma yolunu tercih etmektedir.

Değişim aracı olarak paranın kullanılmaya başlaması, mal değişim sözleşmesinin, satış sözleşmesinin gölgesinde dinlenmesini sağlamıştır. Ne var ki, trampanın tarihî değeri, ekonomik buhran dönemlerinde, kurtarıcı rolüyle insanoğlunun yardımına yetişmesi şeklinde vurgulanmaktadır. Para ve/veya emtia kıtlığında, hatta para değerinde önemli düşüşler meydana geldiğinde, özetle ekonomik açıdan anormal zamanlarda, mal değişim sözleşmesi, iktisadî seyrin normalleşmesine zemin hazırlamıştır.

[75] Alptekin, Erdem (2014). Barter Sistemi Ticarî Hayatımızın İçinde Alternatif Bir Finansal Araç Olarak Değerlendirilebilir (Online), Ar-Ge Bülteni, 2014 Ocak-Ekonomi Dergisi, s. 1-6, s. 3, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.izto.org.tr/portals/0/argebulten/barters%C4%B0stem%C4%B0_erdemalptek%C4%B0n.pdf.

Dünya genelinde ekonomik sorunlar devam ettikçe, değişim araçlarından en önemlisi olan paranın ve dolayısıyla hukukî perspektifte satış sözleşmesinin tahakkümü, mal değişim sözleşmesi ve *barter* tarzı yeni değişim yollarıyla zedelenmeye mahkûm gözükmektedir. Her ne kadar kanun koyucular mal değişim sözleşmesine, satış sözleşmesi yanı sıra üvey evlat muamelesi yapsa da, paraya karşı güvenin azaldığı sektörlerde ve dönemlerde, mal değişim sözleşmesinin kullanımında ivmeli artış gerçekleşecek; bu sözleşme, kurtarıcı ve düzenleyici görev ifa etmeyi sürdürecektir.

KAYNAKÇA

Acar, D. ve Tekşen, Ö. (2007). Barter Sisteminin Muhasebe Uygulamaları Açısından Önemi (Online), Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadî ve İdarî Bilimler Dergisi, Y. 2007, C. 12, S. 3, s. 1-18, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://sablon.sdu.edu.tr/fakulteler/iibf/dergi/files/2007-3-1.pdf.

Adliye Vekâleti Neşriyat Müdürlüğü (1936). Hâkimlere Mahsus Borçlar Kanunu Şerhi, Umumî Nazariyeler, Ankara.

Akıncı, Ş. (2013). Roma Borçlar Hukuku (818 Sayılı BK ve 6098 Sayılı TBK ile Mukayeseli), 1. Baskı, Konya.

Akyol, Ş. (2001). Banka Sözleşmeleri, Özel Borç İlişkileri, 3. Fasikül, İstanbul.

Alptekin, E. (2014). Barter Sistemi Ticarî Hayatımızın İçinde Alternatif Bir Finansal Araç Olarak Değerlendirilebilir (Online), Ar-Ge Bülteni, 2014 Ocak-Ekonomi Dergisi, s. 1-6, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.izto.org.tr/portals/0/argebulten/barters%C4%B0stem%C4%B0_erdemalptek%C4%B0n.pdf.

Anonim (2000). Barter Nedir? (Online), Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.alomaliye.com/barter.htm.

Atamer, M. Y. (2012). Taşınır Satımı Sözleşmesi, Türk Borçlar Kanunu Sempozyumu Makaleler-Tebliğler (Online), Derleyen: İnceoğlu Murat M., 1. Baskı, İstanbul, s. 187-221 Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.bilgi.edu.tr/site_media/uploads/files/2013/03/26/11.pdf.

Aydoğdu, M. ve Kahveci, N. (2013). Türk Borçlar Hukuku, Özel Borç İlişkileri, 1. Baskı, İzmir.

Becker, H. (1993). İsviçre Borçlar Kanunu Şerhi, Çeviren: Dura Suat A., Yargıtay Yayını No: 24, Ankara.

Belen, H. (2007). Barter Sistemi Hukukî Yapısı ve İşleyişi, 1. Bası, İstanbul.

Bénabent, A. (2001). Droit Civil, Les Contrats Spéciaux (Civils et commerciaux), Cinquième Édition, Paris.

Benyekhlef, K. ve Gautrais, V. (2003). Contrat de communication électronique de longue durée entre commerçants utilisant un “réseau ouvert” (Online), Montréal, Erişim Tarihi: 1.3.2014, http://www.lex-electronica.org/docs/articles_125.pdf.

Béraud, A. (2014). De l’analyse des échanges à la théorie classique du marché (Online), s. 1-19, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www3.u-cergy.fr/beraud/echanges.pdf.

Berki, Ş. (1953). Roma’da Borçların Kaynakları (Online), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1953, C. 11, S. 3-4, s. 134-173, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1954-11-03-04/AUHF-1954-11-03-04-Berki.pdf (Berki, 1953).

Berki, Ş. (1973). Borçlar Hukuku, Özel Hükümler, Ankara (Berki, 1973).

Bonneau, T. ve Drummond, F. (2001). Droit Des Marchés Financiers, Paris.

Burcuoğlu, H. (2014). 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu İle Getirilen Yenilikler (Online), s. 1-91, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.muglabarosu.org.tr/upload/UserUpload/file/TBK_SUNUM-HB.pdf.

Cheptea, A. (2005). Intégration commerciale et déterminants non-traditionnels des échanges: institutions et réseaux (Online), Thèse pour obtenir le grade de docteur de l’Université de Paris I au discipline sciences économiques, Paris, Erişim Tarihi: 1.3.2014, http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/18/68/22/PDF/dissertation.pdf (Tezin özet, giriş, sonuç ve içindekiler gibi bilgileri).

Daeppen, O. (1936). Le Code Fédéral des Obligations (Articles 1 à 551), Édition Française: Reymond Charles, Zurich.

Dalamanlı, L. (1977). Borçlar Kanunu Şerhi, C. 2, Madde: 182-544, 1. Baskı, Ankara (Dalamanlı, 1977).

Dalamanlı, L., Kazancı, F. ve Kazancı, M. (1990). İlmî ve Kazaî İçtihatlarla Açıklamalı Borçlar Kanunu, C. 3, 1. Baskı, İstanbul (Dalamanlı, 1990).

Dutilleul, F. C. ve Delebecque, P. (1993). Contrats civils et commerciaux, Deuxième Édition, Paris.

Erdoğmuş, B. (2012). Roma Borçlar Hukuku Dersleri, 2. Baskı, İstanbul.

Eskicioğlu, O. (2014). Tarihte Ekonomik Dönemler Sistemler ve İslamiyet (Online), Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.enfal.de/oe112.htm.

Feyzioğlu, N. F. (1980). Borçlar Hukuku, İkinci Kısım, Akdin Muhtelif Nevileri (Özel Borç İlişkileri), C. 1, 4. Bası, İstanbul.

Gonnard, R. (1938). Kâğıt Para (Online), Tercüme: Suvla Refii Şükrü, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. 4, S. 16, Y. 1938, s. 728-759, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuhfm/article/view/1023006384/1023005908 (Gonnard, 1938).

Gonnard, R. (1939). Para Ekonomisi (Para Tarihi-Para Teorileri-Para Sistemleri), Tercüme: Suvla Refii Şükrü, İstanbul (Gonnard, 1939).

Gönenç İlçin, F. ve İpek, N. (2013). Roma Borçlar Hukuku Pratik Çalışmaları 2. Baskı, İstanbul.

Gönenç İlçin, F. (2009). Roma Akitler Sistemi ve Permutatio (Trampa), Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2009, S. 1, s. 201-218.

Gümüş, A. M. (2008). Borçlar Hukuku, Özel Hükümler, C. 1, 1. Baskı, İstanbul (Gümüş, 2008).

Gümüş, A. M. (2013). Borçlar Hukuku, Özel Hükümler, C. 1, 3. Bası, İstanbul (Gümüş, 2013).

Günal, N. A. (1998). Roma Hukuku'nda Kazandırıcı Zamanaşımı ile Mülkiyetin İktisabının Yeri ve Önemi (Online), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1998, C. 47, S. 1-4, s. 119-136, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1098/1677.pdf.

Gürten, K. (2007). Roma Hukuku'nda Kefalet Akdi, 1. Baskı, Ankara.

Jean, G. (1974). Le Droit Privé Romain, Paris.

Kaneti, S. (1968). İsviçre Federal Mahkemesi'nin Borçlar Hukuku Kararları (1955-1964), C. II, Özel Borç İlişkileri, Borç İlişkilerinde Yasaların Çatışması, Ankara.

Kara, H. (2013). 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun Getirdiği Yeni Düzenlemeler (Online), Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Y. 2013, C. 107, s. 353-388, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2013-107-1299.

Karabulut, G. (2007). Finansal Kriz Teorileri, İktisadın Dama Taşları, Ekoller-Kavramlar-İz Bırakanlar IV, İstanbul.

Keskin, A. D. (2004). Barter Sözleşmesi, 1. Baskı, Ankara.

Kılıçoğlu, A. M. (2008). Türk Borçlar Kanunu Tasarısı'na Eleştiriler: Rapor, 1. Baskı, Ankara.

Kindleberger, C. P. (1988). La Grande Crise Mondiale 1929-1939, Paris.

Kohler, Eric L. (1955). A dictionary for accountants, Seventh edition, USA.

Koschaker, P. ve Ayiter, K. (1983). Modern Özel Hukuka Giriş Olarak Roma Özel Hukuku'nun Ana Hatları, 7. Bası, Ankara.

Mainguy, D. (2006). Contrats Spéciaux, Cinquième Édition, Paris.

Marzo, D. S. (1954). Roma Hukuku, Çeviren: Umur Ziya, 5. Tabından Çeviri, 1. Baskı, İstanbul (Marzo, 1954).

Marzo, D. S. (1959). Roma Hukuku, Beşinci Tabından Çeviren: Umur Ziya, 2. Baskı, İstanbul (Marzo, 1959).

Mauss, M. (1924). Essai sur le don: Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives, Extrait de l'Année Sociologique (Online), Seconde série, T. 1 (1923-1924), Erişim Tarihi: 28.2.2014,

http://anthropomada.com/bibliotheque/Marcel-MAUSS-Essai-sur-le-don.pdf.

Mock, S. (2008). Schuldrecht Besonderer (Online), Teil: II, s. 1-10, Erişim Tarihi: 14.4.2014, http://www.uni-hamburg.de/fachbereiche-einrichtungen/handelsrecht/Sommersemester2008_/TauschSchenkung.pdf.

Oğuz, A. (1998). Roma Hukuku'nda Mülkiyetin Devir İşlemlerinden Biri Olan Tradio'nun Sebebe Bağlılığı (Iusta Causa Traditionis) (Online), Ankara Üniversitesi

Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 1998, C. 47, S. 1-4, s. 49-83, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1088/1667.pdf.

Olgaç, S. (1977). Satış Trampa Bağışlama, Ankara.

Öksüz, N. (2010). Borçlar Kanunu Tasarısı m.281-282 ve Gerekçeleri, Erişim Tarihi: 13.4.2014, http://www.turkhukuksitesi.com/serh.php?did=8997.

Öz, T. M. (2011). Yeni Borçlar Kanunu'nun Getirdiği Başlıca Değişiklikler ve Yenilikler, 1. Baskı, İstanbul.

Perroux, F. (1960). Économie et Société (Contrainte-Échange-Don), Paris.

Rado, T. (1963). Roma Hukuku Sahasında Bazı Yeni Görüşler (Online), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Y. 1963, C. 29, S. 4, s. 1089-1101, Erişim Tarihi: 28.2.2104, http://www.journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/hukukmecmua/article/download/4984/4524 (Rado, 1963).

Rado, T. (1967). Roma Hukuku Dersleri, Borçlar Hukuku, İstanbul (Rado, 1967).

Remolona, E. M. ve Wooldridge, P. D. (2003). Marché des contrats d'échange de taux d'intérêt en euros (Online), Rapport trimestriel BRI, s. 47-56, Erişim Tarihi: 1.3.2014, http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0303fre_f.pdf.

Rossel, V. (1920). Manuel du Droit Fédéral des Obligations, Tome Première, Lausanne et Genève.

Saint Alary, H. C. (2014). Droit des contrats spéciaux: vente et échange (Online), s. 1-3, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.unjf.fr/86-cours/165-droit-des-contrats-speciaux-vente-et-echange.

Schmidlin, B. ve Cannata, C. A. (1991). Droit Privé Romain II (Obligations-Successions-Procédure), Lausanne.

Serozan, R. (2002a). Atipik Sözleşmelere Uygulanacak Kuralların Seçiminde İzlenecek Yol, İlginç Bir Paradigma: Üstüne Denklik Parası Ödenerek Eski Aracın Yenisiyle Trampası, Prof. Dr. Ömer Teoman'a 55. Yaş Gün Armağanı, C. II, İstanbul, s. 1223-1232 (Serozan, 2002a).

Serozan, R. (2002b). Borçlar Hukuku Özel Bölüm, 1. Baskı, İstanbul (Serozan, 2002b).

Stephenson, A. (1992). A History Of Roman Law With A Commentary On The Institutes Of Gaius And Justinian, Second edition, USA-Boston.

Studer, T. (2006). WIR and the Swiss National Economy, Switzerland-Basel, 1998, English translation: Beard Philip H., USA-California.

Tahiroğlu, B. (2013)., Roma Borçlar Hukuku, Yeni 1. Bası, İstanbul.

Tandoğan, H. (1985). Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, C. I/1, Ankara (Tandoğan, 1985).

Tandoğan, H. (1990). Borçlar Hukuku, Özel Borç İlişkileri, C. I/1, Ankara (Tandoğan, 1990).

Tüm, K. (2008). Barter Sistemi ve Muhasebe Uygulamaları (Online), Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi, Y. 2008-Haziran, C. 12, S. 1, s. 1-18, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://idari.cu.edu.tr/dergi/2008/T%C3%BCm_2008_Cilt12_Say%C4%B11_1-19.pdf.

Umur, Z. (2010). Roma Hukuku Ders Notları, 3. Baskı, İstanbul.

Villey, M. (1960). Le Droit Romain, Paris.

Wasserman, P., Georgi, C. ve Woy J. (1980). Encyclopedia of business information sources, Fourth edition, USA-Detroit/Michigan.

Weil, L. R., O'Brien, C. P., Maher, M. M. ve Stickney, P. C. (1994). Accounting: the language of business, Ninth edition, USA-Arizona.

Yavuz, C. (2002). Türk Borçlar Hukuku Özel Hükümler, 6. Baskı, İstanbul (Yavuz, 2002).

Yavuz, C. (2013). Prof. Dr. Cevdet Yavuz Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Yayıma Hazırlayanlar: Acar Faruk/Özen Burak, 12. Baskı, İstanbul (Yavuz, 2013).

Yavuz, C. (2014). Türk Borçlar Hukuku Özel Hükümler, Yayıma Hazırlayanlar: Acar Faruk/Özen Burak, 9. Baskı, İstanbul (Yavuz, 2014).

Yavuz, N. (1983). Uygulamadan Örnekler (Online), Ankara Barosu Dergisi, Y. 1983, S. 3-4, s. 43-53, Erişim Tarihi: 28.2.2014, http://www.ankarabarosu.org.tr/siteler/ankarabarosu/tekmakale/1983-3-4/3.pdf.

Yetik, E. (2007). Dış Ticarette Ödeme Şekilleri (Online), Gümrük Dünyası Dergisi, C. 55, Y. 2007, Erişim Tarihi: 10.3.2014, http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/55/8.html.

Zevkliler, A. ve Gökyayla, E. (2013). Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, 13. Bası, Ankara.

KISALTMALAR

art	: Article (Madde)
Bkz	: Bakınız
C	: Cilt
CC	: Code Civil (Fransız Medenî Kanunu)
CO	: Code des obligations (İsviçre Borçlar Kanunu)
Dpn	: Dipnot
E	: Esas
EBK	: 818 Sayılı Mülga Borçlar Kanunu
GCC	: German Civil Code (Alman Medenî Kanunu)
HD	: Hukuk Dairesi
HGK	: Hukuk Genel Kurulu
İİBF	: İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi
K	: Karar
m	: Madde
RG	: Resmî Gazete
s	: Sahife
S	: Sayı
sec	: Section (Paragraf)
T	: Tarih
TBK	: 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu
USA	: United States of America (Amerika Birleşik Devletleri)
Y	: Yıl
Yarg	: Yargıtay

KAMU YÖNETSEL TEFTİŞ VE DENETİM SİSTEMİ VE YENİDEN YAPILANMASI

Ömer YÜREKLİ*

ÖZ

Türkiye'de kamu yönetsel teftiş ve denetim sistemi Osmanlı idari sisteminin devamı şeklinde gelişmiştir. Cumhuriyet döneminin köklü denetim birimlerinin 19. yüzyılın son çeyreğinde oluştuğunu söylemek mümkündür. O dönemde oluşturulan idari yapılar Cumhuriyet dönemine aktarılarak geliştirilmiştir. 2004 yılına kadar yönetsel denetim sisteminin kahir ekseriyeti itibariyle teftiş kurullarından oluşturulduğu görülmektedir. Bu tarihe kadar olan süreçte kurulan müstakil kamu kurumlarında teftiş kurulu oluşturulması, standart hale gelmiştir. Ancak bu tarihten sonraki süreçte teftiş kurullarının varlıkları tartışmalı bir duruma gelmiştir. 2004 yılından itibaren yeniden yapılandırılan kamu kurum ve kuruluşlarında teftiş kurullarının yapısının değiştirildiği, denetim birimlerinin isimlerinde, denetim elemanlarının unvanlarında ve yetkilerinde farklılıkların ortaya çıktığı, denetimle ilgili kamuoyunda bu hususların sorun olarak algılandığı görülmektedir.

2004 sonrası diğer önemli bir gelişme de, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile KİT'ler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi kurulmasının zorunlu hale getirilmesidir. Ancak bu birimler fonksiyonel olmaması, görev ve yetki alanları bakımında diğer denetim birimleri ile sıkıntılar yaşaması, kamu yönetimiyle uyuşmazlık yaşaması gibi bir çok hususta eleştirilmiştir.

1940'lı yıllardan itibaren kamu yönetsel denetim sisteminde, kamu yönetimini inceleyen uzmanlar/kurumlar tarafından, denetim birimlerinin yapılanmasından işleyişine, denetim elemanlarının işe alınmasından yetiştirilmesine, denetim anlayışına kadar geniş bir yelpazede sorunlar tespit edilerek çözümler üretildiği görülmektedir. Günümüzde de bu sorunların devam ettiği, yukarıda kısmen belirtildiği üzere denetimle ilgili kamuoyunda kabul görmektedir. Bu makalede, yönetsel denetim sisteminin en önemli unsurları

* Sağlık Başdenetçisi, Sağlık Bakanlığı, omer_yurekli@hotmail.com

M.G.T: 02.03.2015 / D.S.T: 03.04.2015

olan teftiş ve denetim birimlerinin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri, tarihsel boyutu ve uluslararası uygulama örnekleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler : Teftiş, Denetim, İç Denetim, Yeniden Yapılanma

PUBLIC ADMINISTRATIVE INSPECTION AND CONTROL SYSTEM AND RESTRUCTURING

ABSTRACT

The system of the administrative inspection and control in Turkey has been improved as a continue of Ottoman system. It is possible to say that the fundamental control units of the Republic period was formed in the last quarter of 19 th century. It seens that the administrative control system was mostly constituted by the inspection board until 2004. In this process it was standard that an inspection board was constituted in a separate public institution. After 2004 the beings of the inspection board are contentious. It is observed that the structures of the inspection board are changed, that there are some differences in the names of control units, in the title of the control personnels and their authorities, and that these matters are perceived as a problem by related public view in reformed public commission and organization.

There is an other important improvement after 2004, it became compulsory to constitute an internal control unit in the public comissions and organizations excluding KİT by 5018 law. But this unit were criticized because of being not functional, that they lived problems with the other control units about the areas of duties and authorities and disagreement with public administration.

It is observed that solutions are detected and produced on the function and the structure of the control units, engaging and educating of the control personnels, and control approach in the system of the public administrative after 1940' s. And those problems continue today, too. In this article, the most important elements of the inspection and control of the problems and solutions brought to these problems of administrative control system , were examined by considering the historical dimension and international practices.

Key words : *Inspection, Control, Internal Control, Restructuring*

GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğunun 19. yüzyılın ikinci yarısında Fransa örneğinden esinlenerek oluşturduğu yönetsel denetim siteminin Cumhuriyet dönemine intikal ettiği, 2004 yılına kadar sürekli gelişme kaydettiği ve kahir ekseriyeti itibariyle teftiş kurullarından oluştuğu görülmektedir. Anılan tarihe kadar olan süreçte bünyelerinde teftiş kurulu bulunması, meydana getirilen müstakil kamu kurumlarının olmazsa olmazı olmuştur. Bu durum, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 15/07/2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile değişmiştir. Zira bu Kanundan sonraki süreçte teftiş kurullarının varlıkları tartışmalı hale gelmiştir. Zikredilen Kanunun TBMM' de kabulünden itibaren 2011 yılına kadar olan süreçte yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurullarının isimlerinin değiştirildiği, bu dönemde daha çok "Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı" isminin tercih edildiği görülmektedir. Örneğin dağınık durumdaki sosyal güvenlik kuruluşlarının birleştirilmesi neticesinde meydana getirilen yapılanmada teftiş birimi için bu isim tercih edilmiştir. Keza reorganize edilen Vakıflar Genel Müdürlüğünde de aynı durumu görmek mümkündür. 2011 yılında birçok Bakanlık yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılandırılma sonrasında teftiş kurullarının yapısının değiştirildiği, denetim birimlerinin isimlerinde, denetim elemanlarının unvanlarında ve yetkilerinde farklılıkların ortaya çıktığı görülmektedir.

2004 sonrası diğer önemli bir gelişme de, 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarında oluşturulması düzenlenen iç denetim birimlerinin fiilen oluşturulmuş olmasıdır. 5018 sayılı Kanunla KİT'ler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim birimi kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

Oluşturulan iç denetim birimlerinin yeterince çalıştırılamadığı, fonksiyonel olmadığı hep dile getirilmiştir. Bu yönden dile getirilen bir husus da teftiş/denetim birimleri ile iç denetim birimlerinin görev ve yetki alanlarında örtüşme olması, bir başka deyişle görev alanlarının net olarak birbirinden ayrılamamış olması konusudur. Bu noktada sorunlar halen devam etmektedir.

Bu çalışmada, yönetsel denetim sisteminin en önemli unsurları olan teftiş

ve denetim birimlerinin sorunları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri, tarihsel boyutu ve uluslararası uygulama örnekleri de dikkate alınarak incelenmiştir.

1. TEFTİŞ, DENETİM VE İÇ DENETİM KAVRAMLARI

1.1. Teftiş Kavramı

Teftiş kavramının sözlükler dışında tanımına (Yücel, 2009, s. 48) denetim kavramıyla kıyasladığımızda daha az rastlanılmaktadır. Bir başka deyişle literatürde denetimle ilgili çok sayıda tanıma ulaşmak mümkün iken, teftiş kavramı ile ilgili sınırlı sayıda tanıma ulaşmak mümkündür (Yürekli, 2014, s. 39).

Sorup aratmak anlamına gelen fetş (Yeğin vd., 1992) kökünden üretilen/türetilen teftiş, Türk Dil Kurumunun 1981 tarihli sözlüğünde, bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan denet olarak açıklanmıştır. Aynı sözlükte denet kelimesi, denetleme işi, kontrol olarak açıklanmıştır. Türk Dil Kurumunun 2005 tarihli sözlüğünde teftiş kelimesinin karşılığı olarak denetim kelimesi gösterilmiştir.

Teftiş ve denetim kavramlarının uygulamadaki anlamını da incelemek gerekir. Teftiş ve denetim kavramları teftiş kurullarının, müfettişlerin uygulamaları açısından, bir başka ifadeyle mesleki açıdan kıyaslandığında bazı farklılıkların olduğu görülmektedir. Teftiş kavramında insan unsurunun denetim kavramına göre daha önemli olduğu, istisnaları olmakla birlikte geleneksel resmi kullanımda teftişin genel olarak kamu kurumlarına ve görevlilerine yönelik faaliyetler için kullanılmasına karşın, denetimin daha çok kamudan özel sektöre yönelik faaliyetler için kullanıldığı; teftiş kelimesinin hukuka uygunluk denetimini aşan bir denetimi, yerindelik denetimini de kapsadığı halde denetim kelimesinin sadece hukuka uygunluk denetimi anlamında kullanıldığı; genel olarak hiyerarşik amirler tarafından yapılan denetimlere teftiş değil denetim denildiği, teftiş kelimesinin esas olarak denetim görevini meslek olarak/profesyonel anlamda yerine getiren denetim görevlilerinin etkinliklerini tanımlamak için kullanıldığı; teftiş kelimesinin öteden beri devlet teşkilatında baş yönetici adına yapılan denetim faaliyetlerini ifade etmesine karşın, denetim kelimesinin daha alt düzeyde yöneticiler adına yapılan denetim faaliyetlerini çağrıştırdığı söylenebilir (Yücel, 2009, s. 51-53).

İngiltere Kamu Denetim Forumu tarafından hazırlanan "Dış Denetim,

Teftiş ve Düzenlemenin Farklı Rolleri: Kamu İdaresi Yöneticileri İçin Rehber" başlıklı dokümanda teftişin tanımı şu şekilde yapılmıştır: " *hizmetlerin ulusal ve yerel performans standartlarını, yasal ve mesleki gereklikleri ve hizmetin kullanıcılarının ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı hakkında bağımsız bir kontrol sağlayan ve raporlamada bulunan periyodik ve hedefli bir inceleme sürecidir*." (Yörüker, 2004)

Teftiş ve iç denetim konusunda TODAİE tarafından gerçekleştirilen bir araştırma sonucunda yayınlanan kitapta; teftişin bakanın siyasi sorumluluğu ve hizmetin kamu adına yerine getirilişine ilişkin bir denetim türü olduğu, bundan dolayı yönetim içinde doğrudan doğruya örgütlendirilemeyeceği, teftişin hem rutin olarak merkez, taşra ve bağlı, ilgili ilişkili kuruluşlar temelinde hizmetin denetimini, hem de rutin denetime bağlı olarak veya olmayarak soruşturma, inceleme süreç ve araçlarını kapsayan bir faaliyetin genel adı olduğu, teftiş denetiminin karakteristiğinin bakanın siyasi sorumluluğu kapsamında hizmetin denetlenmesi olduğu; teftiş faaliyetindeki denetimin tek başına bir anlam ifade etmeyeceği, soruşturma ve incelemenin denetimin ayrılmaz parçaları olduğu, soruşturma ve inceleme ile birlikte bir denetim faaliyetinin ancak teftiş başlığı altında toplanabileceği belirtilmiştir (Akbulut vd., 2012). Bu tanımlamada teftiş ve denetim kavramları arasındaki farklılığın açık bir şekilde ortaya konulduğu görülmektedir.

Bazı sözlüklerde teftiş ve denetim eş anlamlı sözcükler olarak kullanılmakta ise de, bu sözcükler yukarıda belirtilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, eş anlamlı değillerdir. Teftiş denetim faaliyetinin yanı sıra inceleme ve soruşturma faaliyetini de kapsayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Yürekli, 2014, s. 43).

1.2. Denetim Kavramı

Denetim konusunda en çok tanım yapılan alanlardan biri İşletme Yönetimi alanıdır. Bu alanda çok sayıda tanım yapıldığını görmekteyiz (Yürekli, 2014, s. 36). Pekiner "İşletme Denetimi" isimli kitabında (1988, s. 4) denetim fonksiyonunu; "*işletmedeki diğer fonksiyonların neyi, nasıl ve hangi ölçüde başardığını araştıran ve saptayan bir yönetim faaliyeti*" olarak tanımlamaktadır.

Daha genel bir tanım yapmak gerekirse, denetimin, bir karşı devinim,

tepki ve bunun sonucunda çeşitli dengeler oluşturan bir işlev olduğunu, bu anlamda hücreden evrene kadar mikro ve makro kozmik yapılarda ve düzenlerde var olan zorunlu bir durum olduğunu, bu nedenle devinimin olduğu her yerde, her yapıda ve her durumda denetimin varlığından söz edilebileceğini (Atay, 1999, s. 3) ifade edebiliriz.

Yüzgün, denetimi; bir kişi, bir kurum veya iktidarın değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin, yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kuralar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlar olarak tanımlamıştır (1984, s. 20).

Denetimin kapsamlı ve iddialı bir tanımı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) 39. maddesinde yapılmıştır. Bu maddede denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır, şeklinde tanımlanmıştır (TBMM, 2004a).

1.3. İç Denetim Kavramı

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir (5018 sayılı Kanun, m. 63).

Ülkemizde iç denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan iç denetim birimleri tarafından yapılabildiği gibi, 1800’ lü

yılların son çeyreğinden itibaren var olan teftiş kurulları/ birimleri tarafından da yapılmaktadır.

2- YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN TARİHİ VE MEVCUT DURUM

2.1. Yönetsel Denetim Sisteminin Tarihi

2.1.1. Osmanlı Teftiş Sistemi

Türk kamu yönetiminde yönetsel denetim sisteminin en önemli unsuru olan Teftiş Kurullarının Türk Hukuk sistemine Fransa'dan esinlenerek girdiği bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Döneminde yenileşme hareketleri başlamıştır. Bir kısım eski kurumlar kaldırılarak yerlerine yeni kurumlar oluşturulmuştur. Bu çerçevede Divan-ı Hümayun kaldırılarak (1835) yerine vekaletler (bakanlıklar) oluşturulmuştur (Bozkurt, 2010, s. 270-271).

Genel olarak Vekaletlerin oluşturulması ile birlikte çeşitli vekaletler bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, daha sonra da Teftiş Heyetlerinin (Teftiş Heyeti Reislikleri) oluşturulduğunu söyleyebiliriz. Günümüzde de varlığını sürdüren bir çok köklü teftiş kurulunun bu dönemlerde ortaya çıktığını görmekteyiz (Yürekli, 2011, s. 28).

Yukarıda da kısmen belirtildiği üzere, Türk İdare Sistemi büyük ölçüde Fransa'dan esinlenmiştir. Bu kapsamda genel kamu yönetiminde olduğu gibi, idarenin iç denetimi konusunda da Fransa örneğinden esinlenilmiştir. Teftiş Heyeti modeli Fransa'dan alınmıştır. Tarihte ilk Genel Müfettiş veya Teftiş Kurulu Başkanının Fransa'da görevlendirilmiş olduğu bilinmektedir. Fransa Kralı XIV. Louis tarafından 1668 yılında ordunun savaşa hazır olup olmadığının tespiti ve rapor edilmesi amacıyla böyle bir görevlendirme yapılmıştır (Karatepe, 2011, s. 14,19). Dolayısıyla idari denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin Kıta Avrupası'nın en önemli ülkeleri arasında yer alan Fransa'da başlatıldığı söylenebilir (Yürekli, 2014, s. 56).

Fransa'da Askeri alanda uygulanan teftiş sistemi daha sonraları diğer diğer alanlara da yayılmıştır. Bunun sonucu olarak Fransa'da 1816 tarihi itibariyle her bakanlık bünyesinde teftiş kurullarının oluşturulduğu ve bu yapının tüm değişimlere karşın korunduğu bilinmektedir (Kandeğer ve Alıcı, s. 92).

2.1.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemini iki alt döneme ayırarak incelemek olanaklıdır: 1923-2004 dönemi ve 2004 sonrası dönem.

2.1.2.1. 1923-2004 Dönemi

Bu dönemin en temel karakteristiğinin, teftiş kurulu modelinin gelişen bir trend izlediği, yönetsel denetim sistemi içerisinde teftiş kurulu modelinin temel olduğu söylenebilir.

Ana hatlarıyla ifade etmek gerekirse**;** dönem içerisinde Osmanlı İmparatorluğundan devralınan teftiş kurulu modelinin geliştirilerek yaygınlaştırıldığı, Teftiş Heyeti Reisliği kavramının terk edilerek yerine, Teftiş Kurulu Başkanlığı kavramının kullanıldığı, Teftiş Heyetinin isminin Teftiş Kurulu olarak değiştirildiği, başlangıçta az sayıda kurum bünyesinde Teftiş Kurulu var iken, bunun zaman içerisinde yaygınlaştığı, Genel Müfettişlik ihdas edilerek bir süre uygulandığı, Genel Müfettişlik uygulamalarının asayiş sağlamak amacıyla mülki idare temelinde oluşturulduğu, idari ve siyasi yapılanmalar olmaları nedeniyle Umumi Müfettişliklerin klasik Müfettişlik uygulamalarından farklı olduğu görülmektedir (Yürekli, 2014, s. 57-58).

Dönemde içerisinde ayrıca kontrolörlük birimleri ile murakabe (murakıplık) birimleri oluşturulmuştur.

Genel olarak baktığımızda; 2004 yılına kadar olan dönemde, Bakanlıkların, özellikle Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi büyük Bakanlıkların ve Başbakanlığın bünyesinde; keza müstakil Genel Müdürlükler ve Başkanlıkların kahir ekseriyetinde Teftiş Kurulları oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu dönem için şunu rahatlıkla söyleyebiliriz: Yeni oluşturulan müstakil kamu idarelerinde, danışma ve denetim birimleri içerisinde "teftiş kurullarının" bulunması bir standart olmuştur (Yürekli, 2013).

Teftiş ve denetim birimlerinin sayısal durumuna bakacak olursak; 2002 yılında yapılan bir çalışmaya göre; genel yönetimde denetleme kurulu, teftiş kurulu, hesap uzmanları kurulu, murakıplar kurulu, denetleme dairesi, kontrolörlük ve denetmenlik adları altında 171 denetim birimi yer almakta olup,

teftiş ve denetim birimlerinde yaklaşık 14000 denetim elemanı görev yapmaktadır (Sanal, 2002, s.XXIII- XXIV).

2.1.2.2. 2004 Sonrası Dönem

Türk kamu yönetiminde, teftiş kurulları açısından 2004 yılını milat olarak kabul edebiliriz. Zira Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun bu tarihte çıkartılmıştır. 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı bu kanun her ne kadar veto edilmiş de olsa, sonrasında Türkiye' nin teftiş kurulları politikasını temelden etkilemiştir (Yürekli, 2013).

Veto edilen 5227 sayılı Kanun kamu yönetiminde denetim paradigmasını değiştirmiştir. Artık teftiş kurullarının mevcudiyeti ve müstakil kamu idarelerinde standart bir birim olarak bulunmaları tartışmalı hale gelmiştir (Yürekli, 2014, s. 59).

2004 sonrası dönemde, özellikle 2011 yılında; 06.04.2011 tarihli ve 6223 Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu çerçevesinde Bakanlıkların pek çoğu Kanun Hükmünde Kararnamelerle (KHK) yeniden yapılandırılmıştır. Bu yapılandırılma sonucunda, Bakanlıkların teşkilat yapılarını düzenleyen KHK'larla teftiş kurulları da düzenlemeye tabi tutularak, yeniden yapılandırılmıştır.

Dönem içerisinde iç denetim birimleri oluşturulmuştur. 1990'lı yıllarda özel sektörde, 2000'li yılların başından itibaren bankalarda uygulamaya konulan iç denetim, 5018 sayılı Kanunla KİT'ler dışındaki kamu kurumlarında zorunlu hale getirilmiştir. Dolayısıyla kamu kurumlarında iç denetim birimlerinin oluşturulması 2004 sonrasında realize olmuştur.

2.2. Mevcut Durum

Türkiye' de idari teftiş ve denetim birimlerini şu şekilde sıralayabiliriz: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu; Başbakanlık, Bakanlıklar, bağımsız Genel Müdürlükler ve kurumlar bünyesinde bulunan teftiş kurulları, kontrolörler başkanlıkları, iç denetim birimleri ve diğer denetim birimleri. Diğer denetim birimleri olarak rehberlik ve teftiş başkanlıkları, rehberlik ve denetim başkanlıkları,

denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlıklarını sayabiliriz.

2004 sonrasında, bilhassa 2011 yılında yapılan düzenlemeler sonrasında teftiş ve denetim birimlerinde hem denetim birimlerinin isimleri ve hem de denetim elemanlarının unvanları açısından önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır. Önceleri teftiş kurulu başkanlığı olan birçok bakanlık ve kamu kurumunda, yeniden yapılanma sonrasında rehberlik ve teftiş başkanlığı, rehberlik ve denetim başkanlığı, denetim hizmetleri başkanlığı ve denetim hizmetleri daire başkanlığı gibi farklı birim isimleri ortaya çıkmıştır.

Öte yandan, denetim elemanı unvanı müfettiş olan bazı bakanlık ve kamu kurumlarında denetçi ve uzman unvanlarının kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

Genel olarak kamu yönetimine bakıldığında müfettiş unvanının genel kabul görmekle birlikte, 2011 sonrasında denetçi ve uzman unvanlarının (denetimle yetkili) da sisteme girdiği anlaşılmaktadır (Yürekli, 2014, s.67)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yürütülen "Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim" başlıklı araştırması sonucuna göre, üniversiteler ve yerel yönetimler hariç, Türk kamu yönetiminin merkez yönetimi bünyesinde 5477 müfettiş, 1307 kontrolör ve 506 iç denetçi görev yapmaktadır. Bu bilgiler çerçevesinde bilgileri eksik bulunan birimlerde çalışanlar, yerel yönetimler ve üniversiteler hariç olmak üzere, Türk kamu yönetiminde yaklaşık olarak 8886 denetim çalışanı görev yapmaktadır (Akbulut vd., 2012, s. 688-699).

3. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN YAPISAL SORUNLARI

Teftiş ve denetim birimleri genel kamu yönetiminin bir parçası durumundadır. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, yaşadığı sorunlar, yeniden yapılanması, dönüşmesi ve küresel bazdaki gelişmeler doğal olarak yönetsel teftiş ve denetim sistemini de etkilemektedir. Zaten yönetsel teftiş ve denetim sistemi kamu yönetimi sisteminin içerisinde değerlendirilmektedir (Yürekli, 2014, s. 189).

Yönetsel denetim sisteminin sorunları tarihsel boyutu da dikkate alınarak aşağıda özetlenmiştir.

3.1. Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark Tarafından Yapılan Tespitler

Bir dönem İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde öğretim üyesi olarak görev yapan Ord. Prof. F. Neumark, 1949 yılında Başbakanlığın emriyle Devlet idaresinde rasyonel çalışma bakımından mevcut olan noksanlıklarla bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiştir. Prof. Neumark, görüşlerini "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Rapor" da açıklamıştır.

Raporda idari sistemin yanı sıra, teftiş ve denetim konuları da ele alınmıştır. Raporun, "Teftiş meselelerine mütedair düşünceler" bölümünde; bazı teftiş kurullarının mükemmel bir şekilde çalışmasına karşın bazılarının görevlerini gerektiği şekilde yapamadıkları, fiilen çalışan müfettiş sayılarının yetersiz olduğu, mevcut müfettişlerden gerektiği gibi yararlanılamadığı, teftişle ilgili mevzuatın yeknesak olmadığı, müfettişler tarafından düzenlenen raporlara gereken önemin verilmediği, müfettiş önerilerinin kağıt üzerinde kaldığı, muhtelif teftiş kurullarının çalışmalarının gerektiği gibi koordine edilememesi nedeniyle tedahüller ortaya çıktığı, öbür yandan bazı birimlerin teftişinin ihmal edilmekte olduğu, müfettiş sayısının yetersizliğinin sebeplerinin kadro yetersizliği değil, önemli ölçüde münhaller bulunması ve mevcut müfettişlerden bir kısmının merkezde müfettişlikten başka görevlerde çalıştırılması olduğu, mevcut müfettişlerin rasyonel olmayan bir şekilde çalıştırılması nedeniyle teftiş kurullarının verimli çalıştırılamadığı; bazı müfettişlerin, belli bir yerde ciddî bir teftişin gerektirdiği süreden az veya fazla kalmakta olduğu, raporlarını bir kaç aylık ve hatta bir yıllık bir gecikme ile verebildiği, bu gibi noksanlıkların daha çok müfettişlerin çalışmalarının teftiş kurulu başkanlığı tarafından etkili bir şekilde denetlenmemesinden kaynaklandığı; bazı idare birimlerinin 5-10 yıllık bir süre içinde hiç bir surette teftiş edilmemiş olmalarına karşın, bir kısmının müteakip iki yılda ve hatta aynı yıl içinde bir kaç defa teftişe tâbi tutulduğu belirtilmiştir (Neumark, 1949).

3.2. MEHTAP Raporunda Yapılan Tespitler

Raporun "E. Teftiş ve Denetleme" bölümünde teftiş ve denetim birimleri ile ilgili konuların ele alındığı görülmektedir. Bu noktada; teftiş hizmetinin örgütlenmesinde tek ve ortak bir ölçü, statü veya organizasyon şeması olmadığının, kuruluşu, personelinin yetiştirilmesi, teftiş sonuçlarının yönetimle birlikte değerlendirilmesini sağlayacak mevzuat çıkarılması mümkün iken bu yönde çalışma yapılmamış olduğunun; müfettişliğe girişte bir standart olmadığının; teftişin veya müfettişin baskısının, çekingenlik ve korku yaratmakta olduğunun, bu durumun ise, idarede atalet doğurduğunun ve çekingenlik yarattığının; teftiş kurullarının faaliyetleri incelendiği zaman bazı hizmet tedahülleri olduğunun görüldüğünün, idari teftişin mali teftiş ve denetim ile karıştığının, Maliye Bakanlığında, beş çeşit teftiş ve denetleme görevlisi personel çalışmakta olduğunun sorunlar olarak tespit edildiği anlaşılmaktadır (TODAİE, 1963).

3.3. KAYA Raporunda Yapılan Tespitler

Devlet Planlama Teşkilatının talebi üzerine TODAİE tarafından 1988-1991 tarihleri arasında yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen ve 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi veya KAYA Raporunda, teftiş kurulları ile ilgili tespit ve önerilere de yer verilmiştir (Yürekli, 2012,s.5). Raporda Türk kamu yönetimi içerisinde yer alan Türk idari denetim sistemi alanındaki sorunların tespit edildiği görülmektedir. Bu bağlamda mezkur raporda; özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulamasının çok sınırlı ve etkisiz bir durumda bulunduğu, etkililik denetiminin üzerinde gerektiği gibi durulmadığı, bazı bakanlıklarda denetim birimi oluşturulmadığı, bazı kurumlarda sadece mali denetim yapıldığı, yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin etkili ve amaca uygun bir şekilde yapılamadığı; Başbakanlık Teftiş Kurulunun inceleme, soruşturma ve denetimde bulunma gibi çok geniş bir alanda görev ve yetkilerinin bulunduğu, ancak bu kurulun gerek yapılanması ve gerekse işleyişi noktasında görevlerini yapma gücünden yoksun olduğu; müfettişlerin denetim, soruşturma ve rehberlik görevlerinin bulunmasına karşın rehberlik etme görevinin denetim sistemi içerisinde işlerlik kazanamadığı; idari denetim alanında görev alan denetim elemanlarının göreve alınmasında ortak bir standart bulunmadığı, bazı kurumlarda sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer

dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi içine alındığı; mevcut denetim sisteminin yönetimi geliştirmeye katkı açısından yetersiz olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1991).

3.4. Veto Edilen 5227 Sayılı Kanunun Gerekçesinde Getirilen Eleştiriler

Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) genel gerekçesinde denetim sistemi ile ilgili olarak; mevcut denetim sisteminin fazla sayıda ama etkisiz olduğu, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim anlayışına sahip olduğu, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun olduğu, kamuoyu denetiminin yetersiz olduğu; çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticilerin iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilemediği; denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sisteminin son derece sorunlu bir halde olduğu, aksi taktirde, ülkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile karşı karşıya kalınamayacağı gibi eleştirilerin yapıldığı görülmektedir (TBMM, 2004b; Yürekli, 2011, s. 33).

3.5. Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Başlıklı Araştırma Projesi Kapsamında Yapılan Tespitler

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından iki yıl süren ve doğrudan doğruya konunun taraflarının katılımıyla yürütülen "Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim" başlıklı araştırma projesi kapsamında elde edilen veriler ve ulaşılan sonuçlar kitap olarak yayımlanmıştır (Yürekli, 2014, s. 197-198).

Çalışmada kamu yönetimi içerisinde yer alan Türk idari denetim sistemi alanında; teftiş birimlerinde rapor çeşitliliği ve karmaşası olduğu, Türkiye'de teftiş ve denetim faaliyetinde teftişin ve raporlamanın belli standartlarda yapılmadığı, Bakanlık ve diğer kamu kurumlarının merkez teşkilatlarının teftişinin büyük ölçüde yapılmadığı, Kamu denetim sisteminde teftiş faaliyetinin sadece taşra odaklı olarak yürütüldüğü, teftiş çalışmalarının standart ölçülere göre ve periyodik olarak

yapılmadığı, kamu denetim sisteminde teftiş denetiminin soruşturma ağırlıklı olarak yapılmakta olduğu; görüş sunma, araştırma, danışmanlık ve rehberlik faaliyetinin taşra teşkilatı merkezli olarak yapıldığı; mevcut idari sistem ile iç denetim arasında uyuşmazlık bulunduğu, iç denetim faaliyetinin istenile düzeyde yerine getirilemediği, iç denetçi başına düşen denetim sayısının düşük olduğu; iç denetim faaliyetinin teftiş denetiminin aksine merkez teşkilatı eksenli olarak yapıldığı, teftiş denetiminin sadece mevzuata uygunluk bakımından yapılmasının yetersizlik olarak görüldüğü, ceza odaklı denetimlerin hataları önlemede yetersiz kaldığı, gerek teftiş ve gerekse iç denetim sürecinde çalışanların görüşlerinin gerektiği kadar dikkate alınmadığı, piyasa/sektör denetiminin etkin bir biçimde yapılamadığı, rapor takibinde yetersizlik olduğu gibi sorunsal tespitlerin yapıldığı görülmektedir (Akbulut vd., 2011, s. 695-715).

4. YÖNETSEL DENETİM SİSTEMİNİN SORUNLARINA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Türk kamu yönetiminin tarihine bakıldığında, teftiş ve denetim sistemine getirilen çözüm önerilerinin, kamu yönetiminin sorunlarına getirilen çözüm önerileri ile aynı doğrultuda gittiğini söylemek mümkündür. Cumhuriyet döneminde daha etkili, daha verimli bir kamu yönetimi arayışı hep gündemde olmuştur. Bu arayış sürecinde denetim sisteminin de daha etkili, daha akılcı, daha verimli hale getirilmesi için çeşitli çözüm önerileri geliştirilmiştir (Yürekli, 2014, s. 205).

4.1. Neumark'ın Çözüm Önerileri

Neumark'ın kaleme aldığı raporda, teftiş ve denetim birimlerinin sorunlarının çözümüne yönelik olarak; müfettişlerin görevleri, yetkileri ve atanma şekilleri vs. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması nedeniyle bu mevzuatın yeniden düzenlenmesi, ayrıca atama işlemleri konusunda ise bugün Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarda geçerli olan usulün bütün teftiş kurullarına yaygınlaştırılması; bazı müfettişlerin, belli yerlerde teftişin gerektirdiği zamandan daha fazla kalmalarının teftiş kurulu başkanlarının etkin denetimleri sonucunda önlenmesi; teftiş biriminden ayrılan veya sabit göreve atanan müfettişlerin kadrolarının münhal sayılarak, yerlerine yeni müfettişler alınması; her yıl başında bütün teftiş kurullarının başkanları ve başkan yardımcılarından

oluşan bir komisyon toplanması, bu komisyonun her kurulun hazırladığı çalışma programlarını birbiriyle mukayese ederek bunlarda görülen tedahüllerle eksiklikleri önleyecek tedbirleri kararlaştırması önerilmektedir (Neumark, 1949).

Genel olarak değerlendirilecek olursa, Prof. Neumark'ın teftiş ve denetim sisteminde tespit ettiği sorunlara, bilimsel bir yaklaşımla ıslah edici çözüm yolları önerdiği görülmektedir (Yürekli, 2011, s. 33).

4.2. MEHTAP Raporunda Geliştirilen Öneriler

MEHTAP raporunda getirilen çözüm önerilerini şu şekilde özetleyebiliriz: Teftiş kuruluşlarının bir an önce tüzük ve yönetmelikleri hazırlanarak müfettişlik, uzmanlık, kontrolörlük gibi memuriyetlere tayinlerin memur tayininde aranan şartlara eklenecek bazı objektif şartlara bağlanması; bu suretle müfettişliği idarenin işine yaramayan memurların tayin edilmelerine mahsus kadrolar gibi düşünme hallerine son verilmesi; iç teftişe yetkili denetim elemanlarının idarenin en yüksek otoritelerine bağlanmaları, dış teftişe yetkili teknik elemanların ise idarenin teknik dairelerine bağlı olarak vazife görmeleri; teftiş kurullarını düzenleyen tüzük, yönetmelik ve talimatlarında gerekli değişiklikler yapılarak ve müfettişlerin yetiştirilmelerinde tedbirler alınarak teftişin yapıcı yönleri üzerinde durulmasının sağlanması, teftiş birimlerini birer "sahipsiz işler organı" olarak görmekten ve asli görevleriyle ilgisi bulunmayan işleri bu kurullara vermekten vaz geçilmesi, Maliye Bakanlığı bünyesindeki teftiş hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi önerilmektedir (TODAİE, 1963).

Mevcut hataları teşhis edemeyen, bunların düzeltilmesi için gerekli değişikliklere ait isabetli önerilerde bulunamayan bir teftişin yapılmaması, taşrada sıkı sık yapılacak teftişlerde eğitici yönünün ön plana çıkartılması, denetimin siyaset tayininde politikacılara ve üst yönetime ışık tutması gerektiği vurgulanmaktadır (TODAİE, 1963).

4.3. KAYA Raporunda Geliştirilen Öneriler

KAYA Raporunda; denetim sonuçlarının, amaç ve politikaların, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde rehberlik edici nitelik taşıması; denetimlerde uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenlerin de göz önünde bulundurulması; mevcut denetim sisteminin gelişmelere daha duyarlı hale

getirilmesi; denetim yaklaşımına, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir rehberlik anlayışının yerleştirilmesi; denetsel görevlerin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesini sağlamak, örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptamak, denetim birimlerinin çalışma düzenlerini tanzim etmek üzere güçlü bir yasal çerçeve oluşturulması; denetim elemanlarının konularına göre uzmanlaşmalarının sağlanması; denetim sonucunda ortaya çıkan verilerin yönetimi geliştirme açısından kullanılmasının temin edilmesi; kurumlarda iç denetim birimlerinin etkililik denetimi yapabilecek hale getirilmesi; Devlet Denetleme Kurulunun bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılması; denetim raporlarının işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olması, tespit edilen aksaklıkların giderilmesini sağlayacak çözümleri içerecek şekilde düzenlenmesi; ayrıca denetim raporlarının sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir mekanizma oluşturulması önerilmektedir (TODAİE, 1991).

4.4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Yaklaşımı Çerçevesinde Getirilen Öneriler

Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından Veto edilen 15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı Kanunun gerekçesinde, Türk denetim sistemine yönelik eleştiriler yapıldıktan sonra, mezkur Kanunda Bakanlıkların Organizasyon yapısında Teftiş Kurullarına yer verilmeyerek kaldırılması planlanmıştır (Yürekli, 2014, s.213).

Veto edilen söz konusu Kanunun gerekçesinde; yeni denetim sisteminin kişilerin denetlenmesi yerine iş, süreç ve sonuçların denetlenmesine dayandığı, denetimin amacının yeniden belirlendiği ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımının öne çıkarıldığı, böylece kamu yönetiminde hataları bulmak yerine onları ortaya çıkmadan önlemenin, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamanın ve çalışanları geliştirerek performanslarını artırmanın mümkün olacağı, kanunla yapılan düzenlemeyle denetim sisteminin performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirildiğinden bahisle denetimi yapacak olanların örgütlenme yapılarının değişmesi gerektiği ifade edilmektedir (TBMM, 2004b).

Anılan Kanunda, iç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim

elemanları tarafından yapılması, merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılmasına ilişkin hükümler getirildiği görülmektedir (Yürekli, 2011, s. 33-34).

4.5. TODAİE'nin "Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim" Başlıklı Projesi Kapsamında Geliştirilen Öneriler

TODAİE tarafından yürütülen "Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim" başlıklı araştırma projesi çerçevesinde teftiş ve denetim sistemiye ilgili olarak tespit edilen sorunları yukarıda 3. bölümde belirtmiştik. TODAİE' nin bu çalışmasında çözüm önerilerinin de geliştirildiği görülmektedir.

Bu noktada proje kapsamında geliştirilen önerileri şu şekilde özetleyebiliriz: Piyasa ve sektör denetiminin klasik teftiş ve iç denetim uygulamalarından farklı olması nedeniyle piyasa veya sektör denetiminin bu konuda uzman ayrı birimler tarafından yerine getirilmesi, teftiş kurullarının bu yöndeki tüm görev ve yetkilerinin kaldırılması; alan denetiminin piyasa veya sektör denetiminde olduğu gibi uzmanlık isteyen ve tipik olarak, teftiş ve iç denetim faaliyetleri çerçevesinde düşünülemeyecek olan denetim etkinlikleri kapsamında bulunması nedeniyle yarı-bağımsız kurullar şeklinde yapılandırılması; denetlenenler denetim sürecinin yapısal bir parçası olduklarından, denetim sürecinde, çalışma hakkı ve barışının ihlal ve ihmal edilmemesi, denetim sürecine kamu çalışanlarının aktif katılımının sağlanması önerilmektedir (Akbulut vd., 2012, s. 715-720).

Çalışmada; teftiş ve iç denetimle ilgili olarak muhtemel yeniden yapılandırmanın temelinin denetim zemini olması; birim veya unvanların olmaması gerektiği; teftiş faaliyetinin belli standart ve tekniklerine göre yapılmadığı, denetime tabi birimlerin özelliklerine göre yerine getirildiği, teftiş denetiminde nesnel zemin olan hukukun, denetim etkinliğini yerine getirmede yetersiz olduğu, iç denetim faaliyetinin ise, Türk kamu yönetimi ile yapısal uyuşmazlık içinde olduğu, bu denetim etkinliğinin temelini oluşturan ölçülebilir yönetim zemininin oluşturulamamasından dolayı sistemle yapısal uyuşmazlık sorunları olduğunun anlaşıldığı, dolayısıyla teftiş ve iç denetim birimlerinin, birlikte dönüştürülerek yeniden yapılandırılmasının uygun olacağı belirtilmektedir (Akbulut vd., 2012, s. 715-720).

Çalışmada ulaşılan sonuçlara göre; denetim sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde oluşturulacak yeni birimler, hizmet birimi olarak adlandırılmamalı; son dönemde çıkarılan Kanun Hükmünde kararnamelerde görülen, "denetim hizmetleri başkanlığı" veya "rehberlik ve teftiş başkanlığı" şeklindeki adlandırmalara son verilmelidir (Akbulut vd., 2012, s. 719).

4.6. DENETDE'nin Çözüm Önerileri

1984 yılında kurulmuş olan ve ulusal düzeyde bir çatı dernek durumunda bulunan Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) kurulduğu tarihten itibaren meslek mensuplarının ve denetim sisteminin sorunlarını gündeme getirerek çözüm yolları göstermiştir (Yürekli, 2014, s. 219) .

Teftiş ve denetim birimlerinin siyasetin etkisinden uzak kalmalarını sağlamak amacıyla tek çatı altında birleştirilmesi, denetim elemanlarının özlük haklarının iyileştirilmesi için denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması yönünde DENETDE'nin öteden beri girişimleri söz konusu olmuştur (Yürekli, 2014, s. 219).

DENETDE yöneticileri tarafından denetim hizmetleri sınıfı oluşturulması halinde Müfettişliğin meslek olması hasebiyle odalaşmanın gündeme geleceği ve dolaysıyla denetim odası kurulacağı çeşitli vesilelerle dile getirilmiştir (DENETDE, 1988, s. 188) .

DENETDE'nin denetim sisteminin sorunlarının çözümüne ilişkin önerilerini, "kamu denetim sisteminin yeniden inşası konusunda" Devlet Denetleme Kuruluna sunduğu görüşlerinden öğrenmemiz mümkün bulunmaktadır. Bu bağlamda DENETDE tarafından; Bakanlıkların ve Genel Müdürlük denetim elemanlarının mesleki faaliyetlerini yürütürken tarafsız ve bağımsız şekilde görevlerini yerine getirmelerini sağlamak üzere, çağdaş dünya uygulamaları dikkate alınarak Anayasal ve yasal güvence sağlanması, Türk Denetim Yasasının çıkartılması; denetim ve ölçme değerlendirme rapor ve faaliyetlerinin, belli bir sistem dahilinde (kişi hakları korunarak) kamuoyu ile şeffaf ve açık şekilde paylaşacağı bir sistemin kurulması; "Denetim Hizmetleri Sınıfı" oluşturularak, özlük hakları ve mesleki güvencelerinin yargı mensupları baz alınarak düzenlenmesi; denetim birimleri arasında koordinasyonu ve uyumu sağlamak ve mesleki standartları tespit etmek üzere Denetim Üst Kurulu oluşturulması; denetim elemanlarının

en iyi şekilde yetiştirilmelerini ve hizmet içi eğitimlerini en iyi şekilde almalarını ve ortak denetim kültürünü oluşturmak üzere, Denetim Üst Kuruluna bağlı Teftiş Akademisi oluşturulması; denetim birimi oluşturulmayan bakanlıklarda eksikliğin giderilmesi, denetim elemanlarının unvanları arasındaki farklılığın giderilmesi; denetim birimlerinin isimleri ve teşkilatlanma şekillerinin, kurul modeli esas alınarak, demokratik ve katılımcı anlayışla yeniden düzenlenmesi, mesleğin kariyer yapısını bozan atamaların önüne geçilmesi önerilmektedir (DENETDE, 2015, s.82-84).

DENETDE'ye göre; denetim birimlerinin kendi başarı ve başarısızlıklarını ölçmeleri ve değerlendirmeleri sağlanmalı ve bunun için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Kamu yönetiminde saydamlığın hayata geçirilmesi, hesap verme sorumluluğunun yönetim anlayışına yerleştirilmesi, kamu çalışanlarının mali durumlarının iyileştirilmesi, yolsuzlukla mücadele için kurumsal yapıların oluşturulması, adalet duygusu ve hukukun üstünlüğü anlayışının yerleştirilmesi, medya ve sivil toplum örgütlerinin sağlıklı işleyişinin sağlanması, vatandaşların yolsuzluklara karşı duyarlılığının artırılmasının temin edilmesi, derneğin vurguladığı öneriler arasında bulunmaktadır (DENETDE, 2015, s. 83-84).

4.7. Diğer Öneriler

4.7.1. Şener Gönülaçar Tarafından Dile Getirilen Öneriler

Gönülaçar; kamu kurumlarında teftiş kurulu veya başka isimlerle hizmet veren geleneksel denetim birimlerinin kapatılarak, bu birimlerin görev tanımında sayılan fonksiyonların; yeni kurulacak "İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlıkları" ile birçok kurumda mevcut olan "İç Denetim Birimleri" tarafından yerine getirilmesini; bu sayede kaynak ve zaman israfının önleneceğini, uzmanlaşma, işbölümü ve uluslararası standartlara uygunluğun sağlanmış olacağını, İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlıklarının doğrudan en üst yöneticiye bağlı, bağımsız bir grup başkanlığı şeklinde yapılanması gerektiğini, burada görev alacak denetim elemanlarının mesleki yeterliliklerinin güçlendirilmesini ve özellikle Suistimal İnceleme Uzmanlığı Sertifikası sahibi olmalarının sağlanmasını; taşra örgütünde görev yapan denetim elemanlarının Maliye Bakanlığı örneğinde olduğu gibi il müdürlükleri bünyesinde uzman olarak istihdam edilmelerini teklif etmektedir (2012, s. 40-50).

4.7.2. Cumhur Çilesiz Tarafından Dile Getirilen Öneriler

Çilesiz; kamu denetim sisteminin daha da geliştirilmesi, daha etkili ve verimli işleyebilmesi için en başta kamu denetiminin hukuki altyapısının oluşturulmasını; diğer bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşları teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, işlevsel bağımsızlıklarını, denetim ilkelerini, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev, yetki, sorumluluk ve güvencelerini, mali haklarını, teftiş ve denetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyon mekanizmaları ile kamu kurum ve kuruluşlarının ve denetlenenlerin yükümlülüklerini belirlemek üzere genel bir kanun çıkarılmasını, raporlamada standardizasyon sağlanmasını; Kamu Denetimi Genel Danışma Kurulu oluşturulmasını; denetim hizmetleri ile denetim elemanları ve denetlenenlerle ilgili her türlü sorunu görüşmek, tartışmak ve çözümler üretmek amacıyla; Başbakanın başkanlığında Türkiye Denetim Şurası kurulmasını önermektedir (2011, s.22).

4.7.3. Ahmet Apan Tarafından Dile Getirilen Çözüm Önerileri

Ahmet Apan, artan teknolojik imkanların devletin ve dolayısıyla denetimin değişmesini zorunlu kıldığını, denetim sisteminin yeniden yapılanmasının bir gereklilik olduğunu belirterek, ABD'deki Genel Müfettişler Kuruluna benzer bir yapılanma olan Denetim Koordinasyon Üst Kurulu oluşturulması noktasında önerilerde bulunmaktadır. Apan'a göre; denetimde standartları belirleme yanında, denetim elemanlarının bağımsızlığını sağlamada da önemli bir boşluğu doldurmaya aday olacak olan Denetim Koordinasyon Üst Kurulu (DKÜK), ABD'deki örneğine benzer biçimde Türkiye'de mevcut "denetim birimi başkanlarının üye olduğu, özerk bir yapıda, Başbakanlığa bağlı olarak, danışma ve koordinasyon amaçlı görev yapan bir kurul" şeklinde oluşturulmalıdır. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu Kanunu ile birlikte denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen çerçeve bir kanun çıkarılmalı, ikincil düzenlemeler DKÜK' ya bırakılmalıdır (2012, s. 12,13,16).

4.7.4. Selim Gökçe Tarafından Dile Getirilen Öneriler

Selim Gökçe'ye göre; Müfettiş Yardımcılarının üstatlarının yanında yetkili olarak denetime başlamadan önce bir arada yaşayabilecekleri, fiziken orada kalmayı tercih edecekleri nitelikte bir ortamda, meslek kültürü alacakları bir

eğitim merkezine, yani Teftiş Akademisine ihtiyaç duyulmaktadır. Kurulacak bu Akademi, ulusal ve uluslararası alanda haklı bir saygınlığa erişmiş örneklerinde olduğu gibi, bilimsel ve mali özerkliğe sahip, uygulama deneyimi olan denetim elemanları yanında akademik unvan ve kariyere sahip üst düzey yöneticiler ile akademisyenlerin görev alacakları, mesleğe hazırlık ve meslek içi eğitim ve uzmanlık eğitimi vermekle kalmayıp, dünya literatürünü takip ederek denetim elemanlarına devamlı bilgi akışı sağlayacak, yapacağı özgün çalışmalar ve araştırma olanaklarıyla düşünsel gelişmelerine katkıda bulunacak ve muhtemel idari ve mali sorunları önceden tespit ederek geliştireceği stratejiler ile sorunları ortaya çıkmadan önce çözüm önerilerini tartışmaya açabilecek bir yapıda olacaktır (2012, s. 9-10).

4.8. Çözüm Önerilerinin Değerlendirilmesi

Fransa'dan alınarak kamu yönetimimize kazandırılan Teftiş Kurulu modeli, 2004 yılına kadar olan süreçte gelişme kaydetmiştir. Bu döneme baktığımızda teftiş ve denetim sisteminin zaman zaman incelenerek, sorunlarının tespit edilerek çözümler üretildiği görülmektedir. Yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen Neumark' ın getirdiği çözüm önerilerinin, MEHTAP ve KAYA raporlarında dile getirilen çözüm önerilerinin, TODAİE'nin 2011 yılında yaptığı çalışma kapsamında geliştirdiği çözüm önerilerinin yapılan sorun tespitlerine dayalı olarak geliştirildiği, sistemin aksayan yönlerini ıslah etmeye yönelik olduğu görülmektedir. Zikredilen çalışmalarda tespit edilen sorunların ve çözüm önerilerinin bir kısmı güncelliğini yitirmiş olsa da, çözüm üretme yöntemlerinin son derece rasyonel olduğu rahatlıkla söylenebilir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun yaklaşımı çerçevesinde ise, sisteme yönelik eleştiriler yapıldıktan sonra, ıslah ederek daha etkili ve verimli hale getirmek yerine, gelişmiş ülkelerin uygulamaları dikkate alınmadan ve yeterli düzeyde olguya dayalı tespit yapılmadan teftiş kurullarını kaldırma yolu seçilmiştir. Dolayısıyla bu yaklaşım şeklinin tepkisel bir yaklaşım olduğu, rasyonel bir yaklaşım olmadığı değerlendirilmektedir. Devlet Denetim Elemanları Derneği' nin, Cumhur Çilesiz' in, Ahmet Apan ve Selim Gökçe' nin; teftiş ve denetim alanında standardizasyonu sağlayan idari bir yapının olmaması, denetim elemanlarının yetiştirilmesi noktasında sıkıntılar olması, denetim sisteminin mevzuat alt yapısının yetersiz olması vb. kök sorunların ve çeşitli türev sorunların çözümüne, dolayısıyla sistemin iyileştirilmesine yönelik

çözümler geliştirdiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda yönetsel teftiş ve denetim sisteminin sorunlarına çözüm üretilirken, tepkisel değil ıslah edici, geliştirici, daha etkili ve verimli çalışmasını sağlayıcı, dünya örneklerini de dikkate alan çözüm yolları üretilmesi önerilmektedir.

5. TEFTİŞ VE DENETİM UYGULAMALARINDA ULUSLARARASI ÖRNEKLER

Dünya üzerindeki ülkelerin tarihsel, toplumsal, hukuksal, kültürel, beşeri vb. açılardan sahip oldukları farklılıklar idare sistemlerini, dolayısıyla idari denetim alanını da etkilemektedir. Her ne kadar uluslar arası alanda etkilenme olmakta ise de, dahası özellikle küreselleşme sürecinde bazı alanlarda standartlaşama yoluna gidilmekte ise de, yeryüzüne yayılmış olan ülkeler kendi realitelerine ve kendi özgün ihtiyaçlarına göre, kendi yapılarına uygun denetim mekanizmaları meydana getirmektedirler. Bu nedenle dünya üzerinde standart tek bir idari denetim mekanizmasından bahsetmek mümkün değildir (Yürekli, 2014, s. 172). Aşağıda bu hususta somut bazı ülke örneklerinden bahsedilmiştir.

5.1. Fransa

Teftiş kurulu modelinin kaynağının Fransa olduğunu söyleyebiliriz. Bu ülkede her bakanlık bünyesinde teftiş kurulu bulunmaktadır.

Fransa pratiğinde, Bakanlıklar bünyesinde bulunan teftiş kurullarından üçünün bakanlıklar arası çalışma yetkisi vardır. Bunlar Maliye Müfettişliği, Sosyal İşler Genel Müfettişliği ve İçişleri Bakanlığı İdari Müfettişliğidir. Tüm Bakanlıklar bu üç kurula başvurabilirler (Maliye Müfettişler Derneği).

Fransa uygulamasında iç denetim bir misyon olup bu fonksiyonu müfettiş (inspecteurprincipauxauditeur-IP ve inspecteurauditeur-IA) unvanlı denetçiler yerine getirmektedir. Her kamu kurumundaki muhasebe ve finans işlemlerinin denetimi Ekonomi, Maliye ve Endüstri Bakanlığına bağlı inspecteurauditeur unvanlı denetim elemanları tarafından yapılmaktadır. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının muhasebe ve finans ile ilgili faaliyetleri kapsamında ifa edilmektedir (Okur, 2010, s. 578).

5.2. ABD

ABD'de iç denetim sisteminin yolsuzlukları önlemede başarısız olması üzerine 1970'li yıllardan itibaren genel müfettişlikler oluşturulmuştur.

Bakanlıklarda Bakana bağlı olarak çalışan Genel Müfettişlik birimlerinin iç denetim, teftiş, inceleme ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Denetleme yetkisi Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşları kapsamaktadır. Genel müfettişlik bünyesinde çalışan müfettiş, soruşturmacı, iç denetçi gibi unvanlara sahip personel kendi alanlarında uzmanlaşmışlardır (Değirmencioğlu, 2011, s. 37).

ABD'de 1978 yılında 15 federal kurumda oluşturulan genel müfettişlik birimleri sayısı, 2003 yılına kadar 57' de kalmış, 2004 yılından sonra sürekli artmıştır. Genel müfettişlik birimi sayısı 2009 yılında 69'a, Ekim 2010 tarihi itibariyle de 73' e yükselmiştir. Bu birimlerde istihdam edilen denetçi sayısı istihbarat birimleri hariç 12.600' e yükselmiş bulunmaktadır (Karatepe, 2011, s. 21).

ABD' de ayrıca genel müfettişlikler arasında koordinasyonu sağlayan bir mekanizma bulunmaktadır. Bu mekanizma " Genel Müfettişler Konseyi" adını taşımaktadır.

Genel müfettişlerin üye oldukları Genel Müfettişler Konseyi, 2008 tarihli Yasa değişikliği ile oluşturulmuştur. Konsey denetim birimlerinin çalışmalarında verimliliği sağlamakta, standartlarını belirlemekte ve aralarında koordinasyon görevini yürütmektedir. Genel müfettişliklerin yapacakları çalışmalarla ilgili olarak uyacakları standartlar Konsey tarafından belirlenmektedir (Değirmencioğlu, 2011, s. 37).

5.3. İngiltere

İngiltere Başbakanlığı Kamu Hizmetleri Reform Ofisinin hazırladığı dokümana göre ingiltere' de; Yetişkin Öğrenimi Müfettişliği, Denetim Komisyonu Müfettişlik Birimi, Sosyal Yardımlar Yolsuzluk Müfettişliği, Sağlık Gelişimi Komisyonu, Kraliyet Savcılık Hizmetleri Müfettişliği, İtfaiye Hizmetleri Müfettişliği, Polis Müfettişliği, Cezaevi Müfettişliği, Şartlı Tahliye Müfettişliği, Yargı Hizmetleri Müfettişliği, Eğitim Standartları Ofisi, Yüksek Eğitim Kalite

Güvence Ajansı ve Sosyal Hizmetler Müfettişliği bulunmaktadır (Yörüker, 2004, s. 26-27). Müfettişlikler dışında İngiltere'de, 1961 yılında kurulan Parlamento Komiseri adındaki Ombudsmanlık Kurumu, İngiltere Denetim Komisyonu ve Ulusal Denetim Ofisi (İngiltere Sayıştayı) denetim sistemi içerisinde yer almaktadır (Yürekli, 2014, s.175).

5.4. Hollanda

Hollanda uygulamasında hem teftiş kurulları ve hem de iç denetim birimleri bulunmaktadır.

5.5. İspanya

İspanya' da Kamu Yönetimi Bakanlığı içinde her bakanlığın teftiş, denetim ve inceleme programlarını hazırlayan "Kamu Yönetimi Genel Teftiş Kurumu" bulunmaktadır (Maliye Müfettişler Derneği).

5.6. Polonya

Polonya' da iç denetim ve teftiş birimleri bulunmakta, varlıklarını birlikte sürdürmektedirler (Ergenç vd., 2012, s. 81).

5.7. Diğer Bazı Ülkeler

Güney Kore' de anayasal bir müessese durumunda olan Denetim ve Teftiş Kurulu mevcuttur. Bu kurul dış denetim ve teftiş denetimi yapabilmektedir. Japonya' da İdari Teftiş Ofisi bulunmaktadır. Çin' de tüm yerel yönetimler dahil tüm hükümet aygıtını denetleme yetkisini haiz Denetim Bakanlığı bulunmaktadır.

5. 8. Uluslararası Örgütler

Birleşmiş Milletler bünyesinde denetim, İç Gözetim Hizmetleri Ofisi (Office Of Internal Oversight Services) tarafından yapılmaktadır. Ofis üç ana bölümden oluşmaktadır: İç Denetim Bölümü, Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, Soruşturma Bölümü. İç Denetim Bölümü, iç denetim fonksiyonunun tanımına uygun şekilde BM teşkilatının faaliyetlerine değer katma ve bu faaliyetleri geliştirmek amacıyla bağımsız ve tarafsız güvence ve danışmanlık hizmeti vermektedir. Teftiş ve Değerlendirme Bölümü, teftiş işlevi olarak bir birim, konu ya da uygulamanın teşkilat kapsamında kural ya da standartlara, iyi uygulama

örneklerine ya da önceden belirlenmiş kriterlere uygun işleyip işlemediği şeklinde bir gözetim faaliyeti yürütmektedir. Soruşturma Bölümü ise, görevi kötüye kullanma, kural ihlali ve yolsuzluk gibi konularda inceleme yapmakla görevli bulunmaktadır (Değirmencioğlu, 2011, s.38) .

Başkana bağlı bir "iç denetim birimine" sahip olan Dünya Bankasında 1994 yılında İcra Direktörleri Kuruluna bağlı bir "teftiş kurulu" (Inspection Panel) oluşturulmuştur. Milletlerarası Para Fonunda (IMF) İç Denetim Ofisi "İç Denetim ve Teftiş Ofisine" (Office of Internal Auditand Inspection) dönüştürülmüştür (Yücel, 2008).

SONUÇ

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı), yönetsel denetim sistemi için bir milat olmuştur. Zira bu Kanun yürürlüğe girmemiş olsa da sonraki süreçte Türkiye' nin yönetsel denetim sistemini temelden etkilemiştir. Yönetsel denetim sisteminin en önemli unsuru olan teftiş kurulu modeli tartışmalı hale getirilmiş, kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasında bu Kanun hükümleri dikkate alınmıştır.

Bugün gelinen noktada 2004 öncesinde baskın model olan teftiş kurulu modelinin değiştiği görülmektedir. Bir tarafta yönetsel denetim yapan iç denetim birimleri, diğer tarafta teftiş kurulları ve yeniden yapılandırılan kamu kurumlarında teftiş kurulu modelinin değiştirilmesi sonucu oluşturulan denetim birimleri bulunmaktadır. Teftiş kurulu modelinin değiştirilmesi sonucunda oluşturulan denetim birimlerinin Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, Rehberlik ve Denetim Başkanlığı adını taşıdığı görülmektedir. Öte yandan bu birimlerin bir kısmında müfettiş unvanının da denetçi veya uzman olarak değiştirildiği, bunların görev ve yetkilerinde de farklılaştırmanın ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bunların sonucu olarak standart olmayan denetim yapısının daha da karmaşık bir hal aldığı söylenebilir.

Yönetsel denetim sisteminin yukarıda tarihsel boyutları da dikkate alınarak belirtilen sorunlarının tamamen çözüldüğünü; denetim sisteminin daha etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir şekilde çalıştığını söylemek olanaklı gözükmemektedir. İç denetim dışındaki teftiş ve denetim birimleri ile ilgili

olarak; standardizasyonu sağlayan merkezi koordinasyon biriminin olmaması, bakanlıkların/kurumların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması veya yeterince yapılmaması, standart soruşturma ve denetim yöntemlerinin geliştirilmemiş olması, farklı teftiş ve denetim birimlerinin farklı soruşturma yöntemleri kullanabilmeleri, denetim elemanlarının yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması, teftiş ve denetim birimlerinin istenilen ölçüde / iyi düzeyde yönetilememeleri, teftiş ve denetim birimlerinin yeterince bağımsız olmamaları, yansızlık hususunda sıkıntılar olması; teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi, soruşturmaların ön plana çıkması, denetimlerin istenilen düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler ilgili kamuoyu tarafından sürekli yapıla gelmektedir. Dolayısıyla bu sorunların halen mevcudiyetlerini devam ettirdikleri söylenebilir.

Eleştiriler/sorunlar genel olarak analiz edildiğinde, bu sorunların çözümünün yönetimsel ve yapısal olduğu görülmektedir. Mezkur sorunlar çözülerek, yönetsel denetim birimlerinin bünyesindeki aksaklıklar giderilerek daha etkili ve verimli çalışmaları sağlanabilir. Bunun için teftiş ve denetim sisteminin yeniden kurgulanması gerekmektedir.

Küreselleşen dünyada kamusal sorunlara yönelik kamu politikaları belirlerken, çözümler üretilirken dünya uygulamalarını dikkate almamak mümkün olamaz. Dolayısıyla kendini kanıtlamış ülke uygulamalarını da dikkate almak gerekmektedir. Çağdaş devletler küresel trendleri de dikkate alarak, kendi özgün koşullarına göre yapılarını dizayn etmektedirler. Bu bağlamda Türkiye' nin yönetsel teftiş ve denetim sistemine ilişkin olarak, bu yaklaşım tarzından hareketle dört temel/kök çözüm önerisinde bulunulmuştur.

1. Yerleşik demokrasiye sahip batı ülkelerine ve uluslararası örgütlere bakıldığında iki modelden bahsetmek olanaklıdır. Bunlardan bir tanesi teftiş kurullarının ve iç denetim birimlerinin ayrı olduğu model, diğeri ise birleşik olduğu modeldir. Globalizasyon sürecini yönlendiren bir ülke olan ABD' de Genel Müfettişlikler bünyesinde hem teftiş denetimi ve hem de iç denetim yapılmaktadır. Birleşmiş Milletlerin yapısı içerisinde yer alan İç Gözetim Hizmetleri Ofisi bünyesinde hem iç denetim ve hem de teftiş denetimi yapılmaktadır. Aynı şekilde Fransa ve Portekiz' de ayrıca iç denetim sistemi bulunmamakta, sadece

teftiş birimleri bulunmaktadır. Dolaysıyla bu örneklerde iç denetim birimlerinin ve teftiş kurullarının yaptığı teftiş ve denetimler tek bir yapı/örgüt içerisinde gerçekleştirilmektedir. İngiltere, Hollanda ve Polonya gibi bazı ülkelerde ise teftiş ve iç denetim birimleri ayrı ayrı birimler olarak organize olmuşlardır. Ancak burada, ABD' de genel müfettişlik modeline geçiş süreci ve gerekçeleri dikkate alındığında, bu modelin daha etkin bir model olduğu söylenebilir.

Türkiye uygulamasına baktığımızda, teftiş birimleri ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla teftiş birimleri dışında ihdas edilmiş olan iç denetim birimlerinin ayrı birimler şeklinde yapılandıkları ve bu durumun çeşitli sorunlara yol açtığı görülmektedir. Bu noktada, iç denetim birimleri ile ilgili olarak, oluşturulan iç denetim birimlerinin yeterince çalıştırılamadığı, fonksiyonel olmadığı, teftiş/denetim birimleri ile iç denetim birimlerinin görev ve yetki alanlarında örtüşme olduğu, bir başka deyişle görev alanlarının net olarak birbirinden ayrılamamış olduğu, iç denetimin Türk kamu yönetiminde uyuşmazlık sorunu yaşadığı, zira bu denetim türünün zorunlu kıldığı ölçülebilir idare zeminin meydana getirilmediği bu konuya ilişkin çalışmalarda belirtilmektedir.

Öte yandan teftiş ve iç denetim faaliyetlerinin, bir birinin alternatifi olarak görülmemesi, tersine birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak görülmesi gerekir. Bu açıdan iç denetim ve teftiş faaliyetlerinin farklı birimler tarafından yürütülmesi, teftiş ve denetimin etkinliğini azaltabileceği gibi, zaten kıt olan kaynakların da israfına sebep olabilmektedir.

Bu bağlamda, ABD, Birleşmiş Milletler, Fransa ve Portekiz gibi başarılı modeller düşünüldüğünde, Türkiye' de de iç denetimin ve teftiş faaliyetlerinin tek çatı altında birleştirilmesi; bu tek çatı altında iç denetim, inceleme/soruşturma ve teftiş denetimi (teftiş ve değerlendirme) alanlarında uzmanlaşmaya gidilmesi ve bu alanlarda üç ana departman oluşturulması önerilmektedir.

2. Yukarıda da belirtildiği üzere, denetim elemanlarının işe alınma, atanma, görev yetki ve sorumluluklarını, güvencelerini, denetlenenlerin yükümlülüklerini, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını, teftiş ve denetim ilkelerini belirleyen; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı sağlayan temel/yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu alanların bir kısmı bölük börçük olarak çeşitli Kanunlarda sınırlı olarak düzenlenmiştir. Genel

olarak bakıldığında ise bu alanların tali mevzuatla düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla zikredilen konuları düzenleyecek genel bir Kanunun, çok sayıda kök soruna ve türevlerine çözüm olabileceği değerlendirilmektedir. Bu Kanun için isim olarak, Türk Yönetsel Teftiş ve Denetim Kanunu ismi önerilmektedir.

3. Teftiş ve denetim sistemi ile ilgili olarak 1940'lı yıllardan itibaren teftiş, denetim ve soruşturmalara ilişkin iş ve işlemlerde standardizasyonun olmaması eleştiri konusu yapılmış, zaman zaman bunu sağlayacak merkezi bir yapının oluşturulması dile getirilmiştir. Bu sorun ve buna bağlı türev sorunlar, mevcudiyetini halen devam ettirmektedir. Dolayısıyla fonksiyonel açıdan bağımsızlığa sahip bir koordinasyon kurulu oluşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Kurulun adı, Teftiş ve Denetim Koordinasyon Kurulu olabilir. Başbakanlığa ya da Cumhurbaşkanlığına veya TBMM Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösterebilir. Bu Kurulun temel görevleri, teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını belirlemek; inceleme, soruşturma ve teftiş faaliyetlerinde yeknesaklığı ve denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, denetim mesleklerinin mesleki standartlarını, etik ilkelerini tespit etmek şeklinde düzenlenmelidir.

4. Denetim elemanlarının eğitilmelerinin objektif kriterler konularak, yüksek nitelikleri haiz, kendilerine güvenleri ve itibarları yüksek görevliler olarak yetiştirilmeleri gerekir. Mevcut durumda denetim elemanları mesleğe yardımcı olarak (örneğin müfettiş yardımcısı) alındıktan sonra, genel olarak üç yıllık yetişme süresini tamamlayarak denetim elemanı olmaktadırlar. Üç yıllık yetişme süresinde farklı kurumlarda farklı şekilde (kurumsal farklılıkların dışında kalan alanlarda da) uygulama yapabilmektedirler. Ayrıca süreç içerisinde yetiştiricilerin/eğiticilerin yeterlilikleri de tartışma konusu olabilmektedir. Günümüz koşullarında ulusal standarttan yoksun olan bu tarz bir eğitim yeterli görülmemektedir. Bu itibarla teftiş ve denetim elemanlarının uluslararası standartları da dikkate alarak, en iyi şekilde yetiştirilmelerini sağlamakla görevli olmak üzere, yukarıda zikredilen Koordinasyon Kuruluna bağlı Teftiş ve Denetim Akademisi kurulması önerilmektedir.

Yukarıda dört madde olarak belirttiğimiz önerilerin gerçekleştirilmesi halinde, teftiş ve denetim faaliyetleri ile ilgili temel sorunların kahir ekseriyeti

itibariyle çözülebileceği; göreceli olarak daha etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir, yönetimin gelişmesine daha çok katkı yapabilen bir teftiş ve denetim sisteminin kurulabileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö.Ö., Özgen, H.M., Fındık, D., Seymenoğlu, Ö., Almış, O. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim, TODAİE

Apan, A. (2012). Denetim Koordinasyon Üst Kurulu: Türk Denetim Sistemine Bir Model Önerisi, DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 118.

Atay, C. (1999). Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları, 2. Baskı.

Bozkurt, Y. (2010). Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığının Kaldırılmasına Dönük Sorunlar, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 68, sayı 2010/4

Çilesiz, C. (2011). Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği, DENETİM Dergisi, yıl 24, sayı 116.

Değirmencioğlu, Y. (2011). Etkili, Ekonomik ve Verimli Tek Bir denetim Birimi, DENETİŞİM Dergisi, 2011/6

DENETDE. (1988). 1. Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayınları

DENETDE. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Teftiş ve İç Denetim Başlıklı Araştırma Projesi Tamamlandı, Denetim Dergisi, Yıl 25, Sayı 118, Nisan-Haziran 2012.

DENETDE. (2015). Kamu Denetim Sistemimizin Yeniden İnşası Konusunda DENETDE' nin DDK' ya Sunduğu Görüşleri, Denetim Dergisi, Yıl 27, Sayı 127-128.

Ergenç, S., Odabaş, Ç., Karakaya, M., Özavcı, O. (2012). Kamu Denetimine İlişkin Rapor, DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 120.

Gönülaçar, Ş. (2012). Etkili Bir Yolsuzlukla Mücadele İçin Kamu Denetiminde Yeni Bir Kurumsal Yapı Önerisi, Mali Hukuk Dergisi, Yıl 27, Sayı 159.

Gökçe, S. (2012). Teftiş Akademisi…Zamanı Gelmedi mi?, DENETİM Dergisi, yıl 25, sayı 120.

Karatepe, K., (2011). Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye' de Denetimin Yeniden Yapılandırılması, DENETİM Dergisi, yıl 24, sayı 116

Kandeğer, B., Alıcı, O.V. (2012). Türk Kamu Yönetiminde Denetimin

Evrimi ve Geleceği, Türk İdare Dergisi, Yıl 84, Sayı 475.

Maliye Müfettişleri Derneği (MMD). Dünya Teftiş Kurulu Örnekleri, http://www.mmd.org.tr/dunya-teftis-kurulu-ornekleri, erişim 17.02.2015

Neumark, F. (1949). Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı, http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/ pdf/yabancirapor.pdf, erişim 10.09.2011

Okur, Y. (2010). Türkiye' de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme, Maliye Dergisi, sayı 158

Pekiner, K. (1988). İşletme Denetimi, İ.Ü.İşletme Fakültesi Muhasebe Enstitüsü Yayınları, 5. Baskı.

Sanal, R. (2002). Türkiye' de Yönetsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Ankara.

TBMM. (2004a). http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html, erişim 12.02.2015

TBMM. (2004b). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, http://www.tbmm. gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm, erişim 18.01.2014

TODAİE. Araştırma ve Yardım - Reform Çalışmaları, http:// www.todaie.gov.tr/arastirma.php?Baslik=19, Erişim: 21.05.2013

TODAİE. (1963). MEHTAP Raporu, http://www.todaie.edu.tr//resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf, erişim 01.03.2015

TODAİE. (1991). KAYA Raporu, http://www.todaie.edu.tr//resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf, erişim 01.03.2015

Türk Dil Kurumu (1981). Türkçe Sözlük, 6. Baskı, Ankara

Türk Dil Kurumu (2005), Türkçe Sözlük, 10. Baskı, Ankara

Yeğin, A., Badıllı, A., İsmail, H., İlham Çalım, İ. (1992). Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Büyük Lügat, TÜRDAV A.Ş.

Yörüker, S. (2004). Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal

Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı, http://www.sayistay. gov.tr/yayin/elek/elekicerik/sbn55KavramsalCerceveTeblig.pdf, erişim 02.11.2012.

Yücel, B. (2009). Amaç ve Unsurları Bakımından Maliye Teftiş Kurulu Uygulamalarında Klasik Anlamda Teftiş, Maliye Dergisi, sayı 157.

Yücel, B. (2008). Gelişmiş Ülkelerde Teftiş Kurulları Koruma Altında, http://www.zaman.com.tr/yorum_gelismis-ulkelerde-teftis-kurullari-koruma-altinda_683181.html, erişim 01.03.2015

Yürekli, Ö. (2011). Türkiye' de Teftiş Kurulları Olgusu, DENETİM Dergisi, yıl 24, sayı 116

Yürekli, Ö. (2012). Teftişin Üçüncü Boyutu, Denetim Dergisi, yıl 25, sayı 119.

Yürekli, Ö. (2013). 2004 Sonrası Teftiş Yaklaşımları, http://www.denetde.denemepaketi.com/?Syf=22&Mkl=521219, erişim 17/02/2015

Yürekli, Ö. (2014). Türkiye' de İdari Teftiş Sistemi, Bizim Akademi Yayınları

Yüzgün, A. (1984). Genel Denetim Yaklaşımı, Dünya Yayınları

TÜRK İDARE DERGİSİ
YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- İçişleri Bakanlığı tarafından 1928 yılında yayımlanmaya başlayan Türk İdare Dergisi, yönetim alanındaki kuramsal ve uygulamalı özgün araştırma, inceleme ve derlemelerin yayımlandığı, TÜBİTAK ULAKBİM İndeksinde Sosyal ve Beşeri Bilimler Veritabanı B Grubunda taranan Ulusal Hakemli ve basılı olarak yayımlanan bilimsel bir dergidir. Dergimiz 2012 yılından itibaren Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 (iki) kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçe olmakla birlikte, Yayın Kurulunun kararına bağlı olarak yabancı dilde yazılan makaleler de derginin genel ilkeleri çerçevesinde yayımlanabilir. Yazı başlığı, anahtar kelimeler ve makalenin öz kısmı, bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır.

3- Dergide siyasal bilgiler, hukuk, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama vb. sosyal, beşeri, idari bilimler alanında öncelikle orijinal araştırma, inceleme ve derlemeler türünde yazılar yayımlanır. Dergi Yayın Kurulu tarafından hazırlatılan çeviriler ile derlemeler yayımlanabilir. Bildiri olarak sunulmuş ya da özet biçiminde yayınlanmış yazılar, daha önce sunulduğu veya yayımlandığı not olarak belirtilmek şartıyla, geniş sunumu ile kabul edilebilir. Ayrıca kitap incelemelerine ve "kronik" adı altında güncel olayları inceleyen notlar da yayımlanabilir.

4- Dergide yayımlanması istenen yazılar, Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğü ve Yeni Yazım Kurallarına, ayrıca dilbilgisi kurallarına (imla, noktalama, açıklık, anlaşılırlık vs.) uygun olmalıdır. Bu nedenle oluşabilecek problemlerden ve eleştirilerden tamamen yazar sorumludur.

Yayımlanmak üzere gönderilen makalelerin, derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

Yayın Kurulu yazıyı bilimsel yönden değerlendirmek üzere hakeme veya düzeltilmek üzere yazarına geri göndermek, yazının biçiminde düzeltme yapmak veya kısaltmak, yayın ve etik kurallara uymayanları yayımlamamak yetkisine sahiptir.

5- Makalenin daha önce hiçbir yerde yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği veya halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığına ilişkin Makale Yayım Dilekçesi yazar tarafından imzalanır

ve makale ekinde yazara ait kısa özgeçmiş ile birlikte gönderilir. Yabancı dilde hazırlanan makalelerin Türkçe çevirisinin de gönderilmesi zorunludur. Çeviri eserlerin ise orijinalinin nerede yayımlandığını belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

Makaleler ve diğer dokümanlar posta ile CD ortamında veya bilgisayar çıktısı olarak "İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Meşrutiyet Caddesi, Karanfil 2 Sokak, No:67 Bakanlıklar/ANKARA" adresine veya tid@icisleri.gov.tr adresine e-postaya eklenmiş word belgesi şeklinde gönderilebilir.

6- Türk İdare Dergisinde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işlenme eserler İçişleri Bakanlığı'nca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) öncelikle Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla, akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği inceleme yapılırken göz önünde bulundurulur.

7- Yayın Kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere en az iki hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri de makale sahiplerinden gizli tutulur. Eser sahibi akademisyen olarak görev yapıyorsa, hakem seçim sürecinde akademik unvanlara; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliklerine dikkat edilir.

Hakemler değerlendirmelerini Makale Değerlendirme Formunu kullanarak yaparlar. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanabilir. Ancak, iki hakem olumlu değerlendirme yapsa bile editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin değerlendirme sonuçları birbirleriyle çelişirse makale editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, Türk İdare Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları ile dergi bütünlüğü bakımından düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışma yazara geri gönderilir ve bu durumda editörün verdiği süre içerisinde gerekli düzeltmeler yapılarak çalışmayı Yayın Kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

Hakem değerlendirmeleri olumlu bulunduğu halde, makale sayısının fazla olması nedeniyle yayımlanmayan makaleler bir sonraki sayıda yayımlanmak üzere editör tarafından değerlendirilir. Bu şekilde 1 (bir) yıldan fazla bekleyen makale güncelliğini yitirdiği için yayımlanmaz.

8- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak yazdığı bir, ortak yazılan makalelerde bir olmak üzere en fazla iki makalesi yayımlanabilir.

Ayrıca, birinci sayıda yazarın ortak yazdığı makale, ikinci sayıda ilk isim olarak yazdığı makale, üçüncü sayıda ise başka bir yazarla ortak yazdığı makale olmak üzere üst üste üç sayıda bir yazara ait makale yayımlanabilir.

Derginin birbirini takip eden iki sayısında ilk isim yazar olarak makalesi yayımlanan yazarın üçüncü makalesi, derginin devam eden sayısı yerine, sonraki sayısında yayımlanır.

9- Yayın Kurulu ile hakem ve yazarlardan gelen bilgi, belge ve değerlendirme sonuçları 5 (beş) yıl süreyle saklanır.

10-Çeviri olsa dahi yayımlanan tüm makalelerin dil, üslup, içerik, etik gibi konularda fikrî, ilmî ve hukukî sorumluluğu yazarlarına veya çevirmenlerine aittir. İçişleri Bakanlığının bu konularda hiçbir sorumluluğu yoktur.

11- Yayımlanan makalelerin tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.

12- Derginin yayımlanmasından sonra makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu 13- Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve yazara 5 (beş) adet, hakeme ise 1 (bir) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

İçişleri Bakanlığı'nca (Strateji Geliştirme Başkanlığı) makalesi yayımlanan yazarlara ve makale değerlendiren hakemlere Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 No'lu Örnek Harcama Pusulası gönderilir. Saymanlık Dilekçesinde yazarın açık adresi, telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numarası, banka IBAN numarası, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. Ayrıca istenilen belgelere www.tid. gov.tr internet adresinden de ulaşılabilir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutunda; üst 3.5, alt 2.5, sol 2.5, sağ 2.0 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Sayfaların sağ alt köşesinde sayfa numarası bulunmalıdır.

3- Makale başlığı; 13 punto bold, bölüm başlıkları 11 punto bold, alt bölüm başlıkları 10 punto italik ve bold, metin içerikleri 10 punto normal, kaynakça 10 punto normal, tablo ve şekil başlıkları 10 punto bold, tablo ve şekil içerikleri 10 punto normal, tablo ve şekle ait altyazı (kaynak) 8 punto normal, dipnotlar 8 punto normal ve Calibri olmalıdır.

4- Makalenin ilk sayfasının üst bölümünde makalenin başlığı, yazarların adları ve alt bölümünde ise kurumları bulunmalıdır. ”Anahtar kelimeler” en az 3, en çok 12 sözcük olmalıdır. Makale başlığı 15 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Makalenin ilk sayfasında dipnot olarak yazarın unvanı, kurumu ve elektronik posta adresi bulunmalıdır.

5- Makaleye ait öz 250 kelimeyi aşmamalı, özde; denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. ifadelere yer verilmemelidir.

6- Makale, “GİRİŞ” bölümüyle sayfa başından başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Giriş, sonuç ve kaynakçaya numara vermeden; bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle (1.,2.,3.) şeklinde yazılmalıdır. Tüm başlıklar bold ve sola dayalı olarak yazılmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak (1.1. - 1.2.) şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı ve italik olarak yazılmalıdır. Son bölüm, “SONUÇ” bölümü olmalı ve bu bölümü takiben “KAYNAKÇA” ile varsa “TEŞEKKÜR VE EKLER” yer almalıdır.

7- Makaleler, prensip olarak şekil ve tablolar dahil, 2.000 kelimeden az, 10.000 kelimeden fazla olmamalıdır. Makale sayısına göre 10.000 kelimeyi aşan çalışmalar editör tarafından değerlendirilir.

8- Kısaltmalar, makalenin konu alanı ile ilgili olmalı ve ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar kaynakçadan sonra yer almak üzere düzenlenebilir.

9- Grafik ve şekiller ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde “Grafik 1.”, “Şekil 1.” şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir grafik ve şekil için

uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık grafik veya şeklin altına numarası ile birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999, s. 113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000, s. 120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dipnotlar sayfa sonuna ardışık olarak numaralanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 8 punto normal, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunulan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıralanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak "1999a" ve "1999b" şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılmalıdır.

White, L. (1995a). Universal Grammar. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. IRAL18(2),139-52.

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subjacency in second language acquisition. Second Language Acquisition 7(1), 43-68.

White, L. , Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). Sonority constraints on prosodic structure.Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triabble-ations Review. In Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online). Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935,
http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ail98-35.html(erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

12- Yayım ilkeleri ve yazım kurallarına ilişkin hususlarda karar yetkisi, Türk İdare Dergisi Yayın Kurulu'na aittir.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ İÇİŞLERİ BAKANLIĞI