

## Devlet Denetim Elemanları Derneği

Adına Sahibi

Ali Alper ORKUN

Yazı İşleri Müdürü

İbrahim HALICI

### DERNEK YÖNETİM KURULU

Ali Alper ORKUN - Başkan

Osman GÜLTEN - Başkan Yardımcısı

Kadir KEMALOĞLU - Genel Sekreter

Şener ÇIRAK - Genel Sayman

İbrahim HALICI - Kültür-Yayın İşleri Sek.

H. Cengiz ÖZMEN - Sosyal İşler Sekreteri

Mehmet AVCI - Üye

Hüseyin POLAT - Üye

Esmâ ATAN - Üye

Metin Oktay ÇETİNKAYA - Üye

Sinan SEVİM - Üye

### GENEL YAYIN YÖNETMENİ

Ömer YÜREKLİ - Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi

### REKLAM MÜDÜRÜ

Aslan ÖZDEMİR - İç Denetçi

### YAYIN KURULU

Şafak BAŞA - Mülkiye Başmüfettişi

Dr. Yusuf AYDIN - Sağlık Bak. Başmüfettişi

Sedat VAHAPOĞLU - Sağlık Bak. Başmüfettişi

Nurullah KEMALOĞLU - Sağlık Bak. Başmüfettişi

Emin BARDAKÇI - İçişleri Bak. Başkontrolörü

Taha Kemal KESKİN - SGK Müfettişi

H. Cengiz ÖZMEN - SGK Müfettişi

M. Sait YILDIZ - Sağlık Bak. Müfettişi

### DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Hikmet KAVRUK - Gazi Üniv. İİBF

Dr. Ertan TOPRAK - Mülkiye Başmüfettişi

Durdu GÜNEŞ - Gümrük Müsteşarlığı Müşaviri

### YÖNETİM YERİ - YAZIŞMA ADRESİ

İzmir Caddesi Necipbey Apt. No: 22/6-7

Kızılay/ANKARA

Tel: 0(312) 419 71 50 - Faks: 418 97 39

<http://www.denetde.org.tr>

e-mail: [yolsuzlukihbar@denetde.org.tr](mailto:yolsuzlukihbar@denetde.org.tr)

[yonetim@denetde.org.tr](mailto:yonetim@denetde.org.tr)

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

### DERNEK HESAP NUMARASI:

Vakıfbank Ankara Başkent Şubesi

Hesap No: 00158007293623634

IBAN: TR710001500158007293623634

### BASKI TARİHİ

19 Aralık 2011

### TASARIM VE BASKI

Allâme Tanıtım Matbaacılık

Lale Sokak 7/12 Sıhhiye/ANKARA

Tel: 0(312) 230 19 74-76 - Faks: 230 19 71

[www.allame.org](http://www.allame.org)

## İçindekiler

Teftiş ve Müfettişlerle İlgili Sözler .....	2
Sunuş .....	3
Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye’de Denetimin Yeniden Yapılandırılması .....	5
<b>Kamil KARATEPE</b>	
Kamu Denetim Sisteminin Geleceği ve Hukuki Altyapı Gereği.....	22
<b>Cumhur ÇİLESİZ</b>	
Türkiye’de Teftiş Kurulları Olgusu .....	28
<b>Ömer YÜREKLİ</b>	
Yetki Yasasıyla Çıkarılan KHK’lerde Teftiş Kurulları ve Müfettişlerin Konumu.....	36
<b>İ. Zafer KARAKULAK</b>	
Hazret-i Peygamber Devrinde Teftiş Hizmetleri.....	44
<b>Dr. Abdülkadir SEZGİN</b>	
Teftiş ve Denetime Atatürk’ün Verdiği Önem.....	51
<b>Şafak BAŞA</b>	
Fransa’da Merkezi İdarenin Yerel Yönetimler Üzerindeki Denetimi.....	53
<b>Deniz PIŞKIN</b>	
İbrahim Gerçekte Neyi Kurban Etti? İsimler dünyasından kelimeler dünyasına geçiş .....	59
<b>Prof.Dr.Şaban Ali DÜZGÜN</b>	
Bireysel Kalitenin Özendirilmesi ve Türkiye .....	63
<b>Hasan TANRIVER</b>	
Memurların Disiplin ve Sicil Uygulamalarında Yapılan Son Düzenlemeler .....	65
<b>İbrahim HALICI</b>	
Tarihin İçinden “Enver Paşa” .....	69
<b>Sedat VAHAPOĞLU</b>	
Denetim Anıları.....	78
<b>Derleyen: Ömer YÜREKLİ</b>	
İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin’in, Mülkiye Teftiş Kurulunun Yaz Seminerinde Yaptığı Konuşmadan Alıntılar .....	80
Teftiş Kurullarımızı Tanıyalım SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı .....	82
<b>Hazırlayan: Necip F. UYGUN</b>	
Örnek Yargı Kararları .....	88
<b>Derleyen: Şafak BAŞA</b>	
Faaliyetlerimiz .....	97
<b>Haber: Sinan SEVİM</b>	
Kitap Tanıtımı.....	103
<b>Hazırlayan: Hüseyin POLAT</b>	
Bağsağlığı Mesajları .....	105
Denetim Dergisi Yayın İlkeleri.....	107

# TEFTİŞ VE MÜFETTİŞLERLE İLGİLİ SÖZLER

*“Yaptıkları işin doğruluğuna inanan insanlar, çalışmalarının denetlenmesinden, karşı fikirler ortaya atılmasından ve tercihleri üzerinde münakaşa yapmaktan zevk alırlar. “*

**Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK**

*“Benim müfettişlerle ilgili, teftiş elemanları ile ilgili genel kanım şudur: Türkiye’ nin en değerli elemanlarıdır. Yani bu imtihanlar kolay değildir. En seçkin kimseler bu imtihanlara giriyorlar, ondan sonra üç sene veya daha fazla müfettiş yardımcılığı yapıyorlar, ondan sonra müfettiş olabiliyorlar. Okullarında genellikle en iyi, çalışkan olan kimseler, iyi bir dereceyle bitiren kimseler ve yine ... gördüğüm duruma göre de bilahare müsteşar olanlar, umum müdür olanlar umumiyetle müfettişlik mesleğinden gelir diye bizim mühendislerin böyle bir kanısı var; duyduğumuz, gördüğümüz şeyleri söylüyorum. Tabii bunun ifade ettiği bir mana var. Eğer bu böyle ise –ki böyledir- bunun ifade ettiği mana; bu elemanlar Türkiye’nin en kıymetli elemanlarıdır manasını da beraberinde taşır; bunu böyle kabul etmemiz lazım.”\**

**Turgut ÖZAL**

Eski Başbakan ve 8. Cumhurbaşkanı

\* Turgut ÖZAL’ ın 1. Teftiş Semineri Açış Konuşması, 1.Teftiş Semineri Türk Teftiş Sisteminin Bugünü ve Geleceği, Denetde Yayınları, T.C.Ziraat Bankası Matbaası, Ankara 1988

# SUNUŞ

## FARKINDA MISINIZ?

**T**ürk Kamu Yönetiminin ayrılmaz parçası olan Devlet Denetim Elemanları, 6223 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin, kamu denetimi sistemi ile ilgili sonuçları nedeniyle karşılaşılan tereddütler ile talep ve çözüm önerilerini, kamuoyu ile paylaşmayı gerekli bulmuştur.

1) Yeni kurulan Avrupa Birliği, Gençlik ve Spor ile Kalkınma Bakanlıklarında denetim birimi, oluşturulmamıştır. Dolayısıyla adı geçen bakanlıkların iş ve işlemlerinin denetim dışı bırakıldığı izlenimi doğmuştur.

2) Kanun Hükmünde Kararnamelere konu olan Bakanlıklarda, denetim görevini ifa eden birimler; “Teftiş Kurulu Başkanlığı” isminin yanı sıra “Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı”, “Denetim Hizmetleri Başkanlığı”, “Denetim Kurulu Başkanlığı” ve “Rehberlik ve Denetim Başkanlığı” şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Böylece, yatay örgütlenme modelini ve eşitler arasındaki ilişkiyi esas alan “Kurul Modeli” yerine, hiyerarşik yapıyı önceleyen ve emir komuta zincirini esas alan “Başkanlık Modeli” nin getirilmesinin, katılımcı demokratik anlayışla bağdaşmadığı düşünülmektedir.

3) Başbakanlık ve Bakanlıklarda görev yapan denetim elemanları için “Müfettiş” unvanı genel ve kabul görmüş bir unvan ol-

masına rağmen, çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile bazı bakanlıklarda “Müfettiş” unvanı kullanılmaya devam ederken, bazı bakanlıklarda ise “Denetçi”, “Uzman” ve “Denetmen” unvanlarının getirildiği dikkati çekmektedir. Yeniden belirlenen isim ve unvanların yetki, görev ve sorumluklara nasıl yansıtacağı bilinmemektedir. Unvanlar ile ilgili bu değişikliğin, kurul ve kurum kültürünü zedeleyeceği düşünülmektedir.

4) 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eşit işe eşit ücret verilmesi amacıyla yapılan düzenleme kapsamında, (ek ödeme ve döner sermaye alan mensuplarımız hariç) denetim elemanları bakımından maddi anlamda kısmi iyileştirme yapıldığı görülmüştür. Ancak, bahse konu Kararname ile yapılan düzenleme neticesinde; mensuplarımızın, mali haklar açısından Kararname öncesinde emsal alınan unvanlara göre mağdur edildiği, ayrıca denetim elemanlarının III sayılı Cetvelin 1 numaralı bölümünde, mesleki açıdan kariyer, liyakat ve özel yetiştirme sistemine dahil olmayan meslek mensupları ile birlikte, aynı gurupta zikredilmesinin yanlış ve tutarsız bir düzenleme olduğu düşünülmektedir.

Mensuplarımızın, yukarıda belirtilen düzenlemelerden kaynaklandığını düşündüğümüz mağduriyetlerinin giderilmesi ve talep-

lerinin karşılanması halinde, daha şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışına katkılarının artacağı açıktır. Bu amaçla önerilerimiz aşağıda sıralanmıştır:

- a) Denetim Birimi bulunmayan bakanlıklarda, denetim birimi oluşturmak suretiyle denetimsiz kamu alanı bırakılmamalıdır.
- b) Denetim Birimlerinin isimleri ve teşkilatlanma şekilleri, kurul modeli esas alınarak, demokratik ve katılımcı anlayışla yeniden düzenlenmelidir.
- c) Denetim elemanlarının unvanları arasındaki farklılıkların giderilmesi ve 6223 sayılı Yetki Kanununda ulaşılmak istenen amaçlar doğrultusunda yeni-

den düzenleme yapılarak, mesleki kurumsal kültür muhafaza edilmelidir.

- d) Mevcut karmaşanın ve sorunların çözülmesini temin için "Denetim Hizmetleri Sınıfı" ihdas edilmelidir. Böylelikle, meslektaşlarımıza dair mali ve mesleki sorunların çözülmesi mutlaka daha kolay olacaktır.

Bilinmelidir ki, tespit ve tavsiyelerimiz, değişime direnmek ve gelişime set çekmek niteliğinde olmayıp, doğruyu ve güzeli bulmaya yönelik bir arayışın ürünüdür.

Kamuoyuna saygı ile duyurulur.

## DENETDE YÖNETİM KURULU

# ULUSLARARASI GELİŞMELER VE TÜRKİYE'DE DENETİMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

**Kamil KARATEPE**  
Vergi Başmüfettişi

## Giriş

**Y**önetimin planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğinin sağlanması aracı olan denetim, Türkiye'de dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter bir devlet yapısını esas alan Kıta Avrupası hukuk sistemine göre "teftiş" kavramı ve teftiş kurulları modeli üzerine kurulmuştur. Osmanlıdan devralınan ve Cumhuriyetin kuruluşundan II. Dünya Savaşı sonuna kadar devam eden Türk kamu denetim sistemi, 1950'lerde başlayan, 1980'lerde hızlanan ve 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında en üst noktaya ulaşan, kamu yönetiminin "reform"a tabi tutulmasına ilişkin çalışmalar sonucunda uluslararası alanda meydana gelen gelişmelere paralel olarak Anglo-Sakson sistemin **yönetim sorumluluğu** ilkesini esas alan yöneticiye bağlı "iç denetim" birimleri bulunması gereğinden hareketle 1970'li yıllarda "kontrolörlük" birimleri kurulmuştur. Ancak son dönemde Türk denetim sisteminde iç denetim birimleri zaten mevcut olmasına rağmen 5018 sayılı Kanun ile getirilen mali iç denetçilik gerekçe gösterilerek Anglo-

Sakson denetim sistemine sahip ülkelerin dahi Kıta Avrupası sisteminden ithal edip sistemlerine katmış oldukları teftiş kurulları siyasi sorumlu bakana bağlı dış denetim birimleri olmaktan çıkartılıp yöneticilere bağlı iç denetim birimleri haline getirilerek zayıflatılmakta ya da tamamen ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Denetimde uluslararası alanda son dönemde, **yönetim sorumluluğu ilkesine ve "iç-dış denetim" kavramlarına dayanan** Anglo-Sakson denetim sistemine sahip ülkelerde dahi mevcut sistem yerini Kıta Avrupası kökenli kamusal denetim birimleri olan teftiş kurullarına bırakırken, ülkemizde 5018 sayılı Kanunla başlayan, veto edilmiş olan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yarım kalan fakat Kanun Hükmünde Kararnamelerle devam ettirilen iç denetim alanının güçlendirildiği gerekçesiyle uluslararası uygulamalara aykırı bir şekilde 130 yıldan bu yana uygulanmakta olan teftiş kurullarına dayalı denetim sisteminin varlığı tartışılmakta ve teftiş kurulları denetim sisteminden çıkarılmaya çalışılmaktadır. Kıta Avrupası denetim sisteminin bir unsuru olan

teftiş kurulları, Anglo-Sakson sistemin öncüsü Amerika Birleşik Devletleri'nde 1960'lı yıllarda idari kararlarla kurulup 1978 yılında yasal dayanağa kavuşturulup sürekli güçlendirilirken, İngiltere'de denetim sisteminde zayıf bir şekilde mevcut iken 2002 yılından itibaren teftiş kurullarına özel bir önem verilmeye başlanmışken, Türkiye'de teftiş kurullarının denetim sisteminden çıkarılmaya çalışılması üzerinde dikkatle durulması ve tartışılması gereken bir konudur.

Uluslararası uygulamalarda Anglo-Sakson sisteminde dahi teftiş kurulları oluşturulup güçlendirilirken, Türkiye'de oluşturulmaya çalışılan mali iç denetçilik gerekeceği gösterilerek bakanlık teftiş kurullarının zayıflatılması, yalnızca ihbar ve şikâyetleri soruşturan denetim birimlerine indirgenmeye çalışılması, ya da tamamen ortadan kaldırılması uluslararası gelişmelere aykırılık teşkil etmekte ve kamu denetim sisteminde önemli bir denetim açığı yaratmaktadır.

Teftiş kurullarının ortadan kaldırılması, yalnızca soruşturma birimleri haline getirilmesi ya da bağımsız denetim birimleri iken yöneticilere bağlı birimler olarak yeniden yapılandırılmasının sonuçları, ABD'nin 1962 yılında idari kararlarla kurulmuş ilk bakanlık teftiş kurulu olan ABD Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Biriminin (Teftiş Kurulunun) 1974 yılında kapatılarak, teftişle ilgili görevlerin "denetim ("audit") ve soruşturma ("investigation") birimleri olarak yönetime bağlı iki ayrı birime verilmesi örneğinde görüldüğü üzere açıktır: Denetim açığı yolsuzluk ve usulsüzlüklerin artmasına neden olmaktadır.

ABD Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun ortadan kaldırılması sonrasında Bakanlıkta ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ABD Kongresi tarafından soruşturulmasında, "Genel Müfettişlik Birimlerinin idari işlemlerle kurulup kaldırılması yerine yasa ile düzenlenmesi gerektiği" sonucuna ulaşılmış ve bu kötü örnek ABD'de, 1976 yılında pilot uygulama olarak Sağlık Eğitim ve Re-

fah Bakanlığı Genel Müfettişlik Birimi Yasasının çıkarılmasına, 1978 yılında ise bütün teftiş kurullarının Genel Müfettişlik Yasası ile "yasal güvenceye kavuşması"na neden olmuştur.

Türkiye'de 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>1</sup> ile başlayan, 2004 yılında çıkarılan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile devam ettirilmeye çalışılan fakat Cumhurbaşkanınca veto edildiği için uygulanamayan ancak 2011 yılında 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanununa dayanarak çıkarılan Kanun Hükümünde Kararnamelerle (KHK'lar) Anayasaya ve söz konusu Kanunların amaçlarına aykırı bir biçimde teftiş kurulları zayıflatılarak ya da ortadan kaldırılarak kamu denetim sisteminde büyük açıklar yaratılmaktadır. 5018 sayılı Kanun ile siyaseten sorumlu bakanlar demokratik parlamenter sistemin gereği olan sorumluluklarının gereğini yerine getirecek denetim araçlarından yoksun bırakılırken, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında olmayan 178 sayılı Maliye Bakanlığının Kuruluşu Hakkında KHK'da 646 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle Türkiye'de denetim sisteminin 132 yıllık denetim birimi Maliye Teftiş Kurulu lağvedilirken, Maliye Bakanlığı ve Bakan adına denetim yapacak teftiş kurulu olmayan bir Bakanlık haline getirilmiş bulunmaktadır. 2003 yılında 5018 sayılı Kanunla başlayan ve 2011 yılında çıkarılan KHK'lar

1 Cumhuriyetle yasıt olan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu-nu yaklaşık 80 yıllık uygulamadan sonra ortadan kaldıran 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk kamu mali yönetim ve denetim sisteminde yaratacağı sonuçlar ile ABD'de 1929 Krizi (Büyük Buhran) sonrasında 1929 krizi deneyiminden alınan derslerden yola çıkarak hazırlanmış olan 1933 tarihli Glass-Steagall Yasasının bankacılık sistemine getirdiği 66 yıllık deneyimi ve kurallarını yok sayarak ortadan kaldırmış olan 1999 tarihli Finansal Modernizasyon Yasası ile benzerlikler taşımaktadır. Finansal Modernizasyon Yasası ABD 2007 finansal krizinin hazırlayıcısı olmuş, AB, OECD, IMF ve DB tarafından dayatılmış olan 5018 sayılı Kanun ise Türkiye Cumhuriyetinin krizinin hazırlayıcısı niteliklerini bünyesinde taşımaktadır. ABD Finansal Modernizasyon Yasası ile 5018 sayılı KMYKK arasındaki tek fark ise birincisi özel sektörü ikincisi ise kamu sektörünü düzenliyor olmasıdır.

ile devam eden kamu denetim sisteminde "reform" adı altında yapılan yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda ortaya çıkan denetim açığının, sistemde daha fazla yolsuzluk, usulsüzlük ve israfa neden olmaksızın denetim sisteminde alınacak önlemlerle ortadan kalkmasını sağlayacak bir "denetim reformu"na şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır.

### **Kamusal Denetimin Zorunluluğu Üzerine: Denetimde Uluslararası Gelişmeler ve Deprem Felaketinin Hatırlatması**

Denetim alanında 1970'li yıllarda başlayan, 1980-2000'lere kadar devam eden neoliberal kuralızsızlık ve denetimsizlik ("deregülasyon") politikalarının sonuçları bütün dünyada ve Türkiye'de açıkça ortaya çıkmış ya da çıkmak üzeredir. Denetim alanında uluslararası alanda özellikle küresel finansal kriz sürecinde ABD, AB ve diğer ülkelerde ortaya çıkan gelişmeler, ulusal düzeyde ise 1999 Ağustos Marmara ve 2011 Van Depremleri başta olmak üzere özellikle belediyelerde ortaya çıkan denetimsizliğin yarattığı gelişmeler, denetimin, özellikle kamusal denetimin toplumların yaşamındaki rolü, önemi ve zorunluluğunu açıkça ortaya koymaktadır.<sup>2</sup>

Deprem sonrasında Cumhurbaşkanı "deprem yapı denetiminin önemini tekrar hatırlattı. Gördünüz bazı binalar yerle bir olurken bazıları dimdik ayakta. Bu denetimler savsaklanmamalı" derken,<sup>3</sup> Başbakan

"beton bina adı altında adeta kumdan kaleler, meskenler inşa ediliyor. Binaların kalitesiz malzemeyle yapılması yetmezmiş gibi, daireyi, dükkânı genişleteceğim düşüncesiyle taşıyıcı sütunlar kaldırılıyor, kolonlar kesiliyor. Belediyeler de, müteahhitler de, denetim elemanları da, bu ihmallerin cinayetele, intiharla eşanlımlı olduğunu artık kabul etmeli." açıklamasında bulunmaktadır.<sup>4</sup> Van depreminin ardından Parlamenteoya getirilecek ilk düzenlemelerden biri Yapı Denetim Tasarısı olacağı tartışılmaktadır.<sup>5</sup> Sorulması gereken temel soru şudur: **Yapı denetiminde denetim eksikliğini deprem açığa çıkarmıştır. Kamu yönetiminin özellikle harcama denetiminde 2003 yılından bu yana yaratılmış olan denetim açığı kim/ne tarafından nasıl ortaya çıkarılacaktır?**

Denetim alanında uluslararası gelişmelerde, tıpkı Van depreminde görüldüğü üzere özel şirketler tarafından para karşılığında yapılan "bağımsız" "dış denetim" ve yöneticiye bağlı "iç denetim"e dayalı olan Anglo-Sakson denetim sistemi çökerken, Kıta Avrupasının kamusal nitelikli teftiş kurullarına dayalı denetim uygulamaları yükselen değer olarak ortaya çıkmaktadır. 1980'lerde başlayan neoliberal kuralızsızlık ve denetimsizlik politikaları Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD'de, 1930'lardan itibaren bankacılık ve finans kesimini düzenleyen Glass-Steagall Yasasının 1999 yılında ortadan kaldırılmasıyla, 2000'li yıllarda ortaya çıkan Enron-Arthur Andersen denetim skandalı başta Worldcom, Tyco, Adelphia ve Xerox gibi firmalarda meydana gelen yolsuzluk ve usulsüzlükler, özel şirketler tarafından yapılan ve "bağımsız dış

2 Japonya Altyapı Bakan Yardımcısı Satoru Nishikawa'ya göre, Türkiye gibi deprem kuşağında olan ve sürekli depremlerle yaşanan Japonya'da "yapı denetimini para karşılığı denetim yapan özel şirketler değil, belediyeler yapmaktadır. Yerel yönetimlerdeki profesyonel bina denetçileri tarafından planların denetimi ve inşaat alanlarına habersiz olarak gidilip yapının onaylanan plana uygunluğu yerinde denetlenmektedir." Türkiye'de ise 1999 Marmara Depremi sonrasında 2001 tarihinde yürürlüğe giren yeni yapıların özel yapı denetim şirketlerince denetimi uygulamasında, şirketlerin denetim yapacak mühendislerle binaları görmeden boş denetim formlarının imzalatılması, bina bedelinin %3'ü olan yapı denetim bedelinin %1.5'e indirilmesine rağmen daha düşük tutarlar üzerinden yapılan anlaşmalar yapılması, deprem testi için laboratuvarlara başka yerlerden alınan betonların kullanılması, hatta hayatta olmayan mühendislerin şirket personeli olarak gösterilmesi gibi usulsüzlükler yapılmaktadır. Milliyet Gazetesi, "Özel Denetim Yaptırmayız, Dayanıklı Değilse Kredi Yok", 31.10.2011; Star Gazetesi, "Yıkılan Binaları Ölü Mühendisler Denetlemiş", 26.10.2011.

3 Star Gazetesi, "Gül: Acı Karşısında Bütünleştik", 26.10.2011.

4 <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2011/10/31/beton-diye-kumdan-kaleler-yapmistar-17994885532>.

5 Binayı yapan müteahhidin yanı sıra buna onay veren yapı denetim şirketi ile ruhsatı veren belediye yetkilileri de sorumlu olması, inşaatlarda çalışan ustaların yetki belgelerinin bulunması, hizmet içi eğitime alınması, inşaatların yapımında kullanılan malzemelerin uluslararası standartlara uygunluğunun yanı sıra, cürük binaların tespiti, yıkımı ve yapımını düzenlemesi planlanıyor. Düzenleme hayata geçerse, Türkiye genelinde riskli görülen yaklaşık 9 milyon bina öncelikle İstanbul, Kocaeli, Yalova, Van, Hakkari, Elazığ illerinde yıkılarak yeniden inşaa edilecek. <http://www.kanalb.com.tr/haber.php?HaberNo=37294>.

denetim” olarak adlandırılan paraya bağılı dış denetimin sorgulanmasına; 2008 yılında AIG, Freddie Mac, Fannie Mae, Lehman Brothers ve Bearn Stearns şirketlerinde ortaya çıkan skandallar ise yöneticiye bağılı olarak çalışan “iç denetim sisteminin etkin olarak çalışmadığı, yolsuzluk ve usulsüzlükleri tespit etmek ve engellemekte yetersiz olduğunu ortaya çıkarmış” ve bu kez denetim sisteminde dikkatlerin “yönetim sorumluluğu” olarak adlandırılan, “yöneticilere organik olarak bağılı fakat fonksiyonel olarak bağımsız iç denetim sistemi”nin sorgulanmasını ve 2008 yılında kamusal denetim birimleri olan teftiş kurullarının (genel müfettişlik birimlerinin) sayılarının ve yetkilerinin artırılmasını gündeme getirmiştir.

Avrupa Birliği ülkelerinde denetim uygulamaları ise “merkez” ülkeler ile yeni üye ve aday ülkeler olmak üzere iki farklı denetim yapısı mevcut olup, AB’nin çekirdek ya da merkez ülkeleri mevcut geleneksel denetim yapılarını korumakta ya da denetim sistemlerinde en az değişikliğe giderken, yeni üye ve aday ülkelere “anlaşılamayan bir şekilde” denetim sistemlerini Anglo-Sakson modelin iç denetim-dış denetim modeline uygun olarak kurmaları istenmektedir.

### Denetimde Yaratılan Kavram Kargaşası ve Nedenleri<sup>6</sup>

Türkiye’de son dönemde denetim alanında bilinçli bir kavram kargaşası yaratılmıştır. Kavram kargaşasının temelinde, Kıta Avrupası denetim modeline (teftiş-kontrol/

müfettiş-kontrolör) göre kurulmuş olan denetim sistemine Anglo-Sakson modelin (dış denetim/iç denetim/dış denetçi-iç denetçi) denetim modeline göre yeniden yapılandırılmaya çalışılması yatmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Kanunu ile Anglo-Sakson denetim sisteminden kamu denetim sistemine aktarılmaya çalışılan ve “reform” olarak nitelendirilen iç denetim ve dış denetim, fonksiyonları itibarıyla Türk denetim sisteminde zaten mevcuttur.

Türk kamu denetim sisteminde bir reform olarak lanse edilen iç denetçilik ya da mali iç denetçilik Türk denetim sisteminde olmayan bir denetim unsuru değildir. Anglo-Sakson sistemdeki “iç denetim/iç denetçilik” kurumunun Kıta Avrupası sistemindeki karşılığı “kontrol/kontrolörlük” olarak adlandırılan **bakanlık teşkilatlarında ana hizmet birimleri olan genel müdürlere ya da bazı bakanlıklarda doğrudan müsteşarlara bağılı olarak görev yapan iç denetim birimleridir.** Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası denetim sistemlerinde iç denetçi ve kontrolörler aynı işlevleri yerine getirmekte olup farklı olan yalnızca adlandırılmalarıdır. Her iki sistemde “**yönetimin kontrol sistemleri ve risk yönetim yapılarının denetimini yapma**” işlevini yerine getiren denetim birimi Kıta Avrupası sisteminde “kontrolörlük/kontrolör”, Anglo-Sakson sistemde ise “**iç denetim/iç denetçi**” olarak adlandırılmaktadır. Dış denetim ise **yönetim ve kontrol/iç denetim faaliyetlerinin yönetim yapısının dışından siyasi sorumlular adına denetimdir.** Kıta Avrupası sisteminde “teftiş” olarak adlandırılan bu faaliyet, Anglo-Sakson sistemde “**dış denetim**” ya da “**dış gözetim/gözden geçirme**” olarak adlandırılmaktadır.<sup>7</sup>

Anglo-Sakson sistemde “iç denetim ya

6 Zihnin dünyayı kavramak ve anlamak için kullandığı araçlar olan kavramlara (mefhumlara) hakim olunmamasının yarattığı kavram kargaşası, yaşanmamış, duyulmamış ve nasıl doğdukları hakkında bilinmeyen kelimelerin yanlış kullanılmasından kaynaklanmakta olup, bunun iki nedeni bulunmaktadır: Kavramların ithal edilmesi ve ithal edildiği medeniyetteki anlam derinliğinin bilinmemesidir. Hilmi Ziya Ülken, kargaşasının ortadan kaldırılmasında “bu kavramları kullanan aydınlar onları hazırlayan sebepleri derinden derine bilmezlerse, boş kalıplar ve etiketler halinde kullanırlarsa, düşüncelerini memleket ihtiyaçları ile ayarlayacak kadar etraflı tetkik kudretinden mahrum iseler bu kelimeler, onların hele basit insanların elinde milli idrake hitabeden fikirler değil; fakat, belirsiz kitle ruhunu harekete geçiren sloganlar haline gelir” diyerek aydınların görevine dikkat çekmektedir. Hilmi Ziya Ülken, Seçme Eserleri -II, Millet ve Tarih Suuru, T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2008, s. 3-7.

7 Anglo-Sakson sisteminin uygulayıcısı olan İngiltere’de “teftiş”, bakanlara ve kamuoyuna kamu hizmetlerinin hukuka uygun olarak yerine getirildiği güvencesini sağlayan, kamu hizmetini yerine getirenlerden bağımsız, bu hizmetlerin etkinliğini ve geliştirilmesini amaçlayan ve sonuçları kamuoyuna raporlayan bir dış denetim faaliyetidir, bkz., <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/policy.pdf> (03.01.2009).



da iç denetçi" kavramlarının Kıta Avrupası ve Türk denetim sistemindeki karşılığı "kontrol ya da kontrolör" iken, "dış denetim ya da dış denetçi" kavramlarının karşılığı ise "teftiş ya da müfettiş" kavramları olmaktadır. Denetim sisteminde reform unsuru olarak sunulan iç denetim ve iç denetçilik kurumlarının, Türk denetim sisteminde mevcut olmayan müesseseler gibi sunulmasının nedeni, 5227 sayılı KYTK'nun gerekçesinde açıkça yazılmış olan "siyasileşmiş denetim birimleri" haline gelmiş olan teftiş kurullarının, 5018 sayılı KMYKK ile yaratılan "iç denetim birimleri kuruldu, artık teftiş kurullarına ihtiyaç kalmadı" düşüncesinin yerleştirilmek istenmesinden kaynaklanmaktadır.

Türk denetim sisteminde **Anayasa, 3046 sayılı Yasa ve bakanlıkların teşkilat yasalarına** göre bakan adına teşkilatın bütün iş, işlem ve faaliyetlerini denetlemekle yetkili olan bakanlık teftiş kurulları ile 5018 sayılı KMYKK'na göre yönetici adına yalnızca mali alanda denetim yapmakla yetkili olan "mali iç denetçiler/kontrolörler" in görev ve yetki alanları itibarıyla birbirini dışlayan değil tam tersine tamamlayan denetim unsurlarıdır. Bu denetim birimlerinin görev ve yetkilerinin birbiriyle örtüşmesi doğaldır çünkü birisi bakan adına teşkilatın idari ve mali işlemleri dahil olmak üzere teşkilatın bütün işlemlerinin diğer ise idareci adına yalnızca mali işlemlerin denetimini yapmakla yetkilidirler. Bu nedenle, 5018 sayılı KMYKK ile yönetsel sorumlu üst yöneticiye (idareciye) bağlı olarak mali denetim alanında denetim görevi yapacak olan mali iç denetçiler ile siyasi sorumlu bakana bağlı olarak teşkilatın bütün faaliyetlerinin denetiminde görev yapan teftiş kurullarının görev alanları örtüşmekte fakat herhangi bir çatışma (aynı alan üzerinde birden fazla denetim biriminin aynı nitelikte denetim görevi ifa etmesi) bulunmamaktadır. Mali iç denetçilerin yapmakta olduğu denetimler, 5018 sayılı KMYKK'nun 11'nci maddesi gereği olarak yürütülürken, Bakanlık teftiş kurulları tarafından yürütülmekte olan denetimler ise Anayasanın 112'nci maddesi,

3046 sayılı Kanun, 5018 sayılı Kanun ve bakanlıkların teşkilat kanunlarının bakanlara yüklemiş olduğu sorumlulukların gereği olarak yerine getirilmektedir. Bu niteliği dolayısıyla bakanlık teftiş kurulları tarafından yapılan denetimler, "denetleyenlerin denetlenmesi" (quis custodiet ipsos custodes) niteliğinde yapılmakta olan faaliyetlerdir.

"Uluslararası Gelişmeler ve Türkiye'de Denetimin Yeniden Yapılandırılması" başlıklı çalışmamızda, Birinci bölümde Türkiye'de denetim sisteminde yaratılmış olan "kavram kargaşası"nın Kıta Avrupası denetim sistemi üzerine Anglo-Sakson denetim kavramlarının yerleştirilmeye çalışılmasından kaynaklandığı değerlendirilmesi yapılırken, denetime ilişkin iç denetim, dış denetim, kontrol ve teftiş kavramları açıklanmakta; İkinci bölümde uluslararası denetim uygulamaları tartışıldıktan sonra, Üçüncü bölümde Türk denetim sisteminde Kıta Avrupası denetim sisteminden alınmış olan teftiş kurullarının zayıflatılarak Anglo-Sakson denetim modelinin kurulmaya çalışılmasının yaratmakta olduğu sorunlar ortaya konmaktadır. Sonuç olarak Türkiye'de siyasi sorumlu bakanların sorumluluklarının gereğini yerine getirme araçları ve dış denetim birimleri olan bakanlık teftiş kurulları ile idarecilerin yönetsel sorumlulukları gereği yönetim (idare) adına denetim yapan iç denetim birimlerinin birbirini ikame eden değil tamamlayan denetim birimleri olup, denetim alanında yapılacak reformların taşınması gereken temel unsurun denetimin bağımsızlığını güçlendiren bir nitelik taşıyıp taşımadığı noktasından değerlendirilmektedir.

### **Denetim Kavram ve Sistemleri: Teftiş, Kontrol, Murakabe, İç ve Dış Denetim**

Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson arasındaki temel farklılık, kamu hukukunun ayrı bir hukuk düzeni olarak olup olmamasından kaynaklanmaktadır. Türkiye'nin de benimsediği Kıta Avrupası hukuk sisteminde, özel hukuk yanında ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının tabii olduğu kamu hukuku denilen ayrı bir hukuk uygulama alanı bulunmaktadır.

Anglo-Sakson hukuk sisteminde ise kamu özel ayrımı olmaksızın tek bir hukuk sistemi mevcuttur. Bunun bir sonucu olarak, Kıta Avrupası denetim sisteminde kamu sektörü için ayrı denetim kavramları (teftiş ve kontrol) oluşturulmuş iken, Anglo-Sakson sistemde hem kamu hem özel sektör kurum ve kuruluşları için aynı kavramlar (iç denetim ve dış denetim) kullanılmıştır.

Denetim, yönetimin planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğini sağlayan yaptırım olup, iş, işlem, faaliyet ve programların zamanında, eksiksiz ve verimli olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesidir.<sup>8</sup> Yönetim sürecinin<sup>9</sup> planlama, örgütleme, personel alma, eşgüdüm ve denetleme evrensel öğeleriyle dikkate alındığında, kaynakların kullanılması, yönlendirilmesi, koordinasyonunun sağlanması ve çalışmaların izlenmesi, raporlanması ve raporların idareye ve siyasi organa sunulması sürecidir. Denetim görevini yürüten kişi ise **denetçi, denetmen, müfettiş, murakıp ya da kontrolör** olarak adlandırılmaktadır.<sup>10</sup>

Denetlemek bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığının, ayrıntılarıyla, inceden inceye ve etraflıca, dikkat ve özenle anlamak, öğrenmek olup, denetleme faaliyeti, araştırmak, incelemek, soruşturmak, kontrol etmek, yoklamak, teftiş etmek, gözden geçirmek, sormak, aramak, sınamak, denemek gibi eylemleri içermektedir.

Denetim bir işin doğru ve usulüne, yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığı ya da hangi doğrultuda yapıldığının ayrıntılılarıyla, dikkat ve özenle anlamak, öğrenmek için araştırılması, incelenmesi, soruşturulması, kontrolü, murakabesi ya da teftiş edilmesidir.<sup>11</sup> Türkçede denetim sözcüğü, hem Arapça kökenli müfettiş ve murakıp, hem de Latince kaynaklı Batı dillerindeki "control" ve "inspection" anlamlarını içeren genel ve kapsamlı bir kavramdır.

Kontrol<sup>12</sup> kelimesi dilimize Fransızca'dan geçmiş, Latince zıt, karşı anlamını ifade eden "contra" ve liste, defter, kağıt anlamına gelen "rotulus" kökünden gelen kayıtlar aracılığıyla araştırmak, incelemek, doğrulamak, bir şeyin gerçeğe, aslına uygunluğuna

Tablo: 1

## Denetim Sistemleri: Kavramlar, Aktörler ve Özellikleri

Denetim Sistemleri	Kıta Avrupası Sistemi	Anglo-Sakson Sistem
Denetim Kavramları	Teftiş ("inspection") ve Kontrol ("control")	İç Denetim ("internal audit") ve Dış Denetim ("external audit")
Denetim Aktörleri	Müfettiş ("inspector"), Kontrolör ("controller")	İç Denetçi ("internal auditor"), Dış Denetçi ("external auditor")
Denetimin Özelliği	Siyasi sorumlu (bakan) ve yönetsel sorumlu (idareci) arasında sorumluluk dengesi.	Yönetici (idareci) sorumluluğu ilkesi gereği yöneticiye bağlı denetim.

8 Denetim, örgütçe benimsenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesidir, bkz. Kurthan Fişek, Yönetim, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 285.

9 Geleneksel örgüt kuramcılarının göre yatay ve dikey bölünmeler sonucu, son derece karmaşık ve uzmanlaşmış birimlerden oluşmakta olup, Weber'de "bürokrasi", Taylor'da "bilimsel yönetim", Fayol'da "on-dört yönetsel ilke" ve Gullick'te "komuta-kurmay" modellerinde bu karmaşıklık açıkça ortaya çıkmakla birlikte, yönetim süreci, PÖPAYED kısaltmasında özetlenen planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim temel eylemlerden oluşur, bkz. a.k., s. 185, 261.

10 Orhan Hancıoğlu, Türk Dili Sözlüğü, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 276; Türk Dil Kurumu, Kavramlar Dizini, Türk Dil Kurumu Yayını: 326, Ankara, 1997, s.209.

veya bir standarda uygunluğuna bakmak; biri ya da bir şey üzerinde otorite kullanmak, yönetmek, yönlendirmek anlamlarını ifade

11 Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, s.287, İsmet Zeki Eyüboğlu, Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü, s.178; Orhan Hancıoğlu, Türk Dili Sözlüğü, s. 276.

12 Kontrol kavramı hem köken itibarıyla Fransızca'dan gelen bir kavram olması hem de yönetsel hiyerarşi (ast-üst ilişkisi) içinde yapılan ve belirli rutin işlemleri içeren bir denetimi ifade etmesi yönünden, işlevler itibarıyla iç denetime yakın teftiş, murakabe ve dış denetimden farklılık arz eden bir kavramdır.

etmektedir.<sup>13</sup> Murakabe ise rekabet etmek, gözetmek, kollamak anlamını ifade eden "rakb" kökünden gelen ve bakma, gözetme, denetleme, kontrol karşılığı olarak kullanılmaktadır.<sup>14</sup>

Teftiş sözcüğü, Arapçada "sınırlama olmaksızın sonuna kadar" anlamını ifade eden "fets" kökünden türeyen, bir şeyin doğruluğunu bulmak için dikkatle, inceden inceye, etraflıca ve sonuna kadar yapılan inceleme, araştırma ve denetleme; işlerin, yürütülen bir görevin ilgililer tarafından doğru ve usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, gözden geçirme, denetim, bakı<sup>15</sup> olarak tanımlanmaktadır. Fransızcada "inspecter", İngilizcede "inspect" fillerinin karşılığı olarak dilimize Arapçadan geçmiş olan teftiş etmek, dikkatle incelemek, bakmak, araştırmak, yoklamak, gözetmek, gözden geçirmek ve eleştirel olarak değerlendirmek anlamlarını ifade etmektedir.<sup>16</sup>

Teftiş, siyasi sorumluluğu gereği bakanlara yönetimin amaç, plan, program, bütçe, faaliyet, iş, işlem ve hesapları ile yapı ve personelinin hukuka uygunluk, mali, performans, sistem (iç kontrol ve iç denetim dahil) ve bilgi teknolojileri yönünden incelenmesi, değerlendirilmesi, raporlanması ve rehberlik suretiyle güvence sağlama ve danışmanlık amacıyla yapılan bir dış denetim faaliyetidir. **Teftiş, dış denetim ve murakabe** terimleri, denetim faaliyetinin yönetimin hiyerarşik yapısının dışında (genellikle üstünde) yer alanlar adına yapılmasını ifade ederken, **kontrol ve iç denetim** ise yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yapılan denetim faaliyetini ifade etmektedir.

İç denetim, bir işin usulüne, yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığı ya da hangi doğrultuda yapıldığının idare (yönetici) adına incelenmesi, değerlendirilmesi ve rapor edilmesidir. İç denetimin amacı, yönetimin iç kontrol sistemi ve risk yönetim yapısının örgüt amacının gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesini sağlayıp sağlayamadığının değerlendirilerek idareciye bildirilmesidir.<sup>17</sup> 5018 sayılı KMYKK'na göre, yönetsel sorumlu idareciler adına mali yönetimin kontrol yapısı ve süreçleri ile mali işlemlerin risk yönetimi, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğinin değerlendirilerek üst yöneticiye raporlanması görevidir.

Dış denetim, bir işin usulüne, yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığının ya da hangi doğrultuda yapıldığının idarenin (yönetimin) dışında yer alan siyasi sorumlular adına incelenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Dış denetimde amaç, yönetimin iç kontrol yapıları ve iç denetim sisteminin örgüt amacının gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesini sağlayıp sağlayamadığının değerlendirilmesidir. Dış denetim, Anayasa, 3046 sayılı Kanun, 5018 sayılı KMYKK ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları, kanun hükmünde kararname ya da diğer düzenlemelerde müfettişler tarafından siyasi otorite adına yapılan araştırma, inceleme, soruşturma ve değerlendirme ile 3. şahıslar nezdinde yapılan inceleme ve raporlama faaliyetidir.

Denetimle ilgili olarak yapılan sınıflandırma ve değerlendirmelerde, denetimin hukuka uygunluk, mali, performans, iç denetim, dış denetim, harcama öncesi ya da harcama sonrası denetim gibi sıfatlarla nitelendirmesinden öte asıl önem taşıyan husus, denetimden beklenen şeyin usulsüzlük, yolsuzluk, etkinsizlik ya da verimsizliğin tespit etmesi ve önlemesidir. Çin Atasözünde oldu-

13 Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, s. 732, Şevket Rado, a.k., s. 744.

14 Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, s. 851, Ferit Devellioğlu, a.k., s.684, Şevket Rado, a.k., s. 885.

15 Türk Dil Kurumu, a.g.e., s. 1160, Ferit Devellioğlu, Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat, s.1059, Şevket Rado, Hayat Büyük Türk Sözlüğü, Hayat Yayınları, İstanbul, [Yıl:?], s.1151.

16 Türk Dil Kurumu, Fransızca – Türkçe Sözlük, Haz. Mehmet Ali Ağakay, TDK Yayını Sayı: 189, 1971, 336; Büyük Fransızca – Türkçe Sözlük, Tahsin Sarac, Adam Yayınları, Dördüncü Baskı, İstanbul, 1992, s. 764; The American Heritage Dictionary of English Language, s. 935.

17 Robert de Konning, Public Internal Financial Control, A European Commission Initiative To Build New Structures of Public Internal Control in Applicant and Third-Party Countries, Robert de Konning, Belgium, 2007, s. 264.

ğu gibi "önemli olan kedinin renginin siyah, beyaz ya da gri olması değil, fare yakalayıp yakalayamamasıdır.

### Türk Kamu Yönetim ve Denetim Sisteminde Yetki ve Sorumluluklar Dengesi

Türk kamu yönetiminin örgütlenme modeli Kıta Avrupası sisteminde olduğu üzere bakanlık tipi yapılar esas alınarak kurulmuştur. Batı'da ve Doğu'da iki yüz yıllık bakanlık tipi yapı, devletin işlevsel-kurumsal uzmanlık ilkesi üzerinden yükselir. Her bakanlık, devletin temel görevlerinden saydığı bir işlevin kurumu olup, bunların birlikte işbirliğiesgüdüm içinde çalışması, devletin genel amacının gerçekleşmesini sağlamaktır.<sup>18</sup> Bakanlık tipi örgütlenme içinde denetim, bakanlıkların teşkilat yapılarında görev ve sorumluluklar esas alınarak yapılandırılmıştır. Türk kamu yönetim ve denetim sistemi başta Anayasa, 3046 sayılı Yasa ve bakanlıkların teşkilat yasaları dahil, mali yönetim ve denetim düzenleyen 5018 sayılı Yasa hariç olmak siyasi ve yönetsel yetki ve sorumlulukların dengesi üzerine kurulmuştur.

1982 Anayasasına göre, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kuruludur. Anayasanın 112'nci maddesine göre, Başbakan, **Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.** Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. **Her bakan, Başbakanı karşı sorumlu** olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve **emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.** **Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.**

### 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna Göre Bakan-

**lıklarda Kontrol ve Denetim Sistemi:** 3046 sayılı Kanuna göre, bakanlıklar merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatlarından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir. Bakanlıkların merkez teşkilatı ise, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere ana hizmet birimleri, danışma ve denetim ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatında ihtiyaca göre kurulacak danışma ve denetim birimleri, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve gerekli görülen hallerde Bakanlık Müşavirleri ihdas edilebilmektedir. Bakanlıkların merkez teşkilatında hiyerarşik kademeler ve birim unvanları Müsteşarlık, Müsteşarlığa bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve ihtiyaca göre kurulacak şeflik birimlerinden oluşur.<sup>19</sup>

Bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının düzenlenmesiyle ilgili olarak, genel müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma ve yardımcı birimlerin **kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla** düzenleneceği belirtilmiş olup, bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatlarında **Kanunda gösterilenler** (Müsteşarlık, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve şeflik) **dışında hiyerarşik kademe oluşturulamaz; danışma, denetim ve yardımcı birimler, özellik gösteren bakanlıklarca personel birimi hariç genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmazlar.**<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Birgül Ayman Güler, Türkiye'nin Yönetimi, Yapı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009, s.169.

<sup>19</sup> 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 1, 3, 5, 6 ve 11'nci maddeleri, Başbakanlık İnternet sayfaları, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.3046&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=23.01.2009>.

<sup>20</sup> A.k., 15 ve 16'nci maddeler.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna göre, Bakanlar Kurulu üyesi ve bakanlık teşkilatının en üst amiri olarak, siyasi sorumluluğu dolayısıyla, Başbakan, TBMM'ne ve kamuoyuna karşı sorumlu olan bakanlar, bakanlık teşkilatının bütün faaliyet, eylem ve işlemlerinden sorumlu olup, bunları denetlemekle görevlidir. Bakanlar bu görevleri fiilen kendileri yapmayıp, bakanlık teşkilatında doğrudan kendine bağlı olan teftiş kurulları aracılığıyla yürütmektedir. Bakanların bu sorumlulukları devredilemez nitelikte bir sorumluluktur.

Bakan tarafından verilen denetim görevlerini, bizzat bakan adına ve bakanın sahip olduğu yetkileri kullanarak yerine getiren teftiş kurulları, bu nedenle bakanlık teşkilatında hiyerarşik yapının ve müsteşarın bakanlık teşkilatındaki genel yetki alanının dışında ve doğrudan bakana bağlı olarak örgütlendirilmişlerdir. Bakanlık teşkilatı içinde tıpkı müsteşar gibi bakanın doğrudan yardımcısı konumunda olan teftiş kurulları, bu nedenle müsteşarın bakanlık kuruluşlarına üzerinde verdiği direktifler ve genel gözetim yetkisinin dışında kalmaktadırlar. Teftiş kurullarının bu niteliği gereği, hiyerarşik kademe içinde **genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmayacağı** hüküm altına alınmış bulunmaktadır. 3046 sayılı Kanuna göre bakanların, teşkilat üzerinde kullandıkları denetim ve gözetim görevlerini yerine getiren teftiş kurulları ve müfettişler, bu nedenle bakanlık teşkilatı içinde bakanların gözü ve kulağı, kurullar tarafından yazılan raporlar ise bakanların sözleri olarak nitelendirilmektedir.

**Denetimde Uluslararası Gelişmeler: Yöneticiye ve Paraya Bağlı İç-Dış Denetim Modelinin Yerine Kamusal Nitelikli ve Bağımsız Teftiş Kurulları Modelinin Yükselişi**

Türkiye'de 2000'li yıllardan bu yana denetimde yaşanan gelişmelerin sağlıklı olarak değerlendirilebilmesi için denetimde uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin

yönü önem taşımaktadır. Uluslararası gelişmeler izlendiğinde Türkiye'de ve diğer bazı gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerden farklı bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren uygulanan neo-liberal politikalar doğrultusunda denetim alanında, paraya bağlı özel sektör şirketlerinin ve yöneticiye bağlı denetçilerin denetim faaliyetinde bulunduğu Anglo-Sakson denetim modeli yaygınlaştırılmaya çalışılırken, gelişmiş ülkelerde tersi bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Başta AB'nin merkez ülkeleri ve hatta Anglo-Sakson sistemin öncüsü konumundaki ABD'de dahi bu sisteme özgü yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı dış denetim birimlerinin yerini kamusal niteliği ve bağımsızlığı nedeniyle ön plana çıkan teftiş kurulları (genel müfettişlik) denetim modelinin ağırlık kazandığı görülmektedir.

Türkiye, uygulamadaki tüm "olumsuzluklara"<sup>21</sup> rağmen, Kıta Avrupası sisteminden alınmış olan ve son yıllarda Anglo-Sakson ülkelerde dahi yükselen değer olan teftiş kurulları geleneğine sahip bir ülkedir. Türk kamu yönetim ve denetim sistemi, Cumhuriyetin Osmanlı İmparatorluğundan devralmış olduğu Kıta Avrupası<sup>22</sup> hukuk sistemine uygun olarak **teftiş ve müfettişlik** kavramları üzerine kurulmuştur. Kıta Avrupası denetim sisteminin Anglo-Sakson denetim modelindeki "**yönetim sorumluluğu ilkesi**" olarak ifade edilen, yönetimin denetiminin yalnızca yönetim hiyerarşik yapısı dışındaki müfettişlerce değil, yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer alan kontrolörler (iç denetçiler) tarafından da yapılması gerektiği düşüncesi etkilenmesi sonucunda iki denetim sistemi birbirinden etkilenmektedir.

21 Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından hazırlanan "Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda Görüş ve Öneriler" Raporu, www.tesev.org.tr (18.01.2008).

22 Tanzimat dönemi ile başlayan reform çabalarında merkezi devlet ve ulusal birliği sağlama ideali olarak Fransa örnek alınmıştır. Hükümetin Kabine yapısı ile Bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, Özel İdare ve Belediye kuruluşlarına Fransa örnek olmuştur. Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş, TODAİE, Ankara, 1970, s. 37.

Uluslararası alanda benzeri bir etkileşim<sup>23</sup> Kıta Avrupası denetim sistemine özgü denetim kurumları olan teftiş kurulları uygulamasının Anglo-Sakson sisteminin öncüsü ABD tarafından 1960'lı yıllarda denetim sistemine alınması, 1978 yılında Genel Müfettişlik Yasası ile yasal güvenceye kavuşturulması şeklinde gerçekleşmiştir. ABD teftiş kurulları **Genel Müfettişlik Birimleri** 1978 yılında yasal dayanağa kavuştuktan sonra 1988, 2003, 2007, 2008 ve en son 2010 Ekim ayında yapılan yasal düzenlemelerle güçlendirilerek Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüsü olan bir ülkede dahi vazgeçilmez bir unsur olarak yerini almış bulunmaktadır. İngiltere'de ise denetim sisteminde zaten mevcut olan teftiş kurulları 2002 yılından<sup>24</sup> bu yana güçlendirilmektedir.

Uluslararası alanda Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası denetim sistemlerinde mevcut olan kurum ve kurullar birbirinden etkilenmekte, iyi uygulama örnekleri sisteme katılarak güçlendirilmekte iken, Türkiye'de kamu yönetim ve denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasında, Kıta Avrupası denetim sistemi esas alınarak kurulmuş olan sistem yerini Anglo-Sakson sistemin terk etmiş olduğu iflas etmiş yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı dış denetim modeline göre "reform"a tabi tutulmaktadır. Ulusal alanda 5018 sayılı KMYKK'la başlayan, veto edilen 5227 sayılı KYTK ile eksik teşebbüs olarak kalan fakat 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanarak çıkarılan bir dizi KHK'ler ile

teftiş kurulları, siyasi sorumlu kişiler olan bakanlar adına denetim yapan bir dış denetim birimi olduğu gerçeğinin üzeri örtülerek "iç denetim iç denetçiler, dış denetim Sayıştay tarafından yapılır" düsturuyla hazırlanan düzenlemelerle "yeniden yapılandırılmakta", yeni kurulan "mali iç denetçilik" gerekçe gösterilerek sistemin temel unsurlarından birisi olan bakanlık teftiş kurulları, yalnızca ihbar ve şikâyetleri soruşturma birimlerine indirgenmeye, bakana bağlı bir dış denetim birimi olmaktan çıkartılıp iç denetim birimine dönüştürülmeye ya da doğrudan kapatılmaya çalışılarak güçsüzleştirilmekte ve etkisizleştirilmektedir.

### Kamusal Nitelikli Bağımsız Denetimin Yükselişi: ABD Teftiş Kurullarının (Genel Müfettişlik Birimlerinin) Kısa Tarihiçesi

ABD'de ilk teftiş kurulu (genel müfettişlik birimleri) genel müfettişlik (teftiş kurulları) sisteminin doğmuş olduğu ülke olan Fransa'da olduğu gibi<sup>25</sup> Silahlı Kuvvetlerde 1777 tarihinde yapılan görevlendirmeyeyle<sup>26</sup> başlamakla birlikte, yönetsel anlamda 1976 Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Yasası ve 1978 tarihli Genel Müfettişlik Yasasının öncüsü sayılan 1959 tarihli Karşılıklı Güven Yasası ile Uluslararası İşbirliği İdaresi içinde kurulan **Genel Müfettişlik ve Kontrolörlük Birimi'dir**.<sup>27</sup> 1961 tarihli Dış Yardım Kanunu ile Genel Müfettişlik ve Kontrolörlük Birimi'nden Kontrolörlük görevi ayrılmış ve günümüzde kullanılmakta olan **Genel Müfettişlik Biriminin ilk örneği Dış Yardım Genel Müfettişlik Birimi** ortaya çıkmıştır.<sup>28</sup>

23 Devletin ayrı bir hukuki varlığının olduğu ve bu nedenle ayrı bir hukuki düzenleme alanına (kamu hukuku) sahip olduğu Kıta Avrupası ile devletin ayrı bir varlık olarak kabul edilmediği ve bu nedenle kamu ve özel ayrımı olmaksızın tek bir hukuk sistemi mevcut olduğu Anglo-Sakson hukuk sistemlerinde "iyi uygulama örneği" ("best practices") niteliği taşıyan denetim kurum ve kurulları her iki sistem tarafından diğer sistemden alınarak sistemlerine dahil edilmektedir.

24 İngiltere'de yönetimin bir unsuru olarak fazla önem atfedilmeyen denetim, **Kabine Kamu Hizmetleri Reform Birimi** tarafından "Kamu Hizmetlerinin Kalitesinin Yükseltilmesi" çalışmaları kapsamında 25 Temmuz 2002 tarihinde Başbakan tarafından kabul edilen reform programıyla, Birleşik Krallık("United Kingdom")'ta görev yapan (Iskocya'da altı, Galler'de üç ve Kuzey İrlanda'da iki ve İngiltere'de on dört) toplam 25 teftiş kurulunun güçlendirilmesini hedeflenmektedir, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/inspecting.pdf> (10.12.2010).

25 İlk genel müfettiş (teftiş kurulu başkanı) Fransa Kralı XIV. tarafından ordunun savaşta hazır olup olmadığının tespit ve rapor edilmesi amacıyla 1668 yılında görevlendirilmiştir.

26 ABD'de Genel Müfettişlik sisteminin kurucusu sayılan kişi General George Washington tarafından Silahlı Kuvvetler Genel Müfettişi Baron Frederick William Augustus von Stauben'dir.

27 Bu kurum çağdaş genel müfettişliklere örnek olacak şekilde bütün kamu kurumları bilgi ve belgesine isteme yetkisine sahip olup, ABD Kongre ve Sayıştay'ına rapor ve bilgi sunma hizmetlerini ifa etmiştir. Genevieve Nowolinski (14.11.2008), A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections, Washington, s.1. <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf>.

28 Genel müfettişin görev süresi sonraki genel müfettişlere örnek olacak şekilde Başkan tarafından on yıl süreyle atanma şeklinde gerçekleşmiştir. A.k., s.2.

ABD Genel Müfettişlik Birimleri (teftiş kurulları) tarihçesinde 1962 yılında federal düzeyde idari tasarrufla kurulmuş ilk birim **Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Birimidir**. Bu birimin ABD teftiş kurulları tarihindeki önemi, federal düzeyde kurulan ilk genel müfettişlik birimi olmasından öte 1974 yılında Bakan Earl Butz tarafından “**yönetimin etkin ve verimli çalışmasını engellediği**” gerekçesiyle Genel Müfettişlik Biriminin lağvedilerek, görevlerinin denetim (“audit”) ve soruşturma (“investigation”) birimleri şeklinde yönetime bağlı iki ayrı birim tarafından yürütülmeye başlanması sonrasında, Bakanlıkta ortaya çıkan yolsuzlukların<sup>29</sup> Kongre tarafından soruşturulması sonucunda, genel müfettişlik birimlerinin idari kararlarla değil yasal düzenlemelerle kurulmasına neden olacak 1978 Genel Müfettişlik Yasası'nın hazırlanmasına vesile olmasıdır.<sup>30</sup> Denetimin doğrudan genel müfettişlik birimi yerine yönetime bağlı ve denetim (“audit”) ve soruşturma (“investigation”) olmak üzere iki ayrı birim tarafından yürütülmesi nedeniyle Bakanlıkta ortaya çıkan yolsuzluk ve usulsüzlükler, ABD Genel Müfettişlik Birimleri tarihinde önemli bir milat oluşturduğu gibi, Türkiye'de son dönemde mali iç denetim (kontrolörlük) birimlerinin kurulmuş olması gerekçe gösterilerek teftiş kurullarının “yalnızca ihbar ve şikâyetleri incelemekle görevli soruşturma birimleri” haline getirilerek etkisizleştirilmesi ya da açıkça ortadan kaldırılmasına yönelik “reform”lar açısından önem taşımaktadır.

Tarım Bakanlığı'nda ortaya çıkan yolsuzluk skandallarının ABD Kongresi tarafından soruşturulması sonucunda, “**Genel Müfettişlik Birimlerinin idari işlemlerle değil yasa ile düzenlenmesi gerektiği**” sonucuna

ulaşmış ve Genel Müfettişlik Yasası 1976 yılında ilk kez **Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Birimi Yasası**<sup>31</sup> çıkarılarak denetim birimlerinin kuruluşu yasal güvenceye kavuşmuştur. Bu Yasanın iki yıl uygulanması sonrasında elde edilen olumlu sonuçlardan dolayı 1978 yılında çıkarılan **Genel Müfettişlik Yasası** ile 15 federal kurumda Genel Müfettişlik Birimi kurulmuştur. 2011 yılında ABD'de mevcut olan Genel Müfettişlik Birimlerinin sayısı 2000'li yıllara kadar 57'de kalmış iken, bu sayı 2009 yılında 69'a, 2011 yılında ise 73'e, denetçi sayısı ise istihbarat birimleri hariç 12.600'e yükselmiş bulunmaktadır.

Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD'de genel müfettişlik birimlerinin güçlenmesi ve kurumsallaşmasında Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Biriminin ortadan kaldırılması dışında milat niteliği taşıyan ikinci olay 1981 yılında Ronald Reagan'ın Başkan seçildikten sonra 15 federal genel müfettişlik birim başkanının tamamını görevden alması olmuştur. ABD Başkanının Kongreye herhangi bir bilgi vermeksizin genel müfettişleri (teftiş kurulu başkanlarının) bu uygulaması sonucunda ABD teftiş kurulu başkanların belirli bir süreyle (7 yıl) göreve atanması, atama ve görevden alma yetkisinin tek başına ABD Başkanına ya da federal kurum başkanına bırakılmayıp Kongrenin sürece dahil edilmesine neden olmuştur.<sup>32</sup>

Genel Müfettişlerin bağımsızlığını artırmak amacıyla 1978 Genel Müfettişlik Yasasında değişiklik yapan 2008 **Genel Müfettişlik Reform Yasası** (“Inspector General Reform Act”), Genel Müfettişlerin politik

29 Billie Sol Estes, ABD Tarım Bakanlığının yetersiz denetim mekanizması sayesinde stoklama programlarındaki usulsüzlükler ve yolsuzluklar yoluyla haksız kazanç elde etmiş Teksas'lı bir işadamdır.

30 ABD Genel Müfettişlik Birimleri içinde Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulunun (Genel Müfettişlik Biriminin) tarihçesi bugün Türkiye'de gerçekleştirilmeye çalışılan denetim sistemi “reformu” için örnek alınması gereken çok önemli dersler içermektedir.

31 Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Birimi Yasa Tasarısının, ABD'de federal kurum üst düzey yöneticilerinin ve Kongre üyelerinin engellenmeye çalışmaları nedeniyle Tasarının Kongreden geçişinin güvenceye alınması amacıyla Shrinner Engelli Çocuklar Hastanesi'ne Federal Arazi Verilmesi Yasasına eklenerek yasalasabilmiş olması küçük ama önemli bir ayrıntıdır. Genevieve Nowolinski, A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections, Washington, June 2001, s. 3, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf> [14.11.2008].

32 Ronald Reagan'ın altı ay süren bu uygulaması sonrasında 15 genel müfettişin yalnızca 5'i yeniden aynı ya da başka denetim birimlerinde görevlendirilmiştir.

görüşlerinden bağımsız ve yalnızca denetim, muhasebe, mali analiz, hukuk, yönetim analizi, kamu yönetimi ya da soruşturma alanlarında gösterdikleri yeterliliklerine göre göreve atanacaklarını, aynı şekilde bu kişilerin görevden alınırken ya da başka bir göreve atanırken ABD Başkanı ya da federal kurum başkanı tarafından grevden alma ya da başka bir göreve atama açık hukuki gerekçelere dayanmak zorunluluğu bunun gerekçesini en az bir ay önce Kongre'nin her iki kanadına (Senato ve Temsilciler Meclisi'ne) yazılı olarak bildirmesi zorunluluğu hüküm altına alınmaktadır. Günümüzde ABD teftiş kurulu başkanları yedi (7) yıl süreyle göreve atanmakta ve Yasada belirtilen suçları işlemedikleri sürece görevlerine devam etmektedirler.<sup>33</sup>

Kıta Avrupası hukuk sisteminden farklı olarak Anglo-Sakson hukuk sisteminde bakan olarak görev yapan kişilerin Parlamento'ya karşı siyasi sorumluluğunun bulunmaması, yalnızca ABD Başkanının siyasi sorumluluğunun bulunması, diğerlerinin sorumluluklarının yönetsel (idari) nitelik taşıması nedeniyle teftiş kurulları tarafından yapılan denetim iç denetim niteliği taşımaktadır. Ancak Bakanların siyasi sorumluluğunun bulunmaması nedeniyle birer iç denetim birimi niteliği taşıyan ABD teftiş kurullarının yapmış oldukları denetimler sonucunda hazırladıkları raporları hem denetim yapılan birime (yürütme) hem de Kongreye (yasamaya) sunmaları sağlanarak bu sorun aşılmaya çalışılmaktadır. Günümüzde ABD teftiş kurulları yapmış oldukları denetimlerin sonuçlarını düzenli olarak 6 aylık ve yıllık raporlar halinde, ciddi yolsuzluk ve usulsüzlükleri tespit ettikleri olağanüstü durumlarda ise yedi (7) gün içinde Kongreye rapor ("Seven-Day Report") olarak sunmak durumundadırlar. Bu nedenle de Kıta Avrupası sisteminden Anglo-Sakson denetim sistemine dahil edilen ABD genel müfettişlik

33 Bakanlıklarda görev yapan genel müfettişler müsteşar düzeyinde özlük haklarına sahip bulunmaktadır. Diğer federal kurumlarda görev yapan genel müfettiş de en üst idari yönetici ile eşit düzeydedirler.

birimleri (teftiş kurulları) hem bağlı olduğu kurum adına iç denetim Kongre adına ise dış denetim<sup>34</sup> yapan kurumlar olarak görev yapan, nev'i şahsına münhasır güçlü denetim birimleridir.<sup>35</sup>

ABD Teftiş Kurullarının 2010 yılında kamu kurumlarında yaptığı denetim faaliyetleri sonucunda, 56,6 milyar dolara tutarında hukuka aykırı harcama tespit edilmiş, 23,7 milyar doların daha iyi kullanılması sağlanmış, soruşturmalar sonucunda 6,9 milyar dolar kamu tutarındaki kamu alacağı hukuk ve ceza davalarıyla geri alınmış, 5.593 kişi hakkında ceza kovuşturması yapılmış, 5.610 kişi hakkında karara verilmiş, 973 kişi hakkında hukuki tedbir kararı alınmış, 5.114 kişi hakkında hak mahrumiyeti ya da askıya alma kararı verilmiş, 4.249 kişi hakkında disiplin işlemi yapılmıştır.<sup>36</sup>

ABD örneğinde açıkça görüldüğü üzere, ilk olarak 1962 yılında Kıta Avrupası modeli esas alınarak Anglo-Sakson sisteme uyarlanan idari düzenlemelerle kurulan ABD Genel Müfettişlik Birimleri (teftiş kurulları), 1978 tarihli Genel Müfettişlik Yasası ile yasal güvenceye alınmış, 1988, 2003, 2007, 2008 ve son olarak Ekim 2010'da yapılan değişikliklerle denetim sistemi içinde sayıları ve yetkileri sürekli artırılmıştır. Bugün ABD'de 2009 yılı Ocak ayı sonu itibarıyla Genel Müfettişlik Birimi sayısı 73'e, bu kurumların bütçeleri 2 milyar dolara yükselmiş, bu kurumlarda çalışan denetçi sayısı 12.600'ü aşmış durumdadır. Yalnızca Sağlık Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisinde çalışan denetçi sayısı 1.569 olup, bu sayı Türkiye'de sayıları 1.200'ü bulan Bakanlık Teftiş Kurullarındaki müfettiş sayısından yüksektir. İkinci sırada yer alan

34 Amerikan Yeminli (Kamu) Muhasebecileri Birliği'ne (AICPA) göre, dış denetçiler 1.Seçilmiş ya da atanmış denetçiler, 2.Genel müfettişler, 3.Bağımsız kamu denetim şirketleri ve 4.Sayıstay denetçilerinden oluşmaktadır, [http://www.aicpa.org/audcommctr/toolkitsgovt/Discussions\\_With\\_Independent\\_Auditor.htm](http://www.aicpa.org/audcommctr/toolkitsgovt/Discussions_With_Independent_Auditor.htm) [12.04.2008].

35 Federal Inspectors General, IGMNet, "The Inspector General Reform Act of 2008", <http://www.ignet.gov/pande/leg/pl110-409.htm> [12.02.2009].

36 A Progress Report to the President, Financial Year 2010, A Progress Report President's Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency, [www.ignet.gov](http://www.ignet.gov) [23.10.2011].



Savunma Bakanlığı Teftiş Kurulunda 1.215 denetçi, üçüncü sıradaki Hazine Bakanlığı Teftiş Kurulunda görev yapan 1.030 denetçi sayıları itibariyle ilk üç kurum olarak sıralanmaktadır.<sup>37</sup>

Anglo-Sakson hukuk sisteminin temsilcisi olan Amerika Birleşik Devletleri, kamu kurum ve kuruluşlarının denetim sisteminde 1978 yılına kadar yönetsel kararlarla kurulup kaldırılan ve yöneticiye bağlı olarak çalışan Genel Müfettişlik Birimlerini yasal güvenceye kavuşturup, sürekli güçlendirirken Kıta Avrupası hukuk sistemine göre denetim sistemini kurmuş olan Türkiye'de teftiş kurulları, 2000'li yıllardan itibaren 5018 sayılı Kanunla başlayan ve 6223 sayılı Kanuna dayanarak çıkarılan KHK'larla zayıflatılmaya ya da ABD'nin 1978 öncesindeki yolsuzluk, usulsüzlük ve israfı önleyemeyen zayıf iç denetim birimleri haline getirilmeye çalışılmaktadır. Türkiye'de Kıta Avrupası sistemi esas alınarak kurulmuş olan denetim sistemi, "reform" adı altında Anglo-Sakson sistemin temsilcisi ABD'nin 1978 yılından önceki yapısına, hatta bu yapıdan daha geri bir denetim yapısı kurulmaktadır. Çünkü 1978 öncesinde ABD denetim sistemi iç denetim, bağımsız dış denetim ve Sayıştay denetiminden oluşan üç temel unsura dayanmakta iken, bu yapıya 1978 yılında genel müfettişlik birimleri eklenmek suretiyle, denetim sistemi dört unsurlu bir temel üzerine kurulmuş iken, Türkiye'de kurulmaya çalışılan denetim yapısı ABD denetim sistemindeki "bağımsız dış denetim" birimlerini içermediği ve dış denetim alanını yalnızca Sayıştay'a bırakmaya çalıştığı için 1978 öncesi ABD denetim sisteminden daha arkaik bir denetim sistemi niteliğini taşımaktadır.

Denetim alanında bütün dünyada, 1980'lerde başlayan, 1990'lardan itibaren denetimin kuralsızlaştırıldığı ("deregulation"), gönüllü uyum ve performans dene-

timinin hukuka uygunluğun ("regularity") yerini aldığı, kurallara uyumun ikinci plana atıldığı bir dönemde, Anglo-Sakson denetim dünyasında dahi sistemde denetimsizliğin yarattığı ya da yaratabileceği sorunların çözümü için kamusal denetim birimleri olan teftiş kurullarının ön plana çıkarılırken, Türkiye'de denetim sisteminin temeli olan teftiş kurullarının zayıflatılması ya da açıkça ortadan kaldırılması düşündürücüdür.

### **Sonuç Yerine: Bağımsız Kamusal Denetim Birimleri Teftiş Kurulları (Genel Müfettişlik Birimleri) ve Müfettişler ("Audigator") ve Denetleyenlerin Denetlenmesi<sup>38</sup>**

2003 yılında KMYKK'nın yasallaşması sonrasında AB, OECD ve IMF gibi uluslararası kuruluşların öncülüğünde başlatılan iç denetçilerle teftiş kurullarının görevleri arasında çatışma bulunduğu tartışmalarından, 2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanuna dayanılarak çıkarılan KHK'larla getirilmeye çalışılan yeni denetim yapısında bazı bakanlıklarda taşra birimleri merkezi denetim birimi haline getirilip müfettiş ünvanında ve özlük haklarında eşitlenirken (Maliye Bakanlığı), bazı bakanlıklarda müfettiş ünvanlı taşra denetim elemanları denetmen olarak adlandırılmakta (Millî Eğitim Bakanlığı); teftiş kurulları bazı bakanlıklarda korunurken bazı bakanlıklarda başta Anayasa, 3046 sayılı Yasa ve bakanlıkların teşkilat yasalarına aykırı olarak ortadan kaldırılmakta ya da rehberlik ve denetim adıyla yeniden kurulmaktadır. Bu uygulamanın bir sonucu olarak Türkiye'de kamusal denetim birimleri teftiş kurullarının prototipi olan 1879 yılından bu yana harcama, vergi, devlet malları ve devletin hukuk danışmalığı alanında soruşturma, inceleme ve teftiş hizmeti veren Maliye Teftiş Kurulu 646 sayılı KHK ile 132'nci yılında vergi denetim birimi haline getirilerek ortadan kaldırılırken, Maliye Bakanlığı gibi Türkiye'nin en güçlü Bakanlığı teftiş kurul-

37 Genevieve Nowolinski, A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections, Washington, June 2001, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf> (14.12.2008).

38 Latince'de "koruyuculardan kim koruyacak" anlamına gelen "Quis Custodiet Ipsos Custodes", denetim konusunda "denetleyenleri kim denetleyecek" olarak çevrilebilmekte ve denetim görevini yürütenlerin denetlenmesi gereğini ifade etmektedir.

suz bırakılmaktadır. Maliye Teftiş Kurulunun ortadan kaldırılmasına “vergi denetiminde çok başlılık” gerekçe olarak gösterilmiş, diğer teftiş kurullarıyla ilgili yapılan düzenlemelere ilişkin gerekçe dahi gösterilememektedir.

Türkiye’de denetim alanında “reform” adıyla gelişmelere aykırı bir şekilde Kıta Avrupası denetim modeline göre oluşturulmuş kamusal nitelikli bağımsız denetim birimleri olan teftiş kurulları siyasi sorumlu bakanlar yerine yönetsel sorumlu idarecilere bağlanarak “iç denetçileştirilerek” denetimin en temel özelliği olan bağımsızlık unsurundan yoksun bir şekilde yeniden kurulmakta ya da açıkça ortadan kaldırılarak kamu denetim sisteminde bilinçli olarak denetim açığı yaratılarak, 1994 yılında Dünya Bankası-TÜRMOB tarafından yapılan sempozyumda açıkça ifade edildiği üzere “kamu denetiminin bir kamusal hizmet” olmaktan çıkarılarak Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının paraya dayanan sözde bağımsız yabancıyerli özel şirketlerin denetimine açılmasını sağlamak ve “Türk Enronları” yaratmayı hedeflemektedir. Yöneticiye bağlı iç denetim ve özel şirketler tarafından paraya bağlı olarak yapılan dış denetimin anlamı gerek uluslararası gerekse ulusal düzeyde ortaya çıkan denetim skandallarıyla açıklık kazanmış durumdadır.<sup>39</sup>

39 Van depremi sonrasında Türkiye’nin önde gelen müteahhitten Ali Ağaoğlu, 1970, 1980 ve 1990’lı yıllarda İstanbul’da yapılan bina inşaatlarının kumlarının denizden alındığını ve bunun %20-30’unun midye kabuğu, %20’sinin balçık ve tuzlu su olduğunu ifade ederken, çürük inşaatın karının 5.000.-TL olduğunu itiraf etmektedir. Özel yapı denetim şirketler tarafından yürütülen denetimlerin gerçekte yapılmadığını, sadece kağıt üzerinde yapılan denetimler olduğunu belirten Ağaoğlu, denetim sistemindeki temel sorunu açıkça ifade etmektedir: “Denetim şirketinin parasını müteahhit olarak ben ödüyorum, o da beni denetliyor. Ne kadar denetleyebilir benim parasını ödediğim şirket beni.” Bilindiği üzere Enron skandalında açık yolsuzluk ve hukuka aykırı işlemleri gör(le)mediği soruşturmalarda ortaya çıkınca şirket yöneticilerinin emriyle bütün denetim belgelerini yaktırarak ortadan kaldıran “bağımsız” denetim ve müşavirlik firması Arthur Andersen’in aldığı danışmanlık ve denetim ücreti haftalık 1 milyon dolar olmak üzere, yıllık 52 milyon dolar olup, bu “hizmeti” tam 16 yıl süreyle aralıksız yapmıştır. Yapılan yolsuzlukların soruşturmalarda ortaya çıkması üzerine birlikte şirket yöneticilerinin emriyle bütün denetim belgeleri yakılarak yok edilmiştir. Milliyet Gazetesi, “Pek Çok Binada Midyeli Taslar Var”, 02.11.2011.

Denetimde uluslararası alanda son çeyrek yüzyılda ve özellikle son on yılda gerek Anglo-Sakson gerekse Kıta Avrupası sistemine dahil ülkelerde iyi uygulama örnekleri olarak kamusal denetim ve bunun en gelişmiş uygulaması bağımsız teftiş kurulları modeli yükselen değer olarak ortaya çıkmaktadır. Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de 1962 yılında idari kararlarla kurulan ve 1978 yılında yasal güvenceye kavuşturulan teftiş kurullarının içinde yer aldıkları kurumdan bağımsız olarak görev yapabilmeleri için bir yandan genel müfettişlerin kurum içinde en yetkili kişiyle eşit ya da yakın yetki, sorumluluk ve haklara kavuşturulurken, diğer yandan genel müfettişliklerin (teftiş kurullarının) Kongreye altı aylık dönemler ve olağanüstü yolsuzluk ve usulsüzlük durumunda ise yedi gün içinde verdikleri raporlarla (“seven day report”) bilgi vermesi suretiyle “dış denetim” birimi niteliği kazandırılmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de ise II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan 1970-1980’li yıllardan itibaren artarak devam eden, kamu yönetim ve denetim sisteminin Anglo-Sakson (Amerikan) modeline göre yeniden yapılandırılması çalışmalarıyla, 2011 yılı itibarıyla amaçlanan hedefine ulaşmak üzeredir. Yönetimin planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğinin sağlanması aracı olan kamu denetiminde sisteminde, yolsuzluk, usulsüzlük ve israfı mücadele, öncelikli olarak denetimin değil yönetimin sorumluluk alanında olduğu gerçeğine rağmen, Türk denetim sistemi ABD’nin 1978 yılı öncesi sisteminden daha arkaik bir modele göre yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı dış denetim modeline göre “reform”e edilmesi “ideali”nin sonuna yaklaşılmaktadır.

Türkiye’de yaklaşık yarım yüzyıldan bu yana etkin çalışmayan, rehberlik etmek değil yönetimin hata ve usulsüzlüklerini ortaya çıkarmaya endekslı, yapıcı değil yıkıcı, yöneticiye hiçbir inisiyatif tanımayan, yalnızca hata bulmaya ve suçlu aramaya odaklanmış,

hantal, katı kuralcı, gelişmelere kapalı, statükocu gibi eleştirilerle değersizleştirilmeye çalışılan denetim sistemi ve teftiş kurullarına dayalı denetim modelinin "yeniden yapılandırılarak" Anglo-Sakson modelin 1978 öncesi versiyonuna uygun olarak "reform"u tamamlanmak üzeredir. Bilgiye, deneyime, akılcılığa, liyakat sistemine aykırı bir şekilde örgütlenmiş, hukuk kurallarına uymanın gereksiz bir teferruat olarak görüldüğü bir kamu yönetim yapısının özlediği ve şiddetle istediği denetim sistemi istenen şekline kavuşturulmakta ve bulunduğu görevin asgari gereklerini taşımayan, hukuk kurallarına bağlılık yerine siyasi bağlılığı esas alan ve bu nedenle sürekli denetlenme korkusu taşıyan kamu yöneticileri artık yataklarında rahat uyuma fırsatına kavuşmak üzeredirler.

Türkiye'de 19. yüzyılın ikinci yarısında başlayan reform çalışmalarında Kıta Avrupası sisteminin merkez ülkesi Fransa örnek alınarak kurulmuş olan kamu denetim sistemi denetim alanında uluslararası gelişmelere aykırı olarak, Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD'nin 1978 yılında terk etmiş olduğu yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı dış denetim esasına göre yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Denetim sisteminde kurulmaya çalışılan "yeni" model yönetim sorumluluğu ilkesi olarak adlandırılan, denetimin en temel unsuru olan bağımsızlıktan yoksun olduğu için uygulandıkları ülkelerde yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemede başarısızlığı kanıtlanmış Anglo-Sakson denetim modelidir. Uluslararası alanda yükselen değer olan **teftiş kurulları modeli**, Türkiye'nin 130 yıldan uzun zamandan bu yana zaten uygulamakta olduğu, yönetim yapısı, kültürü ve geleneğine uygun olan Kıta Avrupası sisteminin kamusal nitelikli, bağımsızlığı en temel özelliği olan, yöneticiye ve paraya bağlı olmayan, merkezi üniter ya da merkezileşen federal devletlere özgü, demokratik parlamenter sisteme uygun ve hepsinden öte yalnızca Kıta Avrupası ülkeleri tarafından değil, Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD tarafından denetim sistemine yaklaşık 50 yıl önce

yerleştirilmiş ve her geçen gün güçlendirilen bir denetim modelidir.

Kıta Avrupası denetim sisteminin merkez ülkesi Fransa'da 1668 yılında XIV. Louis dönemiyle başlatılan **genel müfettişlik** ya da **teftiş kurulları** denetim modeli, Türkiye'de 130 yıl, ABD'de ise yaklaşık 30 yıldan bu yana uygulanmaktadır. Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüsü ABD modelinde Genel Müfettişlik Kurumları sürekli olarak güçlendirilmekte, denetim sisteminde 1998 yılında denetçi (auditor) ve soruşturmacı ("investigator") niteliklerini tek bir kişide birleştirerek "audigator"<sup>40</sup> terimini icat etmişlerdir ki bu kavramın Kıta Avrupası denetim sistemindeki tam karşılığı "müfettiş"tir. Uluslararası alanda yalnızca Kıta Avrupasının çekirdek ülkelerinde değil, ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson sisteme sahip ülkelerde dahi bağımsız kamusal denetim birimleri teftiş kurulları yükselen değer olarak öne çıkarken, Türkiye'de yaklaşık 150 yıldan bu yana denetim sisteminin temelini oluşturan bu kurumların etkisizleştirilmesi ya da açıkça ortadan kaldırılmasının devletin ve toplumun yüksek çıkarlarının korunmasına ilişkin hiçbir rasyonel gerekçesi bulunmamaktadır.

Denetim yönetimin iş, işlem, faaliyet ve programların zamanında, eksiksiz ve verimli olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesi, planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğinin yaptırımlı olarak sağlanması olup, Türk denetim sisteminde 150 yıldan bu yana varlığını sürdüren, eksiklikleri olmakla birlikte geliştirilebilir nitelikler taşıyan teftiş kurullarının son dönemde göz ardı edilen en temel işlevlerinden birisi de yaptıkları inceleme ve soruşturmalarla adaletin tecellisi için yargı sürecine kanıt taşıyan birimler olmasıdır.

Toplumlarda denetimin varlığı ya da yok-

40 The Journal of Public Inquiry, A Publication of The Inspectors General of The United States, Fall/Winter 1998 s.19, www.ig-net.gov/randp/jpifw98.pdf.

luğunun insanlar için bir teferruat değil yaşamsal bir önem taşıdığı 23 Ekim 2011 Pazar günü yaşanan depremle bir kez daha açıkça ortaya çıkmıştır. Türkiye’de insanların barınmaları için yapılmış 19 milyon yapının 9 milyonun yaşam değil ölüm alanları olması gerçeğinin arkasında yatan en temel sebep denetimle görevli kurum ve kişilerin görevlerinin gereklerini yerine getirmemeleridir. 1999 ve 2011 depremlerinde insanlarımızı öldüren binaların hukuki düzenlemelere aykırı olarak yapılması ve bu yapıların standartlara uygunluğunu denetlemekle görevli olanların görevlerinin gereklerini yerine getirmemiş olmasıdır. 1980’li yıllardan bu yana bütün toplumlara ve özellikle gelişmekte olan ülkelere vaaz edilen neoliberal politikaların aksine denetimsizlik öldürmektedir. Bu nedenle son dönemde Türkiye’de uluslararası gelişmelerin tersine teftiş kurullarının zayıflatılması ya da açıkça ortadan kaldırılması, yalnızca denetim elemanı olan müfettişlerin değil, bütün insanların, toplum ve devletin yaşamı, refahı ve güvenliğinin ortadan kaldırılması anlamı taşımaktadır.

Teftiş kurullarına dayalı denetim modelinin Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de yasal güvenceye kavuşması ve güçlendiril-

mesinde, 1974 yılında Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulunun lağvedilmesi ve 1981 yılında bütün teftiş kurulu başkanlarının görevden alınması örneklerinde olduğu gibi iyi uygulamalara vesile olabilmesi fırsatı yaratması mümkün olabilir. Ancak Türk denetim sisteminde son dönemde yaşanan kötü örneklerin daha iyi bir modele evrilebilmesi için, denetimin toplumsal yaşamda “zorunlu bir fena” değil aksine toplumun daha iyi, doğru ve güzele ulaşmasını sağlayan bir araç olduğu anlayışıyla, uluslararası iyi ve kötü uygulama modellerinin tartışılmasıyla mümkündür. Ancak Türkiye’de 1999 yılında Adapazarı-İzmit’te, 2011 yılında Van’da, bilinmeyen bir gelecekte İstanbul, Kocaeli, Yalova, Van, Hakkari, Elazığ illeri öncelikli olmak üzere ülke genelinde yaklaşık 9 milyon binada yaşayanlar doğal bir felaketle ya da 2001 krizinde olduğu gibi ekonomik ya da toplumsal bir bir krizle uyandırılıncaya dek, toplum, toplumu oluşturan vatandaşlar ve vatandaşların oluşturduğu sivil toplum/demokratik kitle/meslek örgütlerinin büyük çoğunluğu sükuta endekli bir yaşama programlandırılmışçasına varlıklarını sürdürmeye devam etmektedirler.

#### EK: A.B.D. Teftiş Kurulları Denetçi Sayıları ve Bütçeleri (2003 Yılı)

Genel Müfettişlik Kurumu	Denetçi Sayısı	Bütçesi (Dolar)	Kuruluş Yılı
1-Sağlık Bakanlığı (Department of Health and Human Services)	1.569	227.000.000.	1976
2-Savunma Bakanlığı (Department of Defense)	1.215	151.000.000.	1981
3-Maliye Bakanlığı (Department of the Treasury)	1.030	142.000.000.	1978
4-ABD Posta İdaresi (U.S. Postal Service)	713	117.324.000.	1988
5-Konut ve Yerel Yön. Bakanlığı (Department of Housing & Ur.ban Development)	648	95.000.000.	1972
6-Tarım Bakanlığı (Department of Agriculture)	642	75.000.000.	1962
7-Sosyal Güvenlik İdaresi (Social Security Administration)	564	75.000.000.	1995
8-Çalışma Bakanlığı (Department of Labor)	426	67.000.000.	1978
9-Adalet Bakanlığı (Department of Justice)	329	65.000.000.	1989
10-Emeklilik İşleri Bakanlığı (Department of Veterans Affairs)	393	57.000.000.	1977
11-Ulaştırma Bakanlığı (Department of Transportation)	454	50.000.000.	1979

## ULUSLARARASI GELİŞMELER VE TÜRKİYE'DE DENETİMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

12-İç Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security)	336	47.000.000.	2003
13-Çevre Koruma Ajansı (Environmental Protection Agency)	444	46.000.000.	1978
14-Eğitim Bakanlığı (Department of Education)	276	39.000.000.	1980
15-İçişleri Bakanlığı (Department of the Interior)	251	37.000.000.	1978
16-Genel Hizmetler İdaresi (General Services Administration)	273	36.000.000.	1979
17-Enerji Bakanlığı (Department of Energy )	250	32.000.000.	1977
18-Uluslararası Gelişme Ajansı (Agency for Int. Development)	166	32.000.000.	1977
19-Federal Tasarruf ve Sigorta Fonu (Federal Dep. Insurance Corp.)	201	32.000.000.	1993
20-Dışişleri Bakanlığı (Department of State)	234	29.000.000.	1954
21-Ulusal Havacılık ve Uzay Ajansı (NASA)	200	24.000.000.	1978
22-Ticaret Bakanlığı (Department of Commerce)	136	21.000.000.	1978
23-Küçük İşletmeler İdaresi (Small Business Administration)	108	12.000.000.	1978
24-Personel İdaresi (Office of Personnel Management)	89	11.000.000.	1987
35-Demiryolları İdaresi (AMTRAK)	64	8.700.000.	1989
26-Tennessee Vadi İşletmesi (Tennessee Valley Authority)	87	7.000.000.	2000
27-Ulusal Bilim Kurumu (National Science Foundation)	50	6.700.000.	1989
28-Nükleer Düzenleme Komisyonu(Nuclear Regulatory Commission)	41	6.000.000.	1989
29-Demiryolları Emeklilik Kurulu (Railroad Retirement Board)	51	6.000.000.	1986
30-Ulusal ve Toplumsal Hiz. İdaresi (Corp. for National Com. Service)	16	6.000.000.	1994
31-Merkezi Haberalma Ajansı (Central Intelligence Agency)	n.a.	n.a.	1976
Diğer (26) Birimdeki Teftiş Kurulları	220	29.000.000.	
<b>TOPLAM (57)</b>	<b>11,476</b>	<b>1.589.000.000.</b>	

ABD'de 1978 yılında 15 federal kurumda kurulmuş olan Genel Müfettişlik Birimleri sayısı 2003 yılına kadar uzun süre 57 olarak varlığını sürdürürken, 2004 yılından sonra sürekli artmış ve artmaya devam etmektedir. 2009 yılında 69'a yükselen teftiş kurulu sayısı, 2010 yılı Ekim ayında dört yeni birimde teftiş kurulu kurulmasıyla 73'e ve bu kurumlarda çalışan denetçi sayısı ise istihbarat birimleri hariç 12.600'e ulaşmış, kurumların bütçeleri toplamı ise 2 milyar doları aşmıştır. Yeni kurulan teftiş kurullarından Irak Özel Genel Müfettişliği ["the Special Inspector General for Iraq Reconstruction" (SIGIR)] 20.01.2004, Federal Ticaret Komisyonu Genel Müfettişliği (Federal Trade Commission Inspector General) 06.06.2005 tarihinde kurulmuş olup, en son kurulan teftiş kurullarından en önemlisi ise 16 ayrı istihbarat biriminin koordinasyonunu yürüten Ulusal İstihbarat Birimi Genel Müfettişlik Birimidir. ("Inspector General of the Office of the Director of National Intelligence (ODNI)").



# KAMU DENETİM SİSTEMİNİN GELECEĞİ VE HUKUKİ ALTYAPI GEREĞİ

**Cumhur ÇİLESİZ**

Mülkiye Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı

**T**ürkiye Cumhuriyetinin Devletinin örgütlenme modeli olan “üniter devlet”te, merkezi yönetimin, idari ademi merkezîyet kuruluşları ile kendi taşra teşkilatını kontrol altında tutabilecek, bunlar arasında uyum ve işbirliğini sağlayacak olan “idari vesayet” ve “hıyerarşik denetim” gibi hukuki araçların kullanılması için gerekli mekanizmaların başında “teftiş ve denetim birimleri” gelmektedir.

Dolayısıyla, ülkemizde teftiş ve denetim birimlerinin Devletin idari yapısı içindeki bu yerleri ve fonksiyonları dikkate alındığında, artık, bunların “kaldırılması gerektiği” yönündeki tartışmalar bir yana bırakılmalıdır. Bunun yerine, “Teftiş ve denetim birimleri daha etkili nasıl çalıştırılabilir?”, “Bunların işleyişinde ne gibi sorunlar vardır ve bunlar nasıl giderilir?”, gibi soruların tartışılmasının ve bunların yanıtlarının aranmasının daha verimli bir çaba olacağı bir gerçektir.

## I- KAMU DENETİM SİSTEMİNİN GELECEĞİ

Kamu denetim sistemimizin daha da geliştirilmesi, daha etkili ve verimli işleye-

bilmesi amacıyla bazı düzenlemeler yapılmalıdır. Buna yönelik bazı önerilere kısaca sunmak istiyorum:

### TEFTİŞ VE DENETİM FONKSİYONUyla İLGİLİ OLARAK

#### 1- Teftiş ve Denetim Uygulamaları

##### a) Genel İlkeler

- “Teftişlerin eğitici, yol gösterici, katılımcı” bir anlayışla yürütülmesi esas olmalıdır. Bu bakımdan;

- Tespit edilen yasal boşlukların giderilmesi için öneriler geliştirilmelidir.

- Konu bazlı teftiş uygulamasına geçilmelidir.

- Teftişlerde yeni çıkan mevzuatın “etki değerlendirme analizleri” yapılmalı, bu konuda birimler denetim birimleriyle ile koordineli bir şekilde çalışmalıdır.

- Teftişlerden sonra yaygın görülen aksaklıklar konusunda bağlı olunan makamına sunulmak üzere genel bir rapor düzenlenmelidir.

##### b) Performans Denetimi

Mevcut uygulama, genel olarak, hukuka

uygunluk denetimidir, bunun yanında performans denetimin yapılması sağlanmalıdır. Başka bir deyişle, denetim anlayışı, denetimin amacında yer aldığı gibi hukuka uygunluk denetimi yanı sıra hizmetlerin süreç ve sonuçlarına da odaklanmalıdır.

### c) Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü yanında stratejik planlara, kalkınma planlarına ve asgari hizmet standartlarına uygunluk ve performans denetimi için gerekli sistemin kurulması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerde asgari hizmet standartları Mahalli İdareler, Belediyeler Birliği ve Vilayetler birliği ve Teftiş Kurulunun katılımıyla ortak bir projeye belirlenmelidir.

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için belirlenen asgari hizmet standartlarına uygunluk denetimi yapılmalıdır.

Asgari hizmet standartlarına uygunluk denetimi sonuçları yerel yönetimlerin meclislerine sunulmalı ve kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

Yaşam kalitesini doğrudan ilgilendiren alanlar için asgari standartlar esas alınarak konu bazında (trafik, imar, altyapı, çevre vb.) teftiş yapılmalıdır.

### 2- Mali İş ve İşlemlerin Teftişi

Denetim elemanları, Sayıştay'ın görev ve yetkileri saklı kalmak kaydıyla, teftiş ettikleri ve denetledikleri kurumların mali iş ve işlemlerini de teftiş ve denetimle yetkili olmalıdırlar.

### 3- İç Denetim-Teftiş

İç denetim birimleri ile teftiş kurullarının görev ve yetki sınırları net bir şekilde belirlenmelidir.

## SORUŞTURMA FONKSİYONU İLE İLGİLİ OLARAK

### 1- Denetim Elemanlarının Soruşturma Görev ve Yetkileri Yeniden Düzenlenmelidir

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,

MMHK'na göre denetim elemanları ile diğer muhakkiklerin yetkilerini daraltmıştır.

Ayrıca, 4483 sayılı Kanuna göre yapılacak ön incelemenin 45 gün ile sınırlandırılması, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki ihbar ve şikayetlerin yeterince incele-nememesine yol açmaktadır.

Halbuki, Cumhuriyet savcıları, memur suçlarında uzmanlaşmış olan denetim elemanlarınca yeterince incelenerek kendilerine intikal ettirilen dosyalarla ilgili soruşturma çok dahi iyi sonuç alabileceklerdir.

Hali hazırda, denetim elemanları ve diğer ön incelemecilerin sınırlı yetkilerle ve kısa sürede yüzeysel bir şekilde hazırladıkları dosyalar, soruşturma izni verildiği takdirde, Cumhuriyet savcılarında gitmektedir. Bu durum, usulsüzlüklerle ve yolsuzluklarla mücadelede zafiyete yol açmaktadır. Ön inceleme sonucunda yetkili idari merci tarafından soruşturma izni verilerek kendilerine intikal ettirilen dosyaları Cumhuriyet savcılarında kapsamlı bir soruşturma yapılarak sonuç alınabileceği ileri sürülebilir ise de, gerçekte durum böyle değildir. Zira Cumhuriyet savcıları soruşturmaları adli kollukla yürütmekte ve gerekirse bilirkişi atamaktadırlar. Adli kolluk, memur suçlarında uzman değildir. Bilirkişiler ise mevcut dosya üzerinde değerlendirme yapabilirler. Dolayısıyla, pratikte, memur suçlarıyla ilgili soruşturma dosyası genel olarak ön inceleme aşamasında yapılanlarla sınırlı kalmaktadır.

Diğer yandan, bir çok yasal düzenlemeyle (3628 S.K., 5271 sayılı C.M.K. Md 250-251 vs.) memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhuriyet savcılarında, idari merciden izin alınmaksızın, doğrudan soruşturma yapabilme yetkileri genişletilmiştir. Oysa, Anayasamızın 129 uncu maddesinin son fıkrasında "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır." hükmü bulunmakta-

dır. Böylece, "kural istisna, istisna ise kural" haline gelmiştir. Bu durumun Anayasamızın anılan hükmüyle bağdaşmadığı açıktır.

Bu bağlamda:

- Anayasamızın 129 uncu maddesinin son fıkrasının amir hükmünün bir gereği olarak, yetkili idari merciden izin alınmaksızın Cumhuriyet savcılarınca doğrudan soruşturma yapılabilecek haller sınırlandırılmalı ve gerçekten "istisnai" hale getirilmelidir.

- İdarenin memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçların tahkik edilmesiyle ilgili olarak yaptığı işlemler, "ceza soruşturma" sürecinin bir parçası haline getirilmeli; denetim elemanlarının bu kapsamdaki yetkileri artırılmalı; ilke olarak, kişi özgürlüklerini sınırlandıran nitelikteki haric olmak kaydıyla, Cumhuriyet savcılarının sahip olduğu yetkiler denetim elemanlarına da tanınmalıdır.

- Ön incelemeler için öngörülen 45 günlük süre sınırı kaldırılmalıdır. Bunun yerine, "denetim elemanının ve diğer ön inceleme-cilerin, hakkında ön inceleme yapılan kamu görevlisinin ifadesini alması" hali, "dava zamanasının kesilmesi" sebebi sayılmalıdır.

### İNCELEME-ARAŞTIRMA-GELİŞTİRME FONKSİYONU İLGİLİ OLARAK

"Ortak Akıl Platformu" oluşturularak denetim birimlerinin Ar-Ge birimleriyle yürütebileceği araştırma konuları belirlenmelidir.

İş programını aksatmayacak şekilde her yıl belli sayıda personelin lisansüstü programlara katılımı sağlanmalıdır.

İnceleme araştırma faaliyetleri sonucunda elde edilen somut önerilerin yetkili makamlara sunulması, ilgili birimlere veya kurumlara iletilmesi ve kamuoyu ile paylaşılması sağlanmalıdır.

### ORTAK KONULAR

#### 1- Raporlama ve İzleme

- Yeni denetim anlayışı kapsamında hukuka uygunluk ve performans denetimini içerecek şekilde raporlama tekniğinin oluş-

turulması ve denetim standartlarının yenilenmesi gerekmektedir.

- Teftiş ve denetim sonuçlarının takip edilmesi için merkez birimlerinde etkili mekanizmalar oluşturulmalıdır.

- Denetim raporları güçlü bir bilgi kaynağı ve arşiv niteliğindedir. Bu kapsamda, denetim elemanlarının ve gerekirse diğer birimlerin yetkililerinin, düzenlenen teftiş ve denetim raporlarına ulaşabilecekleri, elektronik ortamda, yeni bir modül oluşturulmalıdır. Ayrıca, teftiş ve denetim raporlarının kamuoyunun bilgisine sunulması için bir mekanizma geliştirilmelidir.

#### 2- Denetim Elemanlarının Motivasyonu

Denetim elemanlarının motivasyonlarını azaltan faktörler bulunmaktadır.

- Denetim elemanlarının ücretleri, son zamanlarda, genel olarak gerilemiştir. Ayrıca, kurumlara göre denetim elemanlarının ücretleri arasında büyük farklılıklar vardır. Başka bir deyişle, denetim elemanlarının ücret yelpazesi çok genişlemiştir.

- Denetim elemanlarının düzenledikleri raporlar sebebiyle açılan tazminat davalarında kendilerine hukuki yardım sağlanmaktadır.

- Denetim elemanlarının düzenledikleri raporların sonuçlarının kendilerine iletilmesi konusundaki belirli bir sistem yoktur.

Bu olumsuz faktörlerin giderilmesine yönelik olarak gerekli yasal ve idari düzenlemeler yapılmalıdır.

#### II- KAMU DENETİM SİSTEMİNİN HUKUKİ ALTYAPISININ OLUŞTURULMASI

Ülkemizde kamu denetim sisteminin temel eksikliği, bir hukuki altyapısının bulunmaması; başka bir deyişle, çeşitli kanunlarla ve dağınık bir şekilde düzenlenmiş olmasıdır. Bu durumun bir sonucu olarak, kamu denetim fonksiyonunu yerine getiren birimler arasında, prensip meselelerinde dahi anlayış ve uygulama farklılıkları görülmekte; "insicamsız" bir kamu denetim sis-



temi görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, denetim elemanları arasında statü ve özlük hakları bakımından, kuruluşların hizmet alanlarının özelliklerinden kaynaklanan malkul ve kabul edilebilir farklılıkların ötesinde, çok büyük farklılıklar oluşmuştur.

Bu bağlamda, en başta Anayasamızda, TBMM adına denetim yapan Sayıştay ile ilgili hükümler hariç, kamu denetimine ilişkin herhangi açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Aslında, Anayasa’da böyle bir düzenlemeye yer verilmesine gerek de yoktur. Zira, yukarıda giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi, merkezi yönetimin, idari ademi merkezîyet kuruluşları ile kendi taşra teşkilatını kontrol altında tutabilecek, bunlar arasında uyum ve işbirliğini sağlayacak olan “idari vesayet” ve “hijerarşik denetim” gibi hukuki araçların kullanılması için teftiş ve denetim mekanizmalarına gerek bulunmaktadır. Başka bir deyişle, “kamu denetimi” kavramı, esasen Anayasamızın “idare”ye ilişkin hükümlerinde mündemiçtir. Nitekim, kanun koyucu, Anayasamızın idareyi düzenleyen hükümlerine dayanarak teftiş ve denetim birimlerini oluşturmuştur. Fakat, diğer yandan, Türk hukukunun kodifikasyonunda “kazistik” yöntem uygulanmaktadır. Yani, kanunlar ve tabii ki Anayasa, çok ayrıntılı olarak yapılmaktadır. Bu bakımdan, Anayasamızda, kamu denetiminin genel ilkelerini belirleyen bir düzenleme yapılması da düşünülebilir.

Ancak daha önemlisi, ülkemizde kamu denetiminin organizasyonunu ve fonksiyonlarını düzenleyen “genel” bir kanun bulunmamaktadır. Bu bağlamda, teftiş ve denetim birimleri, her kuruluşun kendi teşkilat kanunlarındaki hükümlere dayanılarak oluşturulmaktadır. Bu arada belirtmeliyiz ki, Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların teşkilatlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen 3046 sayılı Kanunda “teftiş kurulları”nın kuruluşunu ve görevlerini belirleyen bir hüküm mevcuttur. Nitekim, Bakanlıklar ve bağlı kuruluşların teşkilat kanunlarında, 3046 sayılı

Kanundaki hükme paralel düzenlemeler yer almaktadır. Bu yönden bir standardizasyon vardır. Ancak, bu düzenlemeler, yalnızca teftiş kurullarının kuruluşuna ve görevlerine ilişkin çok genel nitelikteki düzenlemelerdir. İlgili ve ilişkili kuruluşların teftiş ve denetim birimleri ise kendi kanunlarında düzenlenmektedir. Teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esasları ise ikincil mevzuata (tüzük ve yönetmelik) bırakılmıştır. Bakanlık ve bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar yaptıkları ikincil mevzuat düzenlemeleriyle kendi teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedirler. Diğer yandan, denetim elemanlarının işe alınmaları, atanmaları, sorumlulukları, hakları, ödevleri ve yükümlülükleri; “memur” statüsündeki tüm kamu personelini kapsayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunuyla düzenlenmiştir. Denetim elemanlarının görev ve yetkilerini düzenleyen “genel” bir kanun ise bulunmamaktadır. Bu kapsamda, denetim elemanlarının teftiş işleriyle ilgili görev ve yetkileri, bağlı oldukları kurumun teşkilat kanunları ve bunlara dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuat düzenlemeleriyle belirlenmiştir. Denetim elemanlarının soruşturma işlerine ilişkin görev ve yetkileri ise, esas olarak, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununda düzenlenmiştir.

Fakat, yukarıda da belirttiğimiz gibi, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunuyla denetim elemanlarının ve diğer ön incelemeçilerin yetkileri daraltılmıştır. Anılan Kanunla C.M.K.’ya atıf yapılmış olmasına rağmen, delil toplanmasında, bir çok kurum ve kuruluştan bilgi ve belge alınmasında güçlükler yaşanmakta; ilgililerce, gerekli-gereksiz, “hakim kararı” talep edilmektedir.

Benzer şekilde, denetim elemanlarının teftiş çalışmalarında da yetkileri sınırlıdır. Bu çalışmalar sırasında, özellikle bankalar, ticari kuruluşlar ve benzerlerinden gerekli bilgiler alınmamaktadır.

Gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin “denetim elemanlarının taleplerini yerine getirmemeleri”nin (3628 sayılı Kanun ile vergi ve bankacılık mevzuatındaki bazı istisnai haller dışında) hiçbir yaptırımının bulunmadığını özellikle vurgulamak isteriz.

Denetim elemanlarının tabi olacağı mesleki etik ilkeleri ise, dağınık bir şekilde, her teftiş ve denetim biriminin kendi mevzuatında belirlenmişti. Ancak, 2010 yılında Başbakanlıkça çıkarılan “Denetim Görevlilerinin Uyakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik” ile bu konu, yetersiz de olsa, genel ve ortak bir hukuki zemine kavuşturulmuştur.

Dolayısıyla, bu sorunların çözümlenerek kamu denetim sisteminin daha da geliştirilmesi, daha etkili ve verimli işleyebilmesi için en başta kamu denetiminin hukuki altyapısı oluşturulmalıdır. 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 çıkarılmalıdır.

#### **KAMU DENETİMİNE İLİŞKİN GENEL KANUNUN KAPSAMI VE İÇERİĞİNE İLİŞKİN ÖNERİLER**

“Kamu Denetimi Temel Kanunu” adı (ya da başka bir ad) verilebilecek olan böyle bir kanunun dayanması gereken esaslar ve düzenlemesi gereken konular aşağıda özetlenmiştir.

1- Her şeyden önce, kanun, bütün kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş ve denetim birimlerini ve denetlenenleri kapsayan “genel” nitelikli bir yasal düzenleme olmalıdır.

2- “Kamu kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatındaki hiçbir birimin denetim dışında tutulamayacağı” esası getirilmelidir. Yani,

bu konuda kanun koyucu idareye takdir hakkı bırakmamalıdır.

3- Kamu denetim sisteminin temel kavramları olan “teftiş”, “denetim”, “denetim elemanı”, “iç denetim”, dış “denetim”, “araştırma”, “ön inceleme”, “inceleme”, “soruşturma” gibi kavramlar, açık ve net bir şekilde tanımlanmalı; bu alandaki kavram karmaşasına son verilmelidir.

Aynı şekilde, “denetim türleri” de standartlaştırılmalıdır.

4- Teftiş ve denetim birimlerinin örgütlenme modeli, “fonksiyonel” anlamda bağımsızlıklarını sağlayacak nitelikte olmalıdır. Bu bağlamda;

- Başbakan veya Bakan adına görevli ve yetkili teftiş ve denetim birimleri, doğrudan Başbakan veya ilgili Bakana, diğerleri görev yaptıkları kuruluş veya birimin en üst idari amirine bağlı olmalı; denetim elemanları bağlı buldukları Başbakan, Bakan ya da en üst idari amir adına görev yapmalıdırlar.

- Teftiş ve denetim birimlerinin, hiyerarşik kademelenme ve sıkı bir hiyerarşik ilişkiye dayalı “dikey örgütlenme” modeliyle faaliyet göstermesi uygun ve mümkün değildir. Bu model içerisinde denetim birimleri fonksiyonlarını etkin ve amacına uygun şekilde yerine getiremez. Bu itibarla teftiş ve denetim birimlerinin yapılandırılmasında “yatay örgütlenme” modeli daha uygun olacaktır. Teftiş ve denetim birimleri “dikey” değil, “yatay” örgütlenme modeline göre yapılandırılmalıdır. Dolayısıyla, teftiş ve denetim birimleri, dikey örgütlenme modelinin esas olduğu “ana hizmet birimi” olarak değil de, şimdiki gibi, yatay örgütlenme modelinin esas olduğu “danışma ve denetim birim” olarak teşkilatlandırılmalıdır.

5- “Denetlenenler” ile “denetim elemanları”na kendilerinden istemde bulunulan gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin” yükümlülükleri düzenlenmeli ve cezai yaptırıma bağlanmalıdır.

6- Denetim elemanlarının atanma ve

yükselme şartları, nitelikleri ve güvenceleri, yetiştirilmeleri ve meslek içi eğitim etkinlikleri, davranış ve etik kuralları, yapamaya-cakları işler ve yasaklar özel olarak düzenlenmelidir.

7- Denetim elemanlarının motivasyonlarını azaltan faktörler ortadan kaldırılmalıdır. Bu amaçla;

- Denetim elemanlarının ücret rejimi yeniden ele alınmalıdır. Ücret için bir baz (örneğin Başbakanlık Uzmanlarının ücreti) kabul edilmelidir. Denetim elemanlarının ücret yelpazesi daraltılmalıdır.

- Denetim elemanlarının düzenledikleri raporlar sebebiyle açılan tazminat davalarında kendilerine hukuki yardım sağlanmalıdır.

- Denetim elemanlarının düzenledikleri raporların sonuçları konusunda bilgilendirilmelerini sağlayacak bir sistem geliştirilmelidir.

8- "Raporlama, raporlar üzerine yapılacak işlemler ve raporların sonuçlarının izlenmesi" belirli ilkelere bağlanmalı ve bu konuda uygulama birliği sağlanmalıdır.

9- Sayıştay, teftiş ve denetim birimleri, Yüksek Öğretim Kurumu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi ve TÜRMOB tarafından belirlenecek birer temsilciden oluşan Kamu Denetimi Genel Danışma Kurulu kurulmalıdır

Bu Kurul aşağıdaki görevleri yapmalıdır:

- Harcama sonrası denetimler de dahil olmak üzere kamu denetim standartlarını hazırlamak ve yayımlamak;

- Kamu idarelerinde yolsuzluk ve usulsüzlükleri analiz etmek, riskli faaliyet alanlarını belirlemek ve risk değerlendirme yöntemleri geliştirmek, yolsuzlukların önlenmesi için önerilerde bulunmak;

- Kamu denetiminin, kamu yönetimine en uygun katkıyı sağlaması amacıyla kamu idarelerine önerilerde bulunmak;

- Teftiş ve denetim birimlerinin yıllık faaliyet raporlarını konsolide ederek yıllık rapor halinde TBMM Başkanlığına sunmak ve yayımlamak;

- Denetim ve denetim elemanlarının sorunlarına ilişkin konularda denetim birimlerine danışmanlık yapmak, bu alanda politika ve stratejiler oluşturarak uygulamaya yardımcı olmak.

10- "Denetim hizmetleri ile denetim elemanları ve denetlenenlerle ilgili her türlü sorunu görüşmek, tartışmak ve çözüm önerileri üretmek" amacıyla; Başbakanın başkanlığında, Danıştay Başkanı, Bakanlar, Sayıştay Başkanı, Müsteşarlar, Teftiş Kurullarının ve Kontrolör Kurullarının Başkanları, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı, Devlet Personel Başkanı, Milli Prodüktivite Merkezi Başkanı, Türk Standartlar Enstitüsü Başkanı, TODAİE Genel Müdürü ve TÜRMOB Başkanı ile Kamu Denetimi Genel Danışma Kurulu Başkan ve Üyelerinden oluşan Türkiye Denetim Şurası oluşturulmalıdır.

# TÜRKİYE'DE TEFTİŞ KURULLARI OLGUSU

Ömer YÜREKLİ

Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi

## 1- GİRİŞ

**T**ürkiye’de Teftiş Kurulları Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarı Taslağı ile kamuoyu gündemine gelmiş ve o tarihten bu yana sürekli gündemde kalmıştır. TBMM tarafından kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) Bakanlıkların Organizasyon yapısında Teftiş Kurullarına yer verilmemiş ve bu suretle kaldırılmıştı. Ancak TBMM’de kabul edilen Kanun Cumhurbaşkanı tarafından bir defa daha görüşülmek üzere Meclise iade edilmiş ve Yasa bir daha Meclis gündemine gelmemiştir. Yasa TBMM Genel Kurul gündemine tekrar getirilmemiş olmakla birlikte, muhtelif Bakanlık ve müstakil Genel Müdürlüklerin kuruluş ve görevlerine ilişkin yasa çalışmalarında Teftiş Kurullarının kaldırılması gündeme gelmiştir. Anılan taslağa veya veto edilmiş olan kanuna kadar yükseliş trendinde olan teftiş kurullarının varlığının tartışma konusu edilmesi, kurulların aleyhine bir durum olarak ortaya çıkmıştır. Bu makalede Türkiye’de Teftiş Kurulları ol-

gusu, dünya örnekleri de göz önünde bulundurularak genel olarak incelenmiştir.

## II- TEFTİŞ KURULLARI OSMANLI MİRASIDIR

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.<sup>1</sup> Genel olarak Vekaletlerin oluşturulması ile birlikte çeşitli vekaletlerin bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, daha sonra da Teftiş Kurullarının oluşturulduğunu görüyoruz. Günümüzde de var olan bir çok köklü teftiş kurulunun bu dönemlerde ortaya çıktığını görmekteyiz. Bunun istisnası olarak Adalet Müfettişliğini gösterebiliriz. Zira adalet Müfettişliğinin Tanzimat Döneminden daha önce kurulduğu kabul edilmektedir. Köklü

<sup>1</sup> Bozkurt, Yakup; Kamu Yönetiminde Teftiş Kurulu Başkanlığı-nın Kaldırılmasına Dönük Sorunlar, Ankara Barosu Dergisi, Yıl 68, sayı 2010/4, s. 270

teftiş kurullarının bir kısmının tarihçesi özet olarak aşağıda belirtilmiştir

- Adalet Müfettişliğinin ilk olarak Osmanlı İmparatoru Sultan I. Murad zamanında kurulmuş olduğu kabul edilmektedir. Fatih Sultan Mehmet zamanında Anadolu ve Rumeli kazaskerlerine teftiş görevleri verilmiştir. Cumhuriyet dönemi öncesinde, Adalet Müfettişleri teftiş ve tahkikat olmak üzere iki türlü görev yapmışlardır.<sup>2</sup>Cumhuriyet döneminde adalet müfettişliği devam ettirilmiştir. Bu kavrama 1961 ve 1982 anayasalarında yer verilmiştir. Dolayısıyla adalet müfettişliği anayasal bir birim haline getirilmiştir.

- Türk Eğitim Sisteminde teftiş hizmetlerinin Tanzimat döneminde başladığı tahmin edilmektedir.1838 yılında Rüştiye Mekteplerinin açılmasına esas teşkil eden mahalle mektepleri hakkında hazırlanan layihada, bu okullardaki öğretimin aksaklığının giderilmesi amaçlanmış, okullarda öğretmenlerin mesleki yeteneklerini sağlamak üzere görevlendirilecek memurlar tarafından teftiş edilmeleri öngörülmüştür. 1846 yılında Mekatib-i Umumiye Nezaretine bağlı olarak Mekatib-i Sıbyaniye Muinliği ve Mekatib-i Rüşdiye Muinliği adlarında iki birim kurulmuş ve teftiş görevi yapan muinler atanmıştır. Teftiş öğretmene yardım olarak düşünülmüş ve müfettişe de yardım eden, rehber anlamına gelen "Muin" unvanı verilmiştir. "Müfettiş" kelimesi ilk defa 1862 yılında Rüştiye ve Sübyan okullarını teftiş etmek üzere görevlendirilen memurlar için kullanılmış ve bunlara merkez ve taşra okullarını teftiş etme görevi verilmiştir. 1876'da yayınlanan "Kanuni Esasi"ye uygun olarak Meclis-i Maarif'leri kurulmuş, bu kurullar teftiş sahaları ve konuları değişik bir kısım müfettişlerle de takviye olunmuştur. 1914 yılında "Maarif Müfettişlerinin Vazifelerine Dair Talimatname" yayınlanmıştır. Talimatnamede, ortaöğretim ve Bakanlığa bağlı diğer kurumların teftişinde göz önünde bulundurulacak

esaslar kapsama alınmıştır. Bu yönetmeliğin, Maarif-i Umumiye Nezareti Teftiş Hizmetlerinden bahseden ilk yönetmelik olduğu sanılmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi açıldıktan sonra 1 Mayıs 1920 günü millî eğitim hizmetlerinin tümü Maarif Vekaletine (Millî Eğitim Bakanlığı) verilmiştir. Bu tarihteki teftiş kadrosunda Bakan adına görev yapan üç müfettiş vardı. Büyük Zafer'in kazanıldığı 1922 yılından sonra Bakanlık bünyesinde görev yapan üç müfettişin kadrosu arttırılarak bir kurul haline getirilmiştir.<sup>3</sup> Milli Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Cumhuriyet döneminde gelişerek varlığını devam ettirmiştir.

- Osmanlı İmparatorluğu döneminde, İçişleri Bakanlığımızın şu an itibarıyla üstlendiği görevler Sadaret Kethüdası (kâhya) tarafından yürütülmekte idi.Bu dönemde taşra birimlerinin düzenli olarak denetlendiğine dair herhangi bir belgeye rastlanılamamıştır. Tanzimat'tan sonra alınan kararların nasıl uygulandığını yerinde denetlemek amacıyla zaman zaman Anadolu ve Rumeli'ye oluşturulan kurullar gönderilmiştir.Mülkiye Müfettişi unvanı ilk defa 1897 tarihli Salnamede (Örgüt Şeması) yer almıştır. 1913 tarihli Dâhiliye Nezareti Teşkilatına Dair Nizamnamenin 15' inci maddesinde Teftiş Heyetinden söz edilmiştir. 1915 tarihinde Mülkiye Müfettişlerinin Vazifelerini İfa Sureti Hakkında Talimatname İradeyi Seniyye tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>4</sup> Mülkiye Teftiş Kurulu Cumhuriyet döneminde gelişerek varlığını sürdürmüştür.

- Sağlık alanında 1871 yılından itibaren müfettiş görevlendirmelerinin başladığı bilinmektedir.16 Şubat 1912 yılında çıkartılmış bulunan Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyeti Teşkilatına Dair Kanunu Muvakkat ile kurulan Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi bünyesinde doğrudan umum müdüre bağlı 1 Başkan,

2 Tarihçe, <http://www.teftis.adalet.gov.tr/tarihce.html>, erişim 11.09.2011

3 Eğitim Denetiminin ve Teftiş Kurulunun Tarihçesi, <http://tkb.meb.gov.tr/>, erişim 11.09.2011

4 Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığının Tarihçesi, [http://www.mulkiyetteftis.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=47](http://www.mulkiyetteftis.gov.tr/default_B0.aspx?content=47), Erişim 11.09.2011

3 Tabip Müfettişten oluşan Heyeti Teftişiyeye kurulmuştur.<sup>5</sup> Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi Teşkilatına Dair Kanunu Muvakkat ile Sıhhiye Müdüriyeti Umumiyesi bünyesinde kurulan Teftiş Kurulu, Cumhuriyet Döneminde oluşturulan Sağlık Bakanlığı bünyesinde devam ettirilmiştir.

-Maliye Teftiş Kurulu'nun kuruluş tarihi, ilk Maliye Müfettişlerinin tayin edilmelerini sağlayan Teftiş-i Muamelâtı Maliye Nizamnamesinin tarihi olan 26 Ağustos 1879 olarak kabul edilebilir. Başlangıçta, Maliye Müfettişlerini idare etmek üzere Merkezde bir makam ihdas edilmemiş; sadece, raporların Bakanlık Makamına sunulması ve diğer yazı işlerini yürütmek üzere bir Teftiş Kalemi kurulmuştur.<sup>6</sup>Daha sonraları Rumeli Islahat Layihası, Umur-u Umumiye-i Maliye Müfettişlerine Dair Nizamname, 1914 Tarihli Maliye Hey'eti Teftişiyesi Hakkında Nizamname ile düzenlemeler yapılmıştır.Cumhuriyet döneminde de Maliye Teftiş Kurulunun geliştirilerek **07.07.2011 tarihli ve 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkartılıncaya kadar** devam ettirildiğini, mezkur kararname ile Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, Gelirler Kontrolörleri Başkanlığının kaldırılarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı<sup>7</sup> bünyesinde birleştirildiğini, ayrıca Vergi Denetmenlerinin de bünyeye dahil edildiğini görmekteyiz.

- Ziraat Bankasında ilk defa 1892 yılında Bankaya mahsus Müfettişlerin tayinine başlanmıştır<sup>8</sup>.Ziraat Bankasında teftiş sistemi o tarihten itibaren geliştirilerek devam ettirilmiştir.

- Tütün gelirini 1883 yılından itibaren idare

re eden Reji Şirketinin müfettiş çalıştırdığı ve denetim hizmeti gördürdüğü bilinmektedir.<sup>9</sup> Cumhuriyet döneminde de teftiş sisteminin (İnhisarlar Umum Müdürlüğü , Tekel Genel Müdürlüğü, tta A.Ş bünyesinde) geliştirilerek devam ettirildiğini görmekteyiz.

Görüleceği üzere Teftiş Kurulları İmparatorluk Döneminde oluşturulmuş, Cumhuriyet Döneminde geliştirilerek, günün koşullarına uyarlanarak günümüze kadar gelmiştir.

Bugün baktığımızda yeni oluşturulan birkaç küçük Bakanlık dışında (Avrupa Birliği Bakanlığı gibi) diğer Bakanlıkların, özellikle Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi büyük Bakanlıkların ve Başbakanlığın bünyesinde Teftiş Kurullarının bulunduğu; keza müstakil Genel Müdürlükler ve Başkanlıkların kahir ekseriyetinde Teftiş Kurullarının bulunduğu ; Cumhurbaşkanlığı bünyesinde de Devlet Denetleme Kurulunun olduğunu görmekteyiz.

Öte yandan halen kullandığımız teftiş ve müfettiş kavramları Osmanlı döneminde üretilen kavramlardır ve halen kullanılmaktadır.<sup>10</sup>

### III- TEFTİŞ KURULLARININ VARLIK NEDENLERİ

Genel olarak denetim, geçmişi değerlendiren, mevzuat uygulamasının yerindeliğini izleyen, aksaklıkların giderilmesi, uygulama birliği sağlanması, plan ve program uygulamasında tıkanma noktalarının belirlenmesi ve aşılması yolunda çözümler üreten, daha iyiyi ortaya koymayı ve geleceğe ışık tutmayı hedef alan bir birim olarak değerlendirilebilir.

Denetimin amacı sadece kamuya zarar veren kasıtlı veya art niyetli tutum ve davranışları tespit ederek cezalandırılmalarını sağlamak üzere gereğini yapmaktan ibaret değildir.Bu genelde denetimin görünen yüzü olmakla birlikte, asıl amaç denetlenen bi-

5 Teftiş Kurulu Başkanlığının Tarihçesi, <http://www.saglik.gov.tr/TKB/belge/1-719/taricesi.html>, erişim tarihi: 07/08/2011

6 Tarihçe, <http://www.mmd.org.tr/ustmenu/maliye-teftis-kurulu/tarihce>, erişim 11.09.2011

7 07.07.2011 tarihli ve 646 sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 10.07.2011 tarihli 27990 sayılı Resmi Gazete

8 T.C. Ziraat Bankası Teftiş Heyetinin Tarihçesi, <http://www.zbmd.org/index.php?p=102>, erişim 11.09.2011

9 Teftiş Kurulunun Tarihçesi, [http://www.tta.gov.tr/default.asp?islem=tef\\_kur\\_bilgi](http://www.tta.gov.tr/default.asp?islem=tef_kur_bilgi), erişim 11.09.2011

10 Yücel, Bilal; Gelismis Ülkelerde Teftiş Kurulları Koruma Altında, Zaman Gazetesi, 30.04.2008

rimin faaliyetlerinin (eylem ve işlemlerinin) hedefleri, standartları ve amaçları çerçevesinde olup olmadığını belirleyerek yapılması gereken işlemleri tespit etmek ve çözümler üretmek olmaktadır. Bir başka deyişle denetim sadece aksaklık ve eksiklikleri tespit etmek, geçmişi sorgulamak değildir. Aynı zamanda ortaya çıkan aksaklık ve eksiklikleri gidermeyi; sorunlara çözümler bulmayı, işlemlerin mevzuata uygun doğmasını, daha iyiyi ortaya koymayı ve geleceğe ışık tutmayı da hedef almaktadır.

Denetimin zikredilen genel hedeflerini de dikkate alarak denetimi zorunlu kılan etkenleri de şöyle sıralayabiliriz.

-Denetim yönetimin işlevlerinden biridir. Çok genel olarak yönetim belirli bir amaca ulaşmak için bir grup insanın işbirliğini sağlamak yolunda harcanan çabaların bütünü olarak tarif edilmekte ve literatürde yönetimin planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol veya denetim faaliyetlerinden oluştuğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla denetim yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak genel kabul görmüştür.

Amaçlanan hedeflere varılıp varılmadığı, çabaların ne kadar sonuç verdiği, neler yapılması gerektiği, daha iyiye ve daha güzele nasıl ulaşılacağı gibi sorular denetim mekanizması ile cevaplandırılabilir. Bu bakımdan denetim standartlar/normlar dahil sistemin güncelleştirilmesine veya yeniden üretimine imkan sağlar. Görüleceği üzere, denetim işlevinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi kuruluşların kalıcı olması bakımından zorunlu olmaktadır.

-Türkiye Cumhuriyetinin örgütlenme modeli olan üniter devlet modelinde, merkezi yönetimin idari ademi merkezîyet kuruluşları ile kendi taşra teşkilatını kontrol altında tutabilecek, bunlar arasında uyum ve işbirliğini sağlayacak olan idari vesayet ve hiyerarşik denetim gibi hukuki araçların<sup>11</sup> kullanılmasına gereksinim bulunmaktadır.

-T.C. Anayasasının 112. maddesinin 2. fıkrasında; "Her Bakan Başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur." hükmü yer almaktadır. Burada Bakanlar için öngörülen sorumluluk asla devredilemez bir sorumluluktur. Bu sorumluluğun doğal sonucu olarak Bakanların emri altında bulunanların eylem ve işlemlerini denetlemeleri gerekir. Bakanların bu denetimi kendilerinin bizzat yapmalarının Bakanlık işlemlerinin yoğunluğu ve büyüklüğü karşısında mümkün olmayacağı düşünüldüğünde, bu denetimi bir birime yaptirmaları gerektiği ortaya çıkmaktadır. O birim Türk İdare Sisteminde Osmanlı'dan bu yana Teftiş Kurulları olarak ortaya çıkmaktadır.

-Mevzuat uygulamasında ortaya çıkabilecek eksiklik ve aksaklıkları tespit etmek ve gidermek.

-Uygulamada ortaya çıkabilecek yorum ayrılıkları ve bunları giderme, uygulama birliği sağlama anlayışı.

- Kamuya veya kamu malına zarar veren kasıtlı veya art niyetli tutum ve davranışların söz konusu olabilmesi veya olabilme olasılığı. Bu bağlamda kaynak israfı, yolsuzluk, dolandırıcılık ve suiistimallerle mücadele etme anlayışının ortaya çıkması.

-Daha iyiyi ve yararlıyı arama anlayışı.

Devletin düzenleyici ve denetleyici olarak kamunun yararını koruyacak işlev üstlendiği, merkezi yönetimin asli işlevlerine dönerek strateji geliştirme ve denetleme alanında yoğunlaşmasının amaçlandığı günümüz dünyasında denetim sisteminin önemi daha çok ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda Teftiş Kurullarının Türk İdare Sisteminde yönetsel denetim alanında en önemli ve etkin denetim birimi olarak ortaya çıktığı, Bakanların Anayasasının 112/2. maddesinde kayıtlı sorumluluklarını devredemeyecekleri belirtilmiştir. Bu sorumluluğun hukuki sonucu olarak her bakanlıkta doğrudan Bakana bağlı, Bakanın sorumlulu-

<sup>11</sup> Çilesiz, Cumhur; Anayasal İlkeler Işığında Teftiş ve Denetim, Denetim Dergisi, yıl 24, sayı 115, s.4-6

ğunun gereği olan denetimleri , sorgulamaları, araştırmaları yapacak ve Bakana karşı sorumlu olacak bir denetim birimine ihtiyaç bulunmaktadır<sup>12</sup>. Türkiye’ de Osmanlı’ dan bu yana bu denetim birimlerinin adının Teftiş Kurulları olarak ortaya çıktığı ve Türk İdare Sistemine yerleştiği bir vakıdır. Öyle ki Osmanlı mirası olan bu Teftiş Kurulları zamanın koşullarına göre yenilendiğinde/ geliştirildiğinde, diğer ülkelere ihraç edebileceğimiz model kurumlar olabilirler.

#### IV- GELİŞMİŞ ÜLKELERİN UYGULAMALARI

Tüm ülkelerde geçerli olan ortak bir denetim modeli bulunmamaktadır. Ülkelerin tarihlerine, yönetim sistemlerine, hukuk sistemlerine, kültürlerine göre farklılık göstermektedir. Dolayısıyla tüm ülkelerde geçerli bir denetim sisteminden bahsetmek mümkün değildir.

Ancak örnek aldığımız gelişmiş ülkelerin pratiklerine baktığımızda denetim alanında iki temel modelden bahsetmek mümkündür. Bunlardan biri Kıta Avrupa’ sı modeli, diğeri ise Anglo-Sakson modelidir. Kara Avrupa’ sı uzun yıllardan beri teftiş kurullarına sahip bulunmaktadır. Örneğin Fransa, İtalya, İspanya, Hollanda, Yunanistan’ da teftiş kurulları veya benzeri denetim kurumları bulunmaktadır. Anglo-Sakson modeli İngilizce konuşulan ülkelerde uygulanmaktadır. Bunlar tarihsel olarak iç denetim geleneğine sahip ülkelerdir.

Bu iki ana model zaman içinde değişime uğramış, tekamül etmiştir. Kara Avrupa’ sı modeline zaman içinde “iç denetim” sistemi de eklenmiştir. ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson Modeli uygulanan ülkelerde ise teftiş kurulları denetim sistemine dahil edilmiştir. Günümüzde ABD ve İngiltere’ de Kıta Avrupa’ sında olduğu gibi geniş yetkilerle donatılmış teftiş kurulları (veya benzeri kurumlar, ABD örneğinde Genel Müfettişlik) bulunmaktadır, zaman içinde yeni yetkilerle

de donatılmaktadır.

Coğrafi ve ekonomik benzerliklerimiz olan Güney Avrupa ülkeleri (İtalya, İspanya, Yunanistan, Fransa ve Portekiz) dünyada denetimin güçlü olduğu ülkelerdendir. Bu ülkelerin hiç birinde teftiş kurullarının kaldırılması yoluna gidilmemektedir<sup>13</sup>.

Netice itibarıyla gelişmiş ülkelerde ikili bir sisteme yönelik olduğunu; bir taraftan bakanlara bağlı güçlü ve bağımsız teftiş kurulları oluşturulurken, öte yandan da üst yöneticilere bağlı iç denetim birimlerinin de oluşturulduğunu görmektediriz.

#### V- TEFTİŞ KURULLARINA VEYA İDARİ DENETİM SİSTEMİNE YAPILAN ELEŞTİRİLER

1949-1959 yılları arasında Türkiye’ye gelerek personel ve idari konuları inceleyerek tespit ettiği sorunların düzeltme çareleri hakkında tavsiyelerde bulunan yabancı uzmanlardan biri olan Ord.Prof.Dr.Fritz Neumark tarafından yazılan 1949 tarihli Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Raporun “Teftiş meselelerine mütedair düşünceler” bölümünde;

“Yaptığım incelemelerden edindiğim intibaa göre, teftiş işlerinin, çok kere ümit edilen tam randımanı vermemesine sebep olan bilhassa şu hususlar dikkate değer:

1- Bazı teftiş kurulları mükemmel bir tarzda çalıştığı halde, diğer bazıları, vazifelerini gerekli surette ifa etmemektedir.

Zira:

a) Teftiş işleriyle fiilen meşgul olan müfettişlerin sayısı kısmen yetersizdir.

b) Mevcut müfettişlerden bazı hallerde mümkün ve lüzumlu şekilde istifade edilmemektedir;

c) Teftişe mütedair mevzuat yeknesak olmayıp bazı kurullarda gerek sübjektif ve gerek objektif bakımdan noksandır.

<sup>13</sup> Ayrıntılı Bilgi İçin Bakınız Uluslararası Denetim Uygulamaları, Maliye Müfettişleri Derneği, www.mmd.org.tr/uluslararasi-denetim-uygulamalar, erişim Ağustos 2011; Yücel, Bilal a.g.m.

<sup>12</sup> Erol, Ahmet; Maliye Teftiş Kurulu Kapatılmamalıdır, Yaklaşım Dergisi, Haziran 2008



2- Müfettişlerce verilen raporlara gerekli dikkat ve ehemmiyet verilmemektedir, öyle ki, bu raporların vardığı neticelerle teklifler kâğıt üzerinde kalmaktadır.

3- Çeşitli teftiş kurullarının faaliyetleri iyice koordine edilmemiş olduğundan, bir yandan tedahüller meydana gelmekte, öbür yandan bazı idare ünitelerinin teftişi ihmâl edilmektedir..."denilmektedir<sup>14</sup>.

Raporda bu aksaklıkların ayrıntılı olarak irdelenerek çözüm yolları üretildiği, teftiş sisteminin daha işlevsel hale gelmesi için öneriler geliştirildiği görülmektedir. Bu çözüm önerileri yönetsel çözüm önerileridir. Zaten yukarıda tespit edilen aksaklıklara baktığımızda, bunların teftiş kurullarının ve müfettişlerin yönetimiyle, teftiş mevzuatının eksiklikleri ile ilintili olduğu anlaşılacaktır. Prof. Neumark raporunda bu aksaklıkları gidermek için teftiş kurullarını kaldırmayı önermemiş, bilimsel bir yaklaşımla ıslah edici çözüm yolları önermiştir. Örneğin, Müfettişlerin görevleri, yetkileri ve tâyin tarzı ilh. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması şeklindeki tespitiyle ilgili olarak raporda; "bu mevzuatın bazı teftiş kurullarının arz ettiği hususiyetler göz önünde tutularak yeniden tanzim edilmesi ve tâyin işlemleri hususunda bugün Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarında câri olan usulün bütün teftiş kurullarına teşmil edilmesi yerinde olur." önerisi getirilmiştir. Görüleceği üzere Prof. Neumark teftiş sistemindeki aksaklıkların izale edilmesi konusunda diğer konularda olduğu gibi yönetsel ve yasal çözüm yolları teklif etmektedir.

**Cumhurbaşkanı tarafından meclise 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 kalınmayacağı gibi eleştiriler yapılmıştır.

**Keza mezkur veto edilen Kanunun 40. maddesinin gerekçesinde,** "Genel gerekçe de belirtildiği üzere, günümüzde yönetimin kalitesi denetimin kalitesiyle yakından ilişkili hale gelmiş; ancak ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi oluşturulamamıştır. Halen kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik olarak, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun şekilde gerçekleştirilen denetim etkili olamamaktadır. Çok sayıda olması nedeniyle kimi zaman çakışan ve hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirilirken israf ve yolsuzluklara da engel olunamamaktadır." ifadeleri yer almaktadır.

Mevcut denetim sistemine bu eleştiriler yapıldıktan sonra mezkur Kanunda Bakanlıkların Organizasyon yapısında Teftiş Kurullarına yer verilmeyerek kaldırılması planlanmıştır. İç 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 getirilmiştir.

14 Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/yabanci-rapor.pdf>, erişim 10.09.2011

Görüleceği üzere Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) devrimsel bir yaklaşımla teftiş kurullarının işleyiş sistemindeki aksaklıkları gidermek için bu kurulları kaldırma yolunu seçmiştir. Demokrasilerde kurumların gelişmeleri devrimlerle değil, reformlarla olmaktadır. O açıdan kanunda benimsenmiş olan bu yaklaşım şeklinin yanlış olduğu, kamu yararına olmadığı söylenebilir.

Yukarıda zikredilen kanun gerekçesinde belirtilen eleştiriler incelendiğinde bir çoğunun haksız ve hukuksuz olduğu açıkça görülmektedir. Teftiş kurullarına yönelik olarak yapılan " hata bulmaya yönelik olan bu denetim anlayışı sonucunda yöneticilerin iş yapamaz hale getirildiği, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilemediği; denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanıldığı, denetim sistemin 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 sistemi bütün olarak düşündüğümüzde tespitte dayalı olmadığı, mevcut teftiş sistemi yeterince incelenmeden yapıldığı, genel ve soyut iddialar düzeyinde olduğu, dolayısıyla bilimsel olmadığı aşikardır. Bireysel yanlışlıkların olabileceği düşünülmeyle birlikte, bireysel yanlışlıkları bir mesleğin bütün mensuplarına mal etmek rasyonel bir yaklaşım değildir. Öte yandan aksaklıkları ortadan kaldıracak çözümler bularak teftiş kurullarını geliştirmek, daha etkili ve verimli hale getirmek mümkün iken kaldırma yolunun seçilmesi sağlıklı bir yaklaşım değildir<sup>15</sup>.

15 Veto edilen kanunun gerekçesinde belirtilen denetim sistemine yönelik eleştirilerin genel değerlendirilmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı Gerekçesinin Denetim Bakımından Değerlendirilmesi, Maliye Müfettişleri Derneği, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi Yıl 4, sayı 16, Ekim-Aralık 2003; ayrıca yasadaki denetimle ilgili düzenlemelerin değerlendirilmesi konusunda ayrıntılı bilgi için bakınız, Tarhan, R.Bülent; Teftiş Kurulları Kamu Reformuna Engel Mi?, [http://www.denetde.org.tr/FileUpload/ds159275/File/teftis\\_kurullari\\_ve\\_kamu\\_reformu.pdf](http://www.denetde.org.tr/FileUpload/ds159275/File/teftis_kurullari_ve_kamu_reformu.pdf)

Cumhurbaşkanı tarafından meclise iade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (15.07.2004 tarihli ve 5227 sayılı) gerekçesinde zikredilen denetim sistemi ile ilgili eleştirilerin çoğunun haksız ve hukuksuz olduğu açıkça görülmekle birlikte, Ord.Prof. Dr.Fritz Neumark'ın yaptığı incelemeler sonucu tespit ettiği bir çok aksaklığın bugün dahi var olduğu görülmektedir. Ord.Prof. Dr.Fritz Neumark'ın tespitlerini de dikkate aldığımızda teftiş kurulları ile ilgili olarak; standardizasyonu sağlayan merkezi koordinasyon biriminin olmaması, bakanlıkların/kurumların merkez birimlerinin denetimlerinin yapılmaması, müfettişlerin yeterliliklerini koruyup korumadıklarının dönemsel (örneğin 5 yılda bir) olarak ölçülmemesi, standart soruşturma ve denetim yöntemlerinin geliştirilmemiş olması, farklı teftiş kurullarının farklı soruşturma yöntemleri kullanabilmeleri, müfettişlerin yazdıkları bazı önemli raporların işleme konulmaması, teftiş kurullarının istenilen ölçüde/iyi düzeyde yönetilememeleri, teftiş kurullarının yeterince bağımsız olmamaları; teftişin rehberlik boyutunun genelde ihmal edilmesi, soruşturmaların ön plana çıkması, denetimlerin istenilen düzeyde etkin olamaması vb. eleştiriler ilgili kamuoyu tarafından sürekli yapılabilmektedir. Yapılan bu eleştirilere yenileri eklenebilir. Bu sorunların çözüm yerinin ise yönetim ve siyasi otorite olduğu açıktır. Mezkur sorunlar çözülerek, teftiş kurullarının bünyesindeki aksaklıklar giderilerek daha etkili ve verimli çalışmaları sağlanabilir. Bu tamamen yönetimin ve siyasi otoritenin elinde olan bir yetkidir.

#### VI- MÜFETTİŞLİK MESLEĞİNİN KARIYER YAPISI

Bilindiği üzere Müfettişlik mesleğine, gerekli şartları taşıyanlar arasında yapılan Müfettiş yardımcılığı sınavında başarılı olanların Müfettiş yardımcısı olarak atanmaları ile girilmekte, 3 yıl süren yetiştirme dö-

minden sonra yeterlik sınavı yapılmakta ve bu yeterlik sınavında başarılı olanlar Müfettiş olarak atanabilmektedir. Müfettişlik mesleğinde unvanlar Müfettiş Yardımcılığı (yetkisiz ve yetkili müfettiş yardımcılığı), Müfettiş ve Başmüfettiş şeklindedir. Görüldüğü gibi Türk İdare Sistemi içerisinde müfettişlik mesleğinin nitelik standardının sağlanması ve sağlıklı bir teftiş sistemi kurulması için denetim hizmetleri diğer yönetsel hizmetlerden ayrı olarak düzenlenmiş ve kariyer bir meslek olduğu kabul edilmiştir.

Müfettişlik mesleğinin kariyer yapısı diğer bir çok mesleğin kariyer yapıya kavuşmasına model olmuştur.

### VII- SONUÇ

Gelişmiş ülkelerin en önemli özelliklerinden biri tarihi geçmişi fazla olan köklü kurumlara sahip olmalarıdır. Bu köklü kurumların asırlar boyu varlıklarını devam ettirmeleri, sürekli yenilenmeleri, günün koşullarına uyarlanmaları ile mümkün olmaktadır. Bu manada köklü kurumlar devletlerin en büyük zenginliği olmaktadır.

Teftiş Kurulları Türkiye' de imparatorluk döneminin mirası olarak ortaya çıkmıştır. Tanzimat Döneminde Divan-ı Hümayun kaldırılarak (1835) yerine vekaletler (bakanlıklar) oluşturulmuştur. Genel olarak Türk Teftiş Kurullarının oluşumuna baktığımızda, bu dönemde vekaletler bünyesinde önce Müfettiş görevlendirmelerinin başladığını, daha sonra da Teftiş Kurullarının oluşturulduğunu görmekteyiz. Bir başka deyişle günümüzde de var olan bir çok köklü teftiş kurulunun bu dönemle başlayan süreçte ortaya çıktığını ifade edebiliriz. Bunun istisnası olarak Adalet Müfettişliğini görmekteyiz. Zira adalet Müfettişliğinin Tanzimat Döneminden daha

önce, Sultan I. Murat zamanında kurulmuş olduğu kabul edilmektedir. Cumhuriyet döneminde de imparatorluktan devralınan bu miras yenilenerek, geliştirilerek günümüze kadar gelmiştir. Öte yandan halen kullandığımız teftiş ve müfettiş kavramları Osmanlı döneminde üretilen kavramlardır ve halen kullanılmaktadır. Bu kavramlar toplum tarafından da genel kabul görmüş kavramlardır.

Türk İdare Sistemi içerisinde müfettişlik mesleğinin nitelik standardının sağlanması ve sağlıklı bir teftiş sistemi kurulması için denetim hizmetleri diğer yönetsel hizmetlerden ayrı olarak ve kariyer bir meslek olarak düzenlenmiştir. Müfettişlik mesleğinin kariyer yapısı diğer bir çok mesleğin kariyer yapıya kavuşmasına model olmuştur.

Çağdaş dünya örneklerine baktığımızda bir taraftan bakanlara bağlı güçlü ve bağımsız teftiş kurulları oluşturulurken, öte yandan da üst yöneticilere bağlı iç denetim birimlerinin de oluşturulduğunu görmekteyiz.

Teftiş Kurulları ile ilgili bir çok eleştiri yapılabilmektedir. Eleştiriler Teftiş Kurullarının yeniden yapılandırılmasında ve geliştirilmesinde göz önünde bulundurulmalıdır. Demokratik toplum düzeninin, açık toplum düzeninin gereği budur.

Aksayan yönleri ıslah edilmiş Teftiş Kurulları, diğer alanlarda olduğu gibi, çevre ülkelerine model olabilirler.

Kurumların yeniden üretiminde, bir başka deyişle yenilenerek devam etmelerinde katkıları olan yönetsel denetim işlevinin en önemli unsuru olan Teftiş Kurullarının, günün koşullarına uyarlanarak devam etmelerinin Türkiye' nin geleceği bakımından çok önemli olduğu düşünülmektedir.

# YETKİ YASASIYLA ÇIKARTILAN KHK'LERDE TEFTİŞ KURULLARI VE MÜFETTİŞLERİN KONUMU

İ. Zafer KARAKULAK  
(DENETDE Eski Genel Başkanı)

*"İnsanın özgürlüğü, kendisine yapılanlara karşı takındığı tavırda gizlidir."*

(Jean Paul Sartre)

**K**amu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere 03.05.2011 tarihinde çıkartılan 6223 Sayılı Yetki Yasasıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, Çevre ve Orman Bakanlığı'nın birleştirilmesi/kaldırılması sonucunda 633, 634, 635, 637, 638, 639, 640, 641, 644 ve 645 sayılı KHK'ler ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmuş, bu Bakanlıklara ilaveten yeni Bakanlık olarak; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığı'nın teşkilat yapısı ve görevleri yeniden düzenlenmiş, 15 olan icracı Bakanlık sayısı 21'e yükseltilmiştir.

Yetki yasasıyla, Bakanlıkların bünyesinde yer alan hizmet birimleri de yeniden düzenlenmiş, birimlerin hiyerarşik ilişkileri değiştirilmiş, 657 Sayılı Devlet Memurları

Yasasında, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Teşkilatı Hakkındaki Yasada değişikliğe gidilmiş, çalışan personelin atanma, nakil, görevlendirilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esasları yeniden belirlenmiş, Teftiş Kurullarının yapısı üzerinde önemli değişiklik yapılmış, 646 sayılı KHK ile de Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı, Gelirler Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı kaldırılmış, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı oluşturulmuş, Maliye Bakanlığı Müfettişleri, Hesap Uzmanları ve Gelirler Kontrolörleri Vergi Başmüfettişi, Vergi Müfettişi olmuştur.

## Teftiş Kurulu'ndan Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na

Birleştirilen ve yeni isimler altında oluşturulan Bakanlıklarda müfettişlerin unvan açısından kazanılmış hakları korunmuş görüntüsü verilmeğe çalışılmış, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı oluşturulmuş, teşkilat yapısında değişikliğe gidilmeyen Bakanlıklarda Teftiş Kurulu Başkanlıklarının yapısına ise bugün itibarıyla dokunulmamış, sonuç

itibariyle de Bakanlıklarda 4 farklı teftiş oluşumu belirlemiştir:

1. Teftiş Kurulu olan Bakanlıklar
2. Teftiş/Rehberlik/Denetim Başkanlığı olmayan Bakanlıklar
3. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olan Bakanlıklar
4. Denetim Hizmetleri Başkanlığı olan Bakanlıklar

Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda<sup>1</sup> denetim ve teftiş birimi bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarında denetim birimleri oluşturulması önerilmesine karşın yeni kurulan bakanlıklarda (Avrupa Birliği Bakanlığı'nda, Ekonomi Bakanlığı'nda, Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda ve Kalkınma Bakanlığı'nda) **Teftiş Kurulu Başkanlığı** oluşturulmamış, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda Denetim Hizmetleri Başkanlığı'na yer verilmiş, **Başdenetçi, Denetçi** ve **Denetçi Yardımcılığı** kadroları ihdas edilmiş, bazı bakanlıklarda (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı) Teftiş Kurulu Başkanlığı yerine "**Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı**" kurulmuş, "**kurul**" statüsü kaldırılmıştır.

KHK'lerde birim adı ve birim elemanlarının unvanı üzerinde değişikliğe gidilirken, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'nın görevlerini belirten metinlerinde rehberliğe vurgu yapılmamış, mesleki standartlar, performans denetimi gibi metinlere yer verilmemiştir. Yeniden bir yapılanmaya giderken, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmez. Düzenlenen konu yasa metninde kurallaştırılır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yü-

rütme organının takdir yetkisine bırakılabilir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı ve bağımlı bir yetki niteliğindedir.<sup>2</sup>

### Kanun Yerine KHK ile Düzenleme

Yeni bakanlıkların kurulması, bazı bakanlıkların iki bakanlığa ayrılması veya isminin değiştirilmesi halkın uzun süredir beklediği değişikliklerdi. Demokratik hak ve özgürlükler önündeki kısıtlamaların kaldırıldığı söylemlerinin ardından devlet teşkilatının gelecekle ilgili köklü ve önemli değişikliklerinin üniversitelerde tartışılmadan, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine sunulmadan, kamuoyuna yansıtılmadan, bu konuda yetkili Teftiş Kurullarının düşüncelerine başvurulmadan, yasama organında da gerektiği şekilde tartışılmaya açılmadan yetki yasasına dayanarak Bakanlar Kuruluna tarafından çıkartılan KHK'ler kadar, KHK'lerin usul ve esasında yer alan eksiklikler gündeme damgasını vurdu.

08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı'nın 04.07.2011 tarih ve 27984 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "**Çevre ve Şehircilik Bakanlığı**" ile "**Orman ve Su İşleri Bakanlığı**" Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK'ler ile 26 gün sonra yürürlükten kaldırılması, 637 Sayılı KHK'nin 653 sayılı KHK ile, 639 sayılı KHK'nin 651 sayılı KHK ile, 634 sayılı KHK'nin 649 sayılı KHK ile kısa süre içinde değiştirilmesi yeniden yapılanmada ilgililerin görüş ve düşüncelerinin alınmadığını, tasarının kamuoyundan saklandığını, aceleci davranıldığını ortaya koymaktadır.

Gazeteci Tarhan Erdem, 19.09.2011 tarihli Radikal Gazetesi'ndeki köşesinde konuyu "iki ay içinde birden fazla KHK'nin aynı maddeleri ele alınmış, değiştirilmiştir. Bakanlar, tasarı hazırlama görevini kimlere veriyor. Bir hata bulununca aynısını tekrarlasın diye mi acaba diğer kararnamele de aynı kişilere veriliyor? Görülmemiş şeyler!"

1 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No. DPT 2517, Ankara 2000, sh. 136

2 Anayasa Mahkemesi'nin 20.11.2003 tarih, E.2002/32, K.2003/100 sayılı kararı

olarak eleştirip, eleştirisine “Hükümetin baştan sona yenilenmesi zorunlu olan devlet örgütünde yeniden yapılandırmaya başladığı sanıldı. Seçim sonrasında toplumda yerleşmiş kurallara ve yasa tekniğine saygısız metinler yayımlandığında bütünlüğü olan projenin bulunmadığı anlaşıldı. Yenilenmenin politikası ve ilkesi, nerede ne yapılacağına dair kimsenin bilgisi ve kararı yoktur. Hükümet sorumluluğu taşıyanlar, umursamazlık içinde bir gün bir kural, ertesi gün çok farklı bir kuralı onaylamaktan çekinmemektedirler!” diye eleştirisine devam etmiş, Danıştay Başkanı Hüseyin Karakullukcu ise bir konuşmasında çıkartılan KHK ile ilgili olarak “KHK’ler Meclis’in iradesiyle verilmiş olan bir yetkinin hükümet tarafından kullanılmasıdır. Hükümetin kanun yapma yetkisi yok. Ancak, güvenmiş yetki vermiş. Bizden istenirse kanunlar konusunda görüş veririz. Sormadıkları için bizde görüşümüzü söylemedik.” demiştir.

#### **Müfettişler Denetçi, Uzman ve Kontrolörler Müfettiş**

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nda denetçi yardımcılarının denetçi yeterlilik sınavına girebilmeleri için uzmanlık tezi hazırlamaları ve bu tezin jüri tarafından kabul edilmesi şartı getirilirken, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı KHK’nin geçici 3’üncü maddesinin 12’nci bendi gereğince 190 sayılı KHK’nin Gümrük ve Ticaret Bakanlığına ait Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolörün boş ve dolu kadrolarının unvanı Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi ve Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı olarak değiştirilmiş, Başkontrolör, Kontrolör ve Stajyer Kontrolör kadrolarında bulunanlar Gümrük ve Ticaret Başmüfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettişi, Gümrük ve Ticaret Müfettiş Yardımcısı kadrolarına buldukları kadro dereceleriyle herhangi bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılmış, 633 Sayılı KHK’nin geçici 3’üncü maddesinin 6’ncı bendi gereğince Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdür-

lüğünde başmüfettiş, müfettiş ve müfettiş yardımcısı kadrolarında bulunanlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nda ilgisine göre Aile ve Sosyal Politikalar Başdenetçisi, Denetçisi ve Denetçi Yardımcısı kadrolarına başka bir işleme gerek kalmaksızın buldukları kadro dereceleriyle atanmış sayılmış, bu unvandaki kişilerin Genel Müdürlükte Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında geçirdikleri süreler ise Başdenetçi, Denetçi ve Denetçi Yardımcısı olarak geçmiş sayılmıştır.

644 sayılı KHK’nin geçici 3’üncü maddesinin 2’nci fıkrası gereğince, Çevre ve Orman Bakanlığında Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında bulunanlar arasından, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı arasında yapılacak protokolle belirlenenler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarına başka bir işleme gerek kalmaksızın halen buldukları kadro dereceleriyle atanmış sayılmış, Çevre ve Orman Bakanlığında Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında geçirilen süreler Çevre ve Şehircilik Bakanlığında Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında geçmiş sayılmıştır.

652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı KHK’nin geçici 3’üncü maddesinin 7’nci bendiyle 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvelin Millî Eğitim Bakanlığında ait bölümünde yer alan boş ve dolu Başmüfettiş, Müfettiş, Müfettiş Yardımcısı, Eğitim Müfettişi ve Eğitim Müfettiş Yardımcısı kadrolarının unvanı sırasıyla Başdenetçi, Denetçi, Denetçi Yardımcısı, İl Eğitim Denetmeni ve İl Eğitim Denetmen Yardımcısı olarak değiştirilmiş, geçici 3’üncü maddesinin 6’ncı bendiyle de Millî Eğitim Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı’nda Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında bulunanlar, Rehberlik ve Denetim Başkanlığında ilgisine göre Millî Eğitim Başdenetçisi, Denetçisi ve Denetçi Yardımcısı kadrolarına başka bir işleme gerek kalmaksızın buldukları kadro

dereceleriyle atanmış sayılmış, bu kişilerin Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığında Başmüfettiş, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı kadrolarında geçirdikleri süreler Rehberlik ve Denetim Başkanlığında Başdenetçi, Denetçi ve Denetçi Yardımcısı olarak geçmiş sayılmıştır.

3046 sayılı Yasanın 12'nci maddesi gereğince "danışma ve denetim" birimi olan Teftiş Kurulları yeniden yapılanma sonucunda "hizmet birimi" konumuna getirilmiş, aynı hizmeti yapan kişilerden bir bölümü "teftiş", bir bölümü "inceleme ve soruşturma" ile bir bölümü de bunlara ilaveten "rehberlik"le görevlendirilmiştir. (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı)

### **Yüksek İdari Yargı'dan Kaçış**

Anayasa'nın 115'inci maddesine göre tüzükler; kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanuna aykırı olmamak koşuluyla Danıştay incelemesinden geçirilmek suretiyle Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılır. Yönetmelikler ise Anayasa'nın 124'üncü maddesine göre, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yürürlüğe konulur.

Görkemli bir ağacın; gövdesini yasalar, dallarını tüzükler, yapraklarını da yönetmelikler olarak tanımlarsak hata etmiş olmayız. Gövdesi ne kadar kuvvetli, dalları ne kadar yaygın, yaprakları da ne kadar canlı olursa o ağaç doğayla o denli bütünleşir, çevresine can verir. O ağaca ister havadan, ister karadan, isterse denizden bakın görüntüsü insanı büyüler. Dallarını olmadık zamanda, rastgele kestikçe gövdesine zarar veririz. Dallarına su gitmeyen ağacın, yaprakları yeşermez, yaprakları olmayan bir ağaç ise dibine bile yarar sağlamaz. Anayasa, yasa, KHK hükümleri de öyledir.

Anayasa hükümleri idari makamları ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Vurgulamalıyız ki, Anayasa'nın

128'inci maddesi idareye ayrıca düzenleme yetkisi vermemiş, bu yetkiyi kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında sadece yasama organına bırakmıştır. Anayasamızın başlangıcında da yer aldığı üzere, kuvvetler ayrımı; Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmez. Belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve işbirliği olduğudur. Üstünlük, ancak, Anayasa ve kanunlarda bulunur.

"Yasalar her şeyden önce, sözü ile uygulanır. Yasa metinlerinin, kullanılan sözcüklerin hukuk dilindeki anlamlarına göre anlaşılması gerekir. Yasa kuralının, günün sosyal ve ekonomik gerekleriyle çeliştiği sanılsa bile yürürlükte kaldığı sürece uygulanması, hukukun gereğidir. Kimi düşünce ve gerekçelerle bu kuralın dışına çıkılması, metinlerin anlamlarından başka biçimlerde yorumlanması, metnin bir tür düzeltilmesine kalkışılması, aslında yasada olmayanı yasaya yakıştırmak ve yorum yoluyla amacını değiştirmek ya da yasa koyucunun yerini almak olur." <sup>3</sup>

Öte yandan, "Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa'da ifadesini bulan ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da bu sonuca etkili değildir." <sup>4</sup> Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında yürütme organının düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağlı bir yetkidir.

Oysa, normlar hiyerarşisinde KHK'lerde tüzüklere atıfta bulunulmamış, müfettiş ve denetçilerin, müfettiş ve denetçi yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yeterlik sınavları, görev, yetki ve sorumlu-

<sup>3</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 17.03.1992 tarih, E. 1992/21, K. 1992/19 sayılı kararı.

<sup>4</sup> Anayasa Mahkemesi'nin E. 1986/018, K. 1986/024 sayılı, 09.10.1986 tarihli kararı.

lukları ile Başkanlığın çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceğine vurgu yapılmıştır. Mevcut yapısını koruyan bakanlıklarda, Teftiş Kurulu'nun göreviyle ve müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerinin "tüzük"le düzenleneceği hükmü yer almıştır. Sözgelimi, 3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 17'nci maddesi hükmü bağlamında, Ulaştırma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü Danıştay'ın incelemesinden geçmiş, 23.05.1991 tarih ve 91/1871 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla çıkartılmıştır.

### Yetki Devri Sorunu

KHK'lerde müfettişlerin "Bakan" adına görev yaptıkları hüküm altına alınmasına karşın, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin 16'ncı maddesinin 9'uncu fıkrası ile Gümrük ve Ticaret Bakanı'nın yetkilerini alt kademelere devredebileceğine hükmedilmiştir. Oysa, soruşturma izni verme ya da vermeme, ihbar ve şikâyetleri işleme koyup koymama ve ön inceleme başlatıp başlatmama yetkileri gibi kanunda belirtilen Makamlara bizzat kullanılmak üzere verilmiş münhasır yetkiler vardır ki, bu yetkiler başka bir Makam tarafından kullanılamaz.

Nitekim, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Yasa gereğince, soruşturma izni verme ya da vermeme, ihbar ve şikâyetleri işleme koyup koymama ve ön inceleme başlatıp başlatmama yetkileri kanunda belirtilen Makamlara bizzat kullanılmak üzere verilmiş münhasır yetkilerden olup, bu yetkinin başka bir Makamca kullanılması mümkün değildir.<sup>5</sup>

Diğer taraftan, Danıştay 1'inci Dairesinin 08.02.2005 tarih ve E. 2005/13, K. 2005/135 sayılı kararında, Müsteşar Yardımcılarının Teftiş Kurulu Başkanı'nın üstü konumunda olmadığı, Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanı

ve iki Başmüfettiş hakkındaki ön incelemeyi 4483 sayılı Kanunun 5'inci maddesinde öngörülen, üstü konumunda bulunmayan Müsteşar Yardımcısı'nın yapamayacağına karar vermiştir.

### Müşterek Kararname ile Atanma

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

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, kamu politikasının tayinine katılan, etkin bir otoriteye sahip olan, kuruluşların amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan, planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneten, denetim ve temsil gibi işlevleri yerine getiren kamu görevlilerinin, üst düzey yönetici konumunda olmaları nedeniyle bunların atamalarının da müşterek kararname ile yapılması Anayasal zorunluluktur.

### Teftiş ve Soruşturma'dan Rehberliğe

Teftiş Kurulu Başkanlığı adının Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olarak değiştirilmesi ise idari yapımıza uygun değildir, çelişkilidir. Çünkü; müfettişler değişiklik bağlamında "rehberlik" görevini de üstleneceklerdir. Milli Eğitim Müfettişlerinin yerine getirdiği rehberlik görevi istisna tutulursa, müfettişlerin teftiş çalışmaları sırasında memurları bilgilendirmeleri rehberlik tanımı içinde değerlendirilemez. Rehberlik bilimsel bir hizmet özelliği taşır, sürelidir, bir süreci gerektirir, kişi veya grubu hedef alır. Bu özelliği nedeniyle bu hizmeti verecek birimin

<sup>5</sup> Danıştay 1'inci Daire, 11.10.2004 tarih ve E. 2004/238, K. 2004/256 sayılı kararı.



konusunda uzman kişilerden oluşmasını, bu kişilerin de bir program dahilinde rehberlik etmesini gerektirir.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren müfettişler görev ve sorumluluklarını yerine getirirken haksız eleştiri ve yönetsel baskılara maruz kalmış, siyasallaşan bürokrasiyle mevzuatın uygulanmasında yönetim ile çatışan bir ortam içine sokulmuş, vakarlı duruşlarına lâf atılmış, yapısının bozulmasına çalışılmış, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan müfettişler mağdur edilmiş, bilgi ve tecrübelerine uygun kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirilmemiş, unvanlarında, sosyal haklarında indirime gidilmiş, haklarının verilmesi yargı kararına bırakılmış, müfettişlerin nicel ve nitel sorunları üzerine eğilmemiştir.

İfade etmeliyiz ki, bu süreçte, 3056 sayılı Yasanın 20'nci maddesi gereğince Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı aracılığıyla bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek ile yükümlü bulunmakla birlikte denetim birimleri bugüne değin etkili bir kurumsal yönetim sistemine kavuşturulamamış, dolayısıyla bu alanda kurumsal kültürün yerleşmesi ve gelişmesi sağlanamamış, her geçen gün kariyer yapıdan daha da uzaklaşmıştır.

### **Müfettişlerin Görev ve Yetkileri Yasa ile Düzenlenmeli**

Müfettişler,

- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre ön inceleme raporu,
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa göre tespit ettiği delil ve emareleri Cumhuriyet Başsavcılığına ihbar sorumluluğundan doğan soruşturma raporu,

- Bunların dışında kalan ve özel yasalar da yer alan ceza hükümlerinin ihlâline ilişkin fiil ve eylemler hakkında da genel hükümlere göre işlem yapılmak üzere soruşturma raporu,
- Memur, sözleşmeli personel ve işçilerin disiplin eylemlerinden dolayı da disiplin soruşturma raporu düzenler.

Kişilerin hak ve ödevlerine ilişkin genel hükümler Anayasa'nın 12'nci ve 16'ncı maddeleri arasında, kişinin hak ve ödevleri de Anayasa'nın 17'nci ve 40'ıncı maddeleri arasında yer almıştır.

Anayasa'nın 38'inci maddesinde yer alan, hiçbir kimsenin kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamayacağı hükmü ve diğer bağlayıcı hükümler ışığında da müfettişler soruşturma görevini yerine getirirken kişilerin, temel hak ve ödevlerine zarar vermeden ifade ve/veya savunma alma sorumluluğu vardır.

Her ne kadar idari soruşturma usûllerinin tüm ayrıntılarıyla birlikte yasayla düzenlenmesi uygun ve mümkün değilse de, müfettişlerin görev ve yetkileriyle, idari soruşturmanın nasıl yürütüleceği konusundaki ilke ve kurallar yasa ile düzenlenmelidir. Öte yandan, idari soruşturma sürecinde yer alacak kişilerin Anayasa'da yerini bulan hak, yetki ve yükümlülüklerini nasıl kullanacağı hususunun bu yasa da yer alması evrensel hukuk anlayışına daha uygundur.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Kanunun "genel gerekçesi"nde şu metinlere yer verilmiştir:

*"İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni artırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturur ve bu suretle*

*piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur. Kamu yönetiminde etik, iyi yönetimin temel anahtarıdır.*

*(...)*

*Kamu görevlileri seçilerek ya da atanarak getirildikleri görevleri yerine getirirken kendilerini hukuka uygunluk, adalet ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde, güven verici bir şekilde hareket etmeye zorlayan idari sorumlulukla bağlıdır. Bu sorumluluğun esası kamu görevinin, seçilmiş ya da atanmış olsun kişisel bir kazanç ya da çıkar sağlamak amacıyla kullanılmamasıdır.”*

Kanun gerekçesinde yer alan bu metinler de müfettişlerin görev ve yetkileriyle, soruşturmanın yasa ile düzenlenmesinin gereğini ortaya koyar.

#### **Bitmeyen Senfoni**

Dünyada denetim, teorisi ve pratiği ile ayrı bir disiplin olarak kabul edilmekte ve ayrı bir mesleki faaliyet olarak görülmekte, bu meslek denetim standartları ve etik kurallar çerçevesinde yürütülmekte, denetimde riskli ve önemli alanlar dikkate alınmakta, denetim sürekli ve sistemli bir faaliyet olarak algılanmakta olmasına karşın hep yönetimin “öksüz” evladı olmuş, sadece bayramlarda kılık kıyafeti değiştirilmiş, eline bayram harçlığı verilmeğe çalışılmış, diğer günlerde doğal haline bırakılmıştır.

34 yıla yaklaşan meslek hayatımda kış, hiç bu kadar sert gelmemişti. Kışın sert gelmesiyle birlikte, her zaman, kışa aniden, hazırlıksız yakalanan bir müfettiş arkadaşımın annesinin söylediği sözü anımsarım:

*Kış geldi kılıç gibi, buldu seni piliç gibi..*

#### **Sonuç**

7 yıllık kalkınma planının birkaç ay sonra tamamlanacak 5'nci yılı sonunda kamuda düzenleme ve denetleme işlemlerinin güçlendirildiği, kamusal hizmet sunumunda şeffaflığın yerleştiği, hesap verebilirliğin yerleştiği, katılımcı bir anlayışın benimsendiği bir ortamın sağlandığı ileri sürülemez.

KHK'ler çıkartılırken ön yargılı davranılmış, katılımcılık sağlanmamış, ön çalışma açık olmamış, kamuoyu bilgilendirilmemiş, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin vb. görüş ve düşünceleri alınmamış, uygulamadan kaynaklanan aksaklıkların düzeltilmesi yerine bireysel tavırlarla hareket edilmiş, plan hedeflerinin aksine yeni norm ve standartlar geliştirilememiş, birimler arasındaki görev ve yetki örtüşmeleri giderilememiş, yeni farklılıklar oluşturularak sorunlar derinleştirilmiş, koordinasyon mekanizmaları geliştirilememiş, sonuçlar tartışılmamış, benimsenmiş değerler korunamamış, kurum kültürü, kariyer yapı bir tarafa itilmiş, kurum ve kuruluşlara ivme kazandırarak günümüz ihtiyaçlarına yanıt verecek bir yapıya kavuşturulamamış, karar alma süreçleri iyileştirilememiş, kamu harcamalarının etkinlik ve performans açısından değerlendirilmesi ve denetimini, hizmet kalitesini yükseltecek bir yapı getirilmemiştir.

Teftiş Kurullarıyla ilgili yeniden yapılmaya giderken, diğer idari hizmetlerden ayrı olarak ele alınan teftiş ve soruşturma hizmetlerinde kamu gücünü kullanan müfettişlerin görev, yetki ve sorumluluklarının da bu aşamada ayrı bir yasada ele alınması gerekirdi. Bu ayrı düzenleme, müfettişlerin mesleki güvencesi ve bağımsızlığı dışında, hukuk devleti olmanın gereği, tanık ve soruşturulan kişinin hak ve özgürlüklerinin güvencesi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Kanunun da bir gereğidir.

*Görünen köy kılavuz istemez..*

Teftiş Kurullarının sorunları çözülmemiş, artmıştır. KHK'lerin çoğu maddesi ile kanunların geçmişe yürümezliği ilkesi, hukuki güvenlik ilkesi, kazanılmış haklara saygı ilkesi, usulde paralellik ilkesi, Anayasa'nın 11'inci, 115'inci, 123'üncü, 124'üncü, 128'inci maddeleri ve yüksek yargının yerleşik kararları bağlamında ciddi şekilde tartışılır duruma gelmiştir.

Devletin temel yapısı KHK'ler ile değiştirilmez.

Adı gibi KHK'ler kanun hükmündedir. Yeniden yapılanma adıyla sunulan, ancak, beklentileri karşılamayan önemli değişikliklerin mesleğe gönül vermiş, eli kalem tutan kişilerin öncülüğünde gündemde tutulması gerekir. Bu nedenle; özellikle, mesleki sivil toplum kuruluşlarının harekete geçmesi, konunun öneminin halka anlatılması, kamuoyunun aydınlatılarak tartışılmasının sağlanması gerekir.

Bugünkü ortamın sessizliğinde anonim bir sözü anımsadım: **"Mutlu olmayı yarına**

**bırakmak, karşıya geçmek için ırmağın durmasını beklemeye benzer... Oysa akıntı asla durmaz.."**

Gerçek odur ki, bizleri sancılı günler bekliyor.

Umut ediyoruz ki, yeniden yapılanma sürecinin KHK ayağında gözden kaçtığına inanmak istediğimiz eksiklikler en kısa sürede giderilir, yasada boş alanlar bırakılmaz, denetim birimleri arasında mevcut farklı uygulamalar kaldırılır, teftiş kurulları yasal zeminde çağdaş düşüncenin ürünü olan bir yapıya kavuşturulur.



# HAZRET-İ PEYGAMBER DEVRİNDE TEFTİŞ HİZMETLERİ

**Dr. Abdülkadir SEZGİN\***  
Diyanet İşleri Başkanlığı Başmüfettişi

**T**eftiş; bir şeyin aslını, doğrusunu gereği gibi sorup araştırma<sup>1</sup> başka bir deyişle aslını ve doğrusunu anlamak için yapılan kontrol manalarına geldiği gibi, hukukta memurların görevlerine ilişkin konularda, kanun tarafından yetkili kılınmış amir veya kurul tarafından denetlenmelerine verilmiş isim olarak da izah edilmektedir.

**Teftiş** hizmetini yürüten kimseye de **müfettiş** denir. Modern anlamda, bakanlık teşkilatı içinde yer alan ve idarenin, taşra üzerindeki yayılışına uygun olarak, merkezden alınan kararların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini denetleyen müfettiş, yalnız merkezi teşkilat içinde değil, yine merkezi idarenin görev ve sorumluluklarının bir sonucu olarak, yerinden yönetim kuruluşlarının ve kamu hizmeti yapan özel kuruluşları da (dernek ve vakıf gibi) denetleme yetkisi bulunan kişidir.

İnsanların kurup geliştirdikleri en büyük organizasyon ve en güçlü sosyal kurum

devlet, devletin ana görevlerini yürütecek ve bunu hukuka ve maksada en uygun şekilde verimli kılacak olan da insan olduğuna göre, insanın kurduğu ilk devlet veya ilk cemiyetten itibaren denetim veya teftişin var olduğu kabul edilmektedir. Yani, teşekkül eden ilk cemiyette, cemiyeti kuran insanların üzerinde anlaştıkları kaidelerin doğru olarak uygulanıp uygulanmadığını kontrol ihtiyacı belirmiş ve bu ihtiyacın karşılanması için de basit ve ilkel de olsa ilk denetim veya teftiş hizmeti ortaya çıkmıştır. O günden itibaren de her geçen gün teftiş hizmeti önemini artırarak günümüze kadar gelmiştir.

Bugün modern teftiş olarak adlandırılan ve devlet bütünü içinde bir sistem şeklinde kendini gösteren denetim hizmetlerinin çeşitli fonksiyonları üzerinde çalışmalar yapıldığı görülmektedir<sup>2</sup>.

Mademki, teftiş hizmeti insanlık tarihi ile kendisini göstermiş bir hizmettir, şu halde İslam'ın zuhur ettiği yıllarda ve özellikle Peygamberimiz Hazreti Muhammed (s.a.v.) zamanında teftiş ile ilgili, ne gibi hizmetlerin

\* Sosyolog/ Diyanet Denetim Elemanları ve Uzmanları Derneği Genel Başkanı

1 Doğan, Mehmet Büyük Türkçe Sözlük Teftiş maddesi

2 Meydan Larousse Teftiş Maddesi

bulunduğu konusu üzerinde durmak istiyorum. Bu konuyu incelerken, o devrin tarihi, iktisadi ve toplumsal şartları ile diğer hususlarını da inceleyeceğiz.

Arapça olan Teftiş kelimesi, Arapça'da birkaç yüz yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu kelime Hz. Peygamber zamanında Arapça'da yoktu. Onun yerine aşağıda da anlatılacağı gibi, "ihtisab" kelimesi kullanılıyordu, bu işi yapanlara da "muhtesib" deniliyordu.

Aslında bu araştırmamızın bir de hikayesi var.

Eski müfettişlerden merhum Abdülbaki KESKİN Belçika'da Din Hizmetleri Müşaviriydi. Büyükelçilik olarak iştirak edilen bir "reception"da, yüksek rütbeli bir Papazla aralarında başlayan sohbet sırasında, Pa-

- **Buraya gelmeden önce Türkiye'deki göreviniz neydi,** diye sormuş. O da,
- Din teşkilatında müfettiştim, deyince, konuşma meraklı bir hale gelmiş ve Papaz;
- Bunun nasıl olduğunu, din işinin nasıl denetlendiğine dair sorular sorup, cevaplar aldıktan sonra;
- **Din adamı Allah adamı'dır, Allah adamını müfettiş nasıl teftiş ediyor? Din Tanrı'nın dini, dinin teftiş olur mu,** gibi bir soru sormuş.

Bu mantığın Hıristiyanlık açısından yanlış olduğu düşünülemez. Çünkü **Papaz, Tanrı adına insanların günahını affetmek yetkisine haiz** kabul edilmektedir. Böyle bir yetki kullanan kişi denetlenebilir mi, denetleyenin kim tarafından gönderilmesi gerekir?

Merhum Üstad bunu anlattıktan sonra, İslamî mantıkla, Papazın dedikleri aklımıza yatmadı. Biz de bir de meşhur bir atasözü var ya, "pirsiz meslek haram" diye. Acaba Hz. Peygamberin yaptığı teftiş ve O'nun zamanında görev yapmış müfettiş var mı diye yola çıktık.

İlk çalışmamız 1980 sonrasında, **Devlet Denetim Elemanları Derneği**'ninde yayın organında, daha sonra da Diyanet Gazetesi'nde yayınlandı.

Geçen zaman içinde değişen sosyo - kültürel ve sosyo - politik gelişmelerden sonra yazının yeniden yayınlanmasına ihtiyaç oldu.

### İSLAMIN DOĞUŞ YILLARI

Peygamberimiz Hz. Muhammed (s.a.v.) e «**yaratan rabbinin adıyla oku**» emri<sup>3</sup> ile başlayan peygamberlik görevi yaklaşık yirmi üç yılda tamamlanmıştır. Bu yirmi üç yılın onüç yılı Mekke, on yılı da Medine şehrinde geçmiştir.

Bu onüç yılın, tarifi imkansız denecek kadar zorluklar, sıkıntılar, ekonomik ablukalar, ferdi ve toplumsal baskılar, yokluklar ve zulümler içinde geçtiği, nihayet, Hz. Peygamber (s.a.v.) in de anayurdu Mekke'den hicreti ile bu devrin kapandığı bilinmektedir. Bu konu siyer ve İslam tarihi ile genel tarih kitaplarında uzun uzun anlatılmaktadır.

31 Mayıs 622 tarihinde Hz. Peygamberin teşrifi ile **YESRİB** iken **MEDİNE-TÜN-NEBİ** adını alan şehir, sadece isim değişikliği ile kalmamış, hemen her konuda yepyeni inkılâplara sahne olmuştur. Hz. Peygamberle şereflenen ve İslam ile nurlanan şehir daha sonraları **MEDİNE-TÜL-MÜNEVVERE** "aydınlık - nurlu şehir" adını almıştır.

Hicretten itibaren Medine, Müslümanlarla birlikte, Musevi Araplar, Yahudiler, Hıristiyanlar, putperestler ve başka inançtan insanların birlikte yaşadığı bir şehirdir. Müslümanlar da, şehrin yerlileri olan **ENSAR** ile Mekke'den göç edenler anlamına **MUHACİR**'lerden oluşan iki grubu oluşturuyorlardı.

Ensar, Medine'nin yerlileri olup, evi, bağı, bahçesi, hayvanları, dükkanları ve işi olan kimselerdi. Muhacirler ise, Mekke'den göç etmişlerdi. Bir kısmının getirebildiği kadarıyla taşınır mallarını yanında getirmiş olmasına karşılık, bir kısmı eş ve çocuklarını

3 Alak Suresi, Ayet:1

bile getirmemiş kimselerdi.Şehirde nüfusun artması, kültür farklılıkları ve değişikliği, evsizlik, işsizlik, açlık; kısaca beslenme ve barınma sorunları yanında, güvelik sorunları gibi pek çok konu Medine’de baş göstermişti.

Halk, kin, düşmanlık, kölelik-efendilik gibi asırlık davranış şekli ve kendine mahsus kültür birikimi içinde «**kabile hayatı**» yaşamaktaydı ve kabileler arasında güven problemleri veya düşmanlıklar da vardı.

Her kabile ayrı semtte ve öz dayanışması içinde yaşıyordu.

Medine’ye Hz. Peygamber ve Müslümanların hicreti herkesi mutlu da etmemişti. Etnik, kültürel ve sosyal yapı son derece karışık olan **Yesrib**’de yeni problemler de meydana geliyordu. Bunların başında da, **Yesrib kasabasının** top yekun düşmanı yoktu. Şimdi ise, Mekkeliler, Hz. Muhammed sebebiyle topyekun şehir halkının da düşmanı görünüyordu.

Hira dağındaki ilahi hitapla başlayan Müslümanlık, insanı, hem dünyada, hem de ahirette mutlu edecek ve her türlü hal ve şartta, insanın problemlerine cevap verecek bir din olarak Allah tarafından vahy edilmişti.

Gerçekten, bir patlama şeklinde, birden bire artan nüfus ve kültür inkılâbı sebebiyle meydana gelen bu çok yönlü problemler karşısında ne Hz. Peygamber, ne de ashapta telaş görülmüştür.

Ensar’ın bir kısmı Muhacirlere evlerinin etrafındaki arsaları vererek onları iskan etmişler, bir kısmı da muhacirleri evlerine almıştır. Ensarla Muhacirler arasında bir kardeşlik tesis olunmuş, Ensar’dan olanlar, Muhacir kardeşlerine mallarının yarısını karşılıksız vermiştir. Böylelikle dünyada emsali görülmemiş bir feragat ve fedakârlık örneği sergilenmiştir.

Bütün dünyanın ve tarihin şahadetiyle sabittir ki, herkes birbirini gerçek kardeşi gibi görmüş ve kendi öz nefsinden daha fazla sevmiştir.

İslamiyet, yüksek ahlâk ve toplumsal fazilet kuran bir dindir. Cemiyetin muhtelif tabakalarını birbirine katıp hamur yapıyor, ferdi cemiyette eritiyor, faziletli bir sosyal bünye meydana getiriyordu. Bu kardeşlik ile, kabile gurur ve düşmanlığı kalkarak her sınıftan insanlar birbirleriyle birleşti, kaynaştı<sup>4</sup>.

Buna rağmen insanın kültürünü, alışkanlık ve davranışını birden bire, her hangi bir şeyi bıçakla keser gibi, bırakmadığı da bilinen gerçeklerdendir. Nitekim, insanı en iyi tanıyan, onu yaratan Cenab-ı Hak bile emirlerini (Kur ‘ân’ı) belli bir sıra ile ve 23 yılda göndermiştir.

İşte biz, bu problemlerin henüz halledilmeye başlandığı ve İslamın Medine’deki ilk yıllarını inceliyoruz.

#### **MEDİNE’DE İLK YAPILANLAR VE “MEDİNE VESİKASI**

Hz. Peygamber, Medine’ye gelirken önce Medine yakınındaki Kuba köyünde bir kaç gün kalmış, Kuba’ya bir mescit inşa etmiştir. Medine’de de önce Mescit yaptırmıştır.

Medine’de yapılan Peygamber Mescidi’nin yan taraflarına küçük odalar halinde yapılan sofalarda bekar ve fakir sahabiler kalmışlar, böylece İslam tarihinde ilk yatılı eğitim ve öğretim kurumu doğmuş olduğu gibi, ilk toplu konut veya sosyal mesken de yapılmış oldu.

Hz. Peygamber, peygamber imanından aldığı güçle, başkalarını da buna göre sevk ve idare etme istidadı Medine’nin korkunç derecede karışık vaziyeti içinde bir dereceye kadar bir düzen kurmak ve şehrin nüfusunu nisbî bir birlik içinde tutma amacıyla bir takım faaliyetler yapmıştır.

Hz. Peygamber,daha sonra güvenlik meselesini öncelikle ele almıştır. Medine’de yaşayan bütün gurupların birinci adamlarını davet ederek, şehirde huzur içinde nasıl yaşanılacağı ve şehir dışından Medine’ye ya-

4 Berki A. Himmet - Keskiöğtu Osman: Hatem-ül Enbiya Hz. Muhammed ve Hayatı D. i. B.lığı yay. Sh. 206-209

pılacak saldırı ve düşmanlıklara nasıl karşı konulacağı ve şehrin nasıl idare edileceğine ilişkin hususların görüşülmesini kararlaştırmayı önerdi. Bu öneri bütün guruplarca kabul edildi ve her gurubun birer kişi ile temsil edildiği bir komisyon tarafından yazılı ve imzalı metin hazırlandı. İki ayrı zamanda ayrı ayrı imzalanmış ve birincisini tamamlayan aynı amaçlarla ikin anlaşma da yapılmıştır. İkisi toplam 47 madde kadardır. Buna “**Medine Vesikası**” veya “**İlk İslam anayasası**” diyenler de vardır<sup>5</sup>.

Ancak bu metin sadece Müslümanlar veya Hz. Peygamber tarafından düzenlenmiş bir belge değildir. Medine’de yaşayan muhtelif din ve etnik guruplar arasında, birlikte yaşama ve özellikle dış düşman saldırılarına karşı şehri savunma ile birlikte şehirde barış içinde ortak hayatı düzenleyen metindir.

Konumuz bu olmadığı için bunu bu kaddarla bırakmak istiyorum. Ancak belirtilmesi gereken en önemli husus bu yazılı metni Hz. Peygamberin “devlet başkanı” olarak sonuna kadar uyguladığı ve koruduğu hususudur.. Hz. Peygamber bu metne sadık kalmış ve yönetimde bu ortak kuralları uygulamaya özen göstermiştir.

Mekkeli Müşriklerin Medine’ye saldırımları ve Bedir Savaşı’ında, Medine’de yaşadıkları halde Mekkeli müşriklerle işbirliği yapmış bazı Yahudi kabileleri zaferden sonra bu antlaşma gereğince Medine’yi terke davet edilmiş; kendiliklerinden çıkmak istemeyen **Kaynuka Yahudileri** davranışlarıyla Medinelilere hıyanet ettikleri gerekçesiyle Medine’den kovulmuşlardır<sup>6</sup>.

5 Medine Vesikası Türkçeye tam tercümesi için bakınız; Prof Dr. Muhammed Hamidullah, Medine Vesikası, İslam Peygamberi / İrfan Yay. İst.1991 Tercüme: Prof Dr. Salih Tuğ. Ayrıca Medine vesikası hakkındaki diğer görüş ve temel değerlendirmeler için aşağıdaki kitap ve makaleye bakılabilir:

**AKDÜNDÜZ**, Ahmet, **Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası**, Timaş Yayınları, İstanbul 1989.

**EN- NEBHAN**, Muhammed Faruk, **İslam Anayasa ve İdare hukukunun Genel Esasları**, (Çev. Servet Armağan), Sönmez Neşriyat, İstanbul, 1980.

Musa K. YILMAZ; İslam Devletinin İlk Anayasası: Medine Vesikası, Köprü dergisi, kış 2009, sayı 105/İstanbul

6 E.Levi-Provençal; İslam ansiklopedisi, Medine maddesi.

Kaynuka Yahudileri Arabistan yarımadası dışına çıkarak, Bizans hududuna doğru sefere çıkmışlardır. Daha sonraları bir kısmı Müslüman olan Kaynuka kabilesine mensup insanlardan bir kısmının ülkemizde yaşadığı bilinmektedir.

### MESKEN VE ÇARŞI PAZAR

Hicret sonrası meydana gelen yeni durumlar sebebiyle Medine’de – özellikle mesken ve gıda maddelerinde- sıkıntı baş göstermiştir. Hatta Peygamber Efendimizin ve ailesinin evlerinde bile yiyecek hiç bir şey bulunmadığı zamanlar olmuştur. Buhari ve Müslim başta olmak üzere, hadis kitaplarında bu konuda pek çok hadis-i şerif mevcuttur.

Çevre köylerden mallarını satmaya gelen köylüleri yolda karşılayarak ellerindeki malı, daha uygun fiyatlarla alıp pahalı fiyatlarla satanlar, alıcı olmadıktan halde, alıcı gibi görünerek müşteri kızıştıranlar, sütlü görülsün diye koyunlarını bir kaç gün sağmayıp satanlar, ihtikâr ve tefecilik yapanlar görülmeye başlamıştı. Hatta ölçü ve tartıda hile yapanlar vardı.

Çevre kasaba ve köylerden mal satmak üzere Medine pazarına mal getirenler şehrin dışında karşılanıyor, toptan ucuza alınıyor, alınan mallar geceleyin şehre sokularak daha sonraki günler de azar azar ve “**kara-borsa**” olarak yüksek fiyatlara satılıyordu.

Mesken sıkıntısı sebebiyle, ev yapmak isteyenler Medine’nin neresine canı çekerse inşaat yapmaya çalışıyordu. Bazan öyle oluyordu ki, değil hayvanlarla birlikte geçmek, tek başına insanların geçeceği yol bile bırakmayanlar oluyordu.

Hz. Peygamber, bazen tek başına, bazen sahabilerini de yanına alarak şehri geziyor, yolları kapatan, şehrin yapısına ters bina yapılmamasını telkin ve tavsiye ediyor; bu tür yapılar gördüğünde de yıktırıyordu.

Ölçü ve tartıda hile yoluna sapan kimselele ilgili olarak Kur’an-ı Kerim şöyle buyruluyor:

«Ölçü ve tartıda hile yapanlara, yazıklar olsun. Onlar ki, insanlardan aldıkları saman noksansız, tam olarak alırlar. Fakat insanlara verilmek üzere ölçtüklerinde, yahut onlara tarttıkları zaman eksik ölçüp tartarlar. Bunlar, zannetmezler mi ki, öldükten sonra kendileri dirilecekler<sup>7</sup>.»

Surenin baş tarafında geçen ve kendilerine Cenab-ı Hakk'ın "yazıklar olsun" dediği kimseler, «Mutaffif» kelimesi türkçede, "hilekar, dalavereci" anlamına gelmektedir.

Hem bizzat Kur'ân ayetleri, hem de bu ayetlerin "esbab-ı nüzulü" hicreti takibeden günlerdeki Medine'yi açıkça anlatmaktadır.

Hz. Peygamberin özellikle ticaret konusunda aldığı tedbirleri anlatan Hadis-i şeriflerinden örnekler:

- Alış-veriş ettiğin zaman deki, İslam'da aldatmak yoktur
- Muamelesinde hilekarlık eden bizden değildir.
- Bir adam, ayıplı malını satarken, onu açıklamazsa, Allah'ın gazabı altında kalmakta, melekler de ona lanet etmekte devam eder.
- Kim ihtikar yaparsa, Allah'ın mahluklarına zarar yapmayı kastetmiş olur, o mel'undur.
- (Memlekete hizmet ve ticaret maksadıyla) dışarıdan mal getiren kimsenin rızkı bol olur.
- Ne kötüdür muhtekir olan o kul ki, Allah piyasaya bir ucuzluk verirse tasalanır, pahalılaştırırsa sevinir<sup>8</sup>.

#### HAZRET-İ PEYGAMBERİN TEFTİŞLERİ

Rasulullah (s.a.v.) in Medine'ye hicretinden sonra, Medine Müslümanlar tarafından yönetilmeye başlanmış ve kısa bir süre sonra yönetim tamamen Müslümanların eline geçmişti.

Hazret-i Peygamber (s.a.v.) İslam cemaatinin lideri olarak İslam toplumu üzerinde denetimlerde bulunuyor, dine aykırı bulduğu davranışın doğrusunu öğretiyordu.

Hem Peygamber, hem de Müslümanların lideri sıfatıyla, toplum düzeni ile ilgili kaide-leri yakinen takip ediyor, çarşı-pazar dolaşıyordu. Bu gezileri sırasında çoğu zaman sahabilerden bir kısmı yanında bulunuyordu.

Hazreti Peygamber bu gezilerinde şehrin yapılaşmasını, iktisadi faaliyetlere ve diğer hususlarda gördüğü yanlışlara anında müdahale ediyor, dinin, aynı zamanda hayat dini olduğunu, hayatın bütün safhalarının dinin koyduğu iyilik, doğruluk, feragat, fedakarlık, sevgi, kardeşlik, barış gibi kurallara uygun olarak yaşamının insanın mutluluğunu sağlayacağını anlatıyordu:

Ebu Hureyre (r.a.) rivayet etmektedir: Rasulallah bir buğday yığınınına uğramış ve elini onun içine daldırırken parmaklarına ıslaklık dokunmuştu. Bunun üzerine:

« -Ey ekin sahibi bu nedir buyurdu. Ekin Sahibi:

- Ona yağmur isabet etti ya Rasulallah, diye cevap verdi. Rasulallah:

- O ıslak kısmı, insanlar görsün diye ekinin üstüne koysaydın ya: Aldatan Benden değildir.» buyurdu<sup>9</sup>.

Bu hadis-i şerif bizzat Hz. Peygamber (s.a.v.) tarafından yapılan denetimlere sadece bir misaldir. Bunların sayısını artırmak mümkündür. Biz bir tek misalle yetiniyoruz.

#### HAZRET-İ PEYGAMBERİN TAYİN ETTİĞİ MÜFETTİŞLER

Medine'de Müslüman nüfusun artması ile birlikte, devlet işleri de artmıştı. Bu sebeple de artan bu hizmetleri yürütebilmek için Hz. Peygamber tarafından çeşitli memuriyetlere tayin yapılmıştır. Tayin edilen memurların bir kısmının sadece din muallimleri olması yanında, elçilik, komutanlık, zekat ve

7 Mutaffifin Suresi, Ayet: 1-4

8 Bu hadisler ve benzerleri için bakınız; Buhari, Müslim, Ahmed İbni Hanbel, Ebu Davud, Nesai, İbn-i Mace.

9 Davudoğlu Ahmed: Muslim Terceme ve Şerhi C. 1 Sh. 406



vergi toplama memurlukları gibi denetim hizmetlerini de kapsayan memuriyetler de vardı.

Medine’de, erkekler genellikle tarlada işte, hayvanların otlatılması gibi işlerle meşgul bulunmaları sebebiyle çarşı-pazar işleri kadınlar tarafından da yapılıyordu.

İşte, bu sebeptendir ki, çoğunluğunu kadınların oluşturduğu çarşı pazarın denetlenmesi ölçü ve tartıya dikkat etmeyenlerin tespiti ve gerektiğinde ceza tahsili gibi görevleri yapmak üzere hanım sahabilerden **Şifa binti Abdullah**’ı müfettişlikle görevlendirilmişti<sup>10</sup>.

Bundan başka, özellikle Mekke’nin fetminden sonra da müfettiş olarak görevlendirilmiş sahabilere rastlıyoruz. Ancak, teftiş ve müfettiş kelimeleri Arapça olmakla birlikte o devirde kullanılmayıp, son yüzyıllarda kullanılmaya başlamıştır. Bu sebeple, hadis ve siyer kitaplarında bu görevlendirmelerle ilgili olarak teftiş ve müfettiş kelimelerinin kullanılmadığını görüyoruz<sup>11</sup>. Yaptıkları hizmet, yapılan işin bir teftiş işi olduğunu göstermektedir<sup>12</sup>.

Bu kısa açıklamadan sonra, “ilk müfettiş sahibi” olan **Şifa binti Abdullah** ile ilgili kaynaklardaki bilgileri nakledelim.

10 Hamidullah, Muhammed: Rasulullah Muhammed Tere: Doc. Dr. Salih Tuğ Sh: 210

11 Hz. Peygamber devrinden Osmanlı dönemine kadar geçen uzunca bir zaman diliminde, Teftiş kelimesini de içine atacak biçimde, “İhtisab” kelimesi kullanılmış olup, bu işi yapanlara da aynı kelime kökünden üretilmiş “Muhtesib” denilmiştir. Muhtesiplerin başkanı için de “Reisü-l Muhtesibin”

(Muhtesiplerin Başkanı) denildiğini biliyoruz. “İhtisab”la ilgili iş ve işlemler yahut “Muhtesib”lerin yetki alanı içine, ekonomik ve sosyal, dinî, idari ve . adli yönü olan iş ve işlemler dahildi.

Hz. Peygamber dönemindeki Muhtesibler, pazarda denetleme, ceza yazma ve tahsil etme yetkileriyle hareket etmişlerdir.

Selçuklu ve Osmanlı’da “İhtisab Ağası” teftiş kurullarının kurulmasına kadar, kabine üyesi idi.

İhtisab ve Muhtesiplik için fazla bilgi için bakınız;

Kazıcı, Ziya “Osmanlı’da İhtisap Müessesesi”, “İslam Medeniyeti ve Müesseseleri Tarihi” ve Prof. Atar, Fahrettin, İslam Adliye Teşkilatı,

12 **Belezuri**: Fütuhu’l-Buldan Kahire Sh: 458 H. Mehmet Zihni Etendi: Mesahiru’n- Nisa Sh: 400, Okic, Okic,M. Tayyip. İslamiyette Kadın öğretimi D. i. B. lığı yayını Sh: 22, En-Nevevi C. 14 Sh: 180-185, C: 16sh. 216-217. El-Isabe: C: 4 Sh: 333

## HZ. PEYGAMBER DEVRİNDEKİ İLK MÜFETTİŞ YAHUT ŞİFA BİNTİ ABDULLAH

Künyesi: **Şifa Binti Abdullah El-Adeviye**. Hz. Ömer (r.a.) ile aynı kabileden. Cahiliye devrinde de okuma-yazma bilen kadınlar dandır. Hz. Ömer’in kızı ve Peygamber Efendimizin mübarek zevcelerinden Ümmül-müminin **H. Hafsa** (r.a.) dahil pek çok sahabe de okuma yazma öğretmiştir. Kendisi, **İslamdan sonra ilk yazı öğretmeni** sıfatını da kazanmıştır.

Şifa (r.a.) sadece okuma yazmayı değil, «nemle» adıyla bilinen ve sıcakla, sıkıntının birleşmesinden meydana gelen, halk arasında «**isilik**» denilen bir takım hastalıkların tedavisini de bilmektedir. Bunun dışında, kaynaklar bitkiler hakkında da geniş bilgisinin bulunduğu konusuna da yer vermektedir. Hatta, Hz. Peygamberin okuma yazma bilmeyen eşlerine okuma-yazmayı öğrettiği gibi eşi Hafsa’ya «nemle» hastalığının tedavisini de öğretmeyi kendisinden rica ettiği nakledilmektedir<sup>13</sup>.

Prof. Dr. Muhammed Hamidullah şunları yazıyor:

“Bazı delillere bakacak olursak Hz. Peygamber kendisini çarşı pazar (sûk) işlerinde de tanzif etmiştir. Bazılarına göre ise, bu tanzif işi Hz. Ömer’in halifelîği zamanında cereyan etmiştir. Mümkündür ki, Hz. Ömer Hz. Peygamberin ona tevdi ettiği aynı vazife bu hanımı tanzife devam etmiştir. Durum ne olursa olsun bu hanım sahabinin en azından ticari ihtilaflar üzerinde muhakeme yetkisini kullanması gerekmiştir<sup>14</sup>”.

“**Rasulullah Muhammed**” adlı kitabında ise, yazar şu bilgileri veriyor:

“**Medine’de nüfusun çoğalması, sadece şehirde yeni pazar yerlerinin açılması-**

13 İhtisab [denetim]le ilgili hizmetin Kur’an-ı kerim’deki dayanağı, “iyilik yapmak, iyiliği yaymak ve Kötülüğü engellemek” Türkçemizde de kullanılan Arapça deyimini ile “Emri bil ma’ruf, nehy-i anil münker”le ilgili ayetlerdir. Bu ayerler için bakınız; Âl-i İmran:104,110,114 Maide,79 A’raf:157,Tevbe71,122 Hac:41, Lokman.17

14 Davudoğlu Ahmed: Muslim Terceme ve Serhi C. 1 Sh. 406

nı değil, aynı zamanda buraların teftiş ve murakebesini de gerektirmiştir. Okuma ve yazması pek mükemmel olan (Hz. Ömer'in akrabalarından) şifa Binti Abdullah adındaki bir hanım «pazar yerinde bu işle...» görevlendirilmiştir. Kaynaklardaki bilgiler pek açık olmamakla beraber, bu hanımın her halde pazar yerinin umumi murakıbbı yahut buraya mal getiren tüccarlardan gümrük vergisi tahsil eden bir kimse, veyahutta ticaret yapan bazı kadınların işlerine bakan müfettiş olarak vazife gördüğünü tahmin edebiliriz<sup>15</sup>.

Hz. Peygamberin VII. Yüz yılda, etnik ve dini farklılıklara bakmaksızın bir hanımı "Muhtesib", yani Müfettiş olarak tayin etmesine karşılık günümüz Diyanet İşleri Başkanlığı dahil, kamu kurumlarının çoğunda bayan müfettiş bulunmayışını "laik, demokratik, sosyal, hukuk devleti ve modern teftiş anlayışı" ile bunu nasıl izah edeceğiz?

#### HİSBE TEŞKİLATI VE MUHTESİPLİK

Hisbe teşkilatının, İslam cemiyetinde, iyilikleri emretmek ve kötülüklerden vazgeçirmek suretiyle sosyal huzuru sağlayan dini bir teşkilat olarak ortaya çıktığı bilinmektedir<sup>16</sup>.

Muhtesiblik ve hisbe teşkilatı aynı anlama gelmektedir. Bu teşkilatın bizzat Hz. Peygamber tarafından kurulduğu, bu teşkilat yürütenlere muhtesip denildiği de kaynaklarda yer almaktadır. Hatta bazı kitaplarda bu muhtesiplere ait listelere de rastlanılmaktadır.

#### İslam Ansiklopedisi, Muhtesib'i Müfettiş

15 Hamidullah, Prof. Dr. Muhammed a.g.e, Sh:210

16 Atar, Fahrettin: İslam Adliye Teşkilatı D.İ.B. liği yayını Sh: 170 (Kalkaşandi. Subhul-A'şa 1913 Mısır'dan nakil)

anlamına almış ve öylece izah etmiştir. Tarih boyunca bütün İslam ülkelerinde uygulandığı görülen muhtesiplik, müfettişlik hizmetini görenler arasında Hz. Ömer (r.a.)'in de adı geçmektedir. Hz. Ömer (r.a.) in Medine, Hz. Said bin Said Ibn-il As'ın da Mekke muhtesibi (Muhtesiplerin Başkanı) olarak görev yaptığı bazı kaynaklarda yer almaktadır<sup>17</sup>.

Hz. Ömer'in "Halife" olarak adaletiyle şöhret bulmasının sebepleri arasında, Muhtesip ve muhtesiplerin Başkanı olarak karşılaştığı problemlere bulduğu çözümlerle elde ettiği tecrübenin ciddi bir etkisi olduğu ifade edilebilir.

Değişik devirlerde ve değişik İslam ülkelerinde bazı değişikliklere uğramakla birlikte, muhtesiplerin sanat erbabının narhlarına bakmak, kile, arşın ve sair ölçüler ile terazi ve kantarlarını muayene edip, düzgün ölçüler kullanmayan, satışlarda hile yapanları cezalandırmak vazifesi ile mükellef memur oldukları kesin olarak bilinmektedir.

Buna bakarak, muhtesiplerin belediye müfettişi yahut belediye iktisat müfettişi oldukları söylenebilirse de Y.Z.Kavakçı'nın hisbe teşkilatının bugünkü modern devlet müesseselerinden hangisine tekabül ettiği meselesinde, hisbenin tam karşılığını bulamadığını, hisbe teşkilatının belediyelerle, maliye, ticaret, iktisat, sanayi sağlık bakanlıkları ile Diyanet İşleri Başkanlığı'nın gördükleri işlerden bazılarını ifa ettiğini söylediği görülmektedir<sup>18</sup>.

17 Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü C: 2 Sh: 572

18 Kavakçı, Yusuf Ziya: Hisbe Teşkilatının Bir İslam Hukuk ve Tarih Müessesesi olarak kuruluşu ve gelişmesi, Sh: 14 Atatürk Üniversitesi yayını, Numara 431 Baylan Mat, 1975, Ankara

# TEFTİŞ VE DENETİME ATATÜRK'ÜN VERDİĞİ ÖNEM

**Şafak BAŞA**

İçişleri Bakanlığı, Mülkiye Başmüfettişi

**B**u günlerde devlet denetim elemanlarını en çok meşgul eden konu hiç şüphesiz müfettişlik mesleğinin gelecekte hangi şekli alacağına ilişkindir. Bir çok bakanlık teftiş kurullarıyla ilgili değişiklikler olmakta, bazı denetim birimleri kaldırılmakta ya da birleştirilmektedir. Bu konuda yapılan tartışmalar teftiş kurullarının gerekliliği noktasına odaklanmakta, artık teftiş kurullarına gerek duyulmadığına ilişkin görüşler ileri sürülmektedir.

Teftiş kurullarının gerekliliğiyle ilgili tartışmalara tarihten bir pencere açarak katılmak istiyorum. Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın Meclis Başkanı sıfatıyla 1 Mart 1923 tarihinde yaptığı "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birinci Dönem Dördüncü Yasama Yılına Açık Nutku" teftiş kurullarının önemi açısından tarihi bir belge olarak karşımızda durmaktadır.

Mustafa Kemal Paşa, konuşmasının "içişleri durumumuz" ile ilgili bölümünde Mülkiye Teftiş Kuruluna'da yer vermiş ve denetimin gerekliliği noktai nazarından çok

anlamli değerlendirmelerde bulunmuştur;<sup>1</sup>

"...Güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra İçişleri Bakanlığının en çok önem verdiği sorun, memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamaktı. Doğrusu 1921 yılında İçişleri Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla denetimsiz kalan işler ve işlemlerde düzensizlik ve yer yer şikayetler yapılmıştır.Yapılan teklif üzerine teftiş kurulunun yeniden kurulmasını Yüce Meclis uygun görmüş ve müfettişlerin bir kısmı 1922 mayısında, geri kalan kısmı da daha sonraki tarihlerde göreve başlamış olmalarına rağmen 94 memur hakkında soruşturma yapmış ve tamamlamıştır. Bu soruşturmaların kanuni sonucu olarak, 3 muhtarlık, 5 kaymakam, 2 yazı işleri müdürü, 2 komiser görevden alınmış ve 3 memur 1 jandarma yüzbaşısına işten el çektirilmiş, 85 memur hakkında da soruşturma yapılmıştır. Teftiş Kurulu bu süre içinde 3 nahiye, 63 özel idare, 38 hapisane, 48 jandarma, 28 polis, 48 nüfus, 48 idare meclisi, 55 belediye ve 32 yazı işleri kalemi, toplam 363

<sup>1</sup> TBBM (1987), Atatürk'ün Türkiye Büyük Millet Meclisini Açık Konuşmaları, TBMM Basımevi, Ankara, Sayfa: 96-97

daireyi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının gerekli görmesi üzerinde de 15 Kızılay şubesini denetlemiş ve bu denetimin gereği yapılmıştır. Teftiş Kurulunun bu ilk dönemle ilgili çalışmaları, işlemlerin düzeltilmesine ve memuriyette görev duygusunun artmasına yaramıştır. Bu yıl kadrosunun kabul edilmesinden sonra tam kadro ile ve zamanında işe başlayacak olan teftiş kurulu içişleri hizmetlerinin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır...Her yönetimde olduğu gibi, jandarmada görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için yetenekli elemanlardan seçilerek müfettişlerle sağlanması gerektiğinden 1923 bütçesine müfettişler ödeneği eklenmiştir...”

Bu önemli konuşmadan teftiş ve denetime ilişkin bazı sonuçlar çıkarılabilir;

1) Mustafa Kemal ATATÜRK, güvenlik ve asayişin sağlanmasından sonra İçişleri Bakanlığının “en çok önem verdiği” sorunun, “memurların yürürlükteki kanun hükümlerini iyi uygulamalarını sağlamak” olduğunun altını çizmektedir. Bunu yapacak olan ise hiç kuşkusuz teftiş kurulu olacaktır.

2) 1921 yılında İçişleri Teftiş Heyetinin kaldırılması dolayısıyla iş ve işlemler denetimsiz kalmış ve bu durum uygulamada düzensizlik yaratmış ve sonuçta şikayetlere yol açmıştır. Bunun üzerine teftiş kurulunun tekrar oluşturulması zorunda kalmıştır. Demek ki teftiş kurulunun kaldırılmasının en önemli sonucu “iş ve işlemlerde düzensizliğe” ve sonuçta da “şikayetlere” neden olmaktadır. Bu durum tarihsel olarak tecrü-

be edilmiş ve mülkiye teftiş kurulunun kaldırılması hatasından ilk fırsatta dönülmüştür.

3) Teftiş Kurulunun çalışmalarının iki önemli yararı bulunmaktadır. Birincisi “işlemlerin düzeltilmesi”, ikincisi de “memuriyette görev duygusunun artması”dır. Dolayısıyla teftiş kurullarının çalışmalarının sadece düzeltici bir etkisi bulunmamakta, memuriyette görev duygusunun artması gibi ölçülmesi zor ancak kamu hizmetlerinin niteliği açısından önemli olan psikolojik etkisi de olmaktadır.

4) Tam kadro ile ve zamanında işe başlayacak olan teftiş kurulu hizmetlerin düzelmesini sağlayacak bir kuruluş olacaktır. Dolayısıyla hizmetlerin düzeltilmesi isteniyorsa teftiş kurulunun “kadrosu tam” olmalıdır.

5) Görev ve işlemlerin denetlenmesi ve bu denetimin iyi bir şekilde yapılması için müfettişlerin “yetenekli elemanlardan seçilmesi” gerekmektedir. Dolayısıyla müfettişler kamudaki en iyi yetişmiş ve kurumun bir anlamda kurmay heyetini oluşturan kişilerdir.

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, Atatürk’ün Mecliste yaptığı bu konuşma teftiş ve denetim hizmetlerine verdiği önemi kanıtlamaktadır. Bu tarihi konuşmadan alınacak çok dersler olduğu kanısındayım. Ülkemizin en eski ve köklü teftiş kurullarından biri olan Mülkiye Teftiş Kurulu 1921 yılında kaldırılmış, ancak çok geçmeden tekrar açılmak zorunda kalmıştır. Dilerim 1921 yılındaki hata 90 yıl sonra tekrarlanmaz ve teftiş kurullarının kaldırılması düşüncesinden bir an evvel vazgeçilir.

# FRANSA'DA MERKEZİ İDARENİN YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

## (Temel İlkeler ve Aktörler)

Deniz PİŞKİN  
Kaymakam

### Giriş:

Önce monarşist, sonra devrimci-ihtilalci ve özellikle de Napolyoncu Fransa, uzun zaman üniter devlet ve merkezi yönetimi birbirinin ayrılmaz parçaları olarak görmüştür. Yıllar itibarıyla "merkeziyetçi yönetim" modelinden bir hayli uzaklaşarak, bu yönetim anlayışının tersine 'yerinden yönetim' modelini uygulamaya koymuş olsa da, Fransa bugün itibarıyla halen yerel yönetimler üzerinde belli bir gözetim ve denetim mekanizmalarını korumakta ve bu durumu üniter devlet ve hukuk devleti olmanın bir gereği olarak görmektedir. Aksi taktirde üniter devletle federasyon arasındaki farkın ortadan kalkacağı ileri sürülmektedir.

1982 yılı, mahalli idarelerin yönetimi ve bunlar üzerindeki vesayet denetimi hususunda, Fransa siyasi tarihi için en önemli kırılma noktası olmuştur. Yerel yönetim ilkesinin hayata geçirilmesi açısından milat olarak kabul edilen 1982 ve 83 yıllarındaki yasal değişiklikler, 2003 ve 2010 yıllarındaki değişikliklerle devam ettirilmektedir. Anılan anayasal ve yasal değişikliklerle yasa koyucu denetim mekanizmalarını ortadan kaldır-

mamış, pejoratif bir anlam ifade ettiğine inanılan 'idari vesayet' (*tutelle administrative*) kavramı yerini 'denetim' (*contrôle*) kavramına bırakmıştır. Fakat bu terminolojik değişikliğin içi de katı bir denetimin esnek ve a **posteriori** denetimle ikame edilmesi şeklinde doldurulmuştur.

### Yerel yönetimler üzerindeki 'hukukilik denetimi':

2003 yılında, anayasanın mahalli idareler üzerinde denetim öngören 72. maddesinde yapılan değişikliğin neticesi olarak, bundan böyle mahalli idarelerce alınan kararlar usulüne uygun bir şekilde ilan ve tebliğ edilmekle, kendiliğinden yürürlüğe gireceklerdir. Fakat bu kuralın bir istisnası olarak bazı işlemlerin yürürlüğe girebilmesi merkezi idarenin temsilcisi olarak valiye bildirilmesi şartına bağlanmıştır. Bu işlemler, 'valiye bildirilmesi zorunlu olan işlemler' başlığı altında kanunda açıkça sayılmış ve belirtilmiştir. Fakat burada, genel kuralın bildirme zorunluluğu olmadığına altını çizmek gerekir. Görüldüğü üzere, bu işlemlerin kararların bildirim zorunluluğu olmaksızın yürürlüğe girmesi genel ilke, valiye bildirim

şartı ise istisna olarak kabul edilmiştir. Bununla beraber, istisna olarak nitelendirilen ve valiye bildiri zorunlu tutulan işlemlerin sayısı da bir hayli fazladır ve önemli oldukları varsayılarak bu bildirim zorunluluğuna tabi tutulmuşlardır. Her ne kadar valinin bu işlemleri iptale etme, değiştirme, yürürlüğünü durdurma yetkileri artık bulunmasa da, buradaki amaç, önemli oldukları varsayılan işlemlerin valinin bilgisi ve kontrolü dışında bırakılmamasıdır. Valinin söz konusu işlemlere karşı idari yargı yoluna başvurma yetkisini kullanıp kullanmayacağına karar verebilmesi için bildirim zorunluluğu esas tutulmuştur.

Mahalli idare kuruluşlarının kanunda açıkça sayılan ve bildiriye tabi olanlar dışında kalan işlemleri yetkili makamlarca yapıp usulüne uygun bir şekilde ilan ve tebliğ edilmekle yürürlüğe girer. Bunların yürürlüğe girebilmesi valiye bildirilmeleri şartına bağlı değilse de, bu durum valinin anılan işlemler için idari yargı yoluna başvuramayacağı anlamına gelmez. Bu işlemlerin ilan ve tebliğ edilmesinin sonucunda durumdan haberdar olan vali, bunların da iptali için idari yargı yoluna başvurabilir. Her iki kategorideki işlemler için de, vali sadece hukukilik (işlemin yasallığı) denetimi yönünden idari yargıya başvurabilir ve idare mahkemesi de ancak bu sınırlar içinde kalarak bir denetim gerçekleştirmek zorundadır. Ulusal savunmayı ilgilendiren işlem ve kararlar hariç olmak üzere, mahalli idare kuruluşlarının işlemleri üzerindeki denetim şekli yerindelik denetimi şeklinde değildir, kanunlar buna cevaz vermemektedir. Anlaşıldığı üzere, yerel yönetimler reformundan önce valinin **a priori** olarak gerçekleştirdiği ve yerindeligi de içeren vesayet denetiminin yerine, idari yargı mercilerince gerçekleştirilen ve yalnızca yasallıkla sınırlı **a posteriori** bir idari denetim getirilmiştir.

Bu yeni denetim modeli üç temel özellik arz etmektedir:

- yeknesaklık (tek tiplik): Önceki dönemde her bir yerel yönetim birimi için ayrı ayrı

denetim mekanizmaları öngörülmüşken, bunun yerine her yerel yönetim sınıfına aynı şekilde uygulanan bir denetim şekli getirilmiştir.

- **a posteriori** denetim: Yerel otoritelerin işlem ve kararları yetkili organlarından alındıktan sonra tüm hukuki sonuçlarıyla uygulamaya konur, bildiriye tabi olanların yürürlüğe girmesi ancak bildirimden itibaren mümkündür. Fakat merkezi idarenin veya onun temsilcisinin (vali) onayı, bu işlemlerin yürürlüğe girmesi için gerekli değildir, bunların denetimleri ve yargı yoluyla iptal edilmeleri de söz konusu işlem ve kararların yürürlüğe girmesinden sonra mümkündür.
- hukukilik denetimi: Valinin bu karar ve işlemler üzerinde yerindelik denetimi kaldırılmıştır. Hukukilik denetimi ise idari hakim yetki alanına sokulmuştur. İşlemi iptal yetkisini idari hakime devreden vali, bu iptalin gerekli gördüğü işlemler için idare mahkemesince verilmesini talep edebilmektedir. Vali doğrudan idari yargı yoluna gidebileceği gibi, işlem ve kararın ilgilendirdiği kişiler de idare mahkemesini işlemin hukukilik yönünden denetimi için görevlendirebilir.

#### **Hukukilik Denetiminin Sadeleştirilmesi:**

1 Ocak 2010 yılından itibaren yürürlüğe giren 2009-1401 sayılı kararnameyle, merkezi idare adına onun temsilcisi olan vali eliyle işletilen yasallık denetiminin sadeleştirilmesi amaçlanmıştır.

2 Mart 1982 tarihli yasanın yürürlüğe girmesinden beri, mahalli idarelerin idari işlemleri üzerindeki yeni **a posteriori** hukukilik denetiminin etkili olma konusunda sorunları olmuştur. Zamanla birlikte yerel yönetimlerin çeşitlilik arz eden alan ve konulardaki çalışmaları ve hizmet ölçeklerinin büyümesi sonucu bildiriye tabi tutulan işlem sayısı durmaksızın artmıştır. Bugün bildiri yapılan işlem sayısı yılda 8 milyonu bulmaktadır. Bu durum söz konusu yasallık denetiminin etkisiz kalmasının en önemli nedenlerinden biri olmuştur.

Bu duruma karşılık, hükümet üç ayaklı bir strateji uygulamaya koymuştur:

- Denetim organizasyonuna ilişkin önlemler getirilmiştir. 17 Ocak 2006 yılındaki genelgeyle valilerden denetimlerini stratejik öncelik arz eden üç alanda yoğunlaştırmaları istenmiştir: **intercommunalité** (komünler arası birlikler veya diğer bir deyişle belediye birlikleri kurulması yoluyla bazı hizmetlerin tek bir çatı altında birleştirilmesi şeklindeki devlet politikası), kamu ihaleleri, şehir planlamacılığı ve çevre.
- Devletin yasallık denetiminden sorumlu servislerinin daha etkin bir şekilde yeniden organize edilmesi<sup>1</sup>. Kamu Politikalarının Genel Revizyonu adı altında devletin her kademesinde girilen geniş çaplı reform çalışmalarının temel amaçlarından bir tanesi de, yasallık denetimi için branşlaşmaya gidilerek her alan için özel sorumlu şubeler oluşturulmak suretiyle yasallık denetimini gerçekleştiren servisleri en iyi şekilde organize etmek ve etkin kılmaktır.
- Bu stratejinin üçüncü ayağı, bildirim zorunlu işlemler kategorisinden bazı işlemleri çıkarmak şeklinde oldu. Park ve trafik akışını düzenleme amacıyla yapılan polisiye işlemlerle, yerel kamu hizmeti niteliği taşıyan çok sayıda işlem bildirim zorunluluğundan çıkarılan işlemlere örnek teşkil etmektedir.

#### **Yerel yönetimler üzerindeki mali denetim ve bütçe denetimi:**

Mahalli idare kuruluşları ve yerel kamu kuruluşları üzerindeki mali ve bütçesel denetim daha çok teknik bir özelliğe arz etmektedir. Bu kuruluşların söz

konusu nitelikteki işlemleri için kısmen farklı bir denetim sistemi öngörülmüş ve yasallık denetimine ek olarak özel nitelikte **bütçe denetimi** uygulamasına gidilmiştir. Böylece bütçe işlemleri hem hukukilik denetiminin hem de bütçe denetiminin konusu olabilir.

Mahalli idare kuruluşlarının bütçeleri de, bildirim tabii diğer işlemler gibi, genel karar organları olan meclislerince kabul edilip valiye bildirilmekle kendiliğinden yürürlüğe girmiş olur.

Bütçe denetimi dört nokta üzerinde gerçekleşir:

- Takvim: Bütçenin uygulanacağı mali yılın 31 mart tarihine kadar oylanarak kabul edilmiş olması,
- Denge kuralı: Gelir-gider ve işletim-yatırım dengesi yönünden dengesiz olmaması,
- Doğruluk-gerçeklik kuralı: Önceki yıl bütçesinde belli bir oranda (azami yüzde 10) açık verilmiş ise yeni bütçede bunu giderecek düzenlemelere yer verilmiş olması,
- Zorunlu giderler: Yasal olarak yapılması zorunlu bulunan giderlerin bütçede yer almış olması,

Bu şartlardan herhangi birinin ihmal edilmiş olması durumunda vali Sayıştay Bölge Dairesi'ne başvurarak ilgili mahalli idare kuruluşunu uyardıktan sonra durumun gerektirdiği her türlü önlemi alma ve bütçe üzerinde her türlü değişikliği yapma yetkisine sahiptir. Bu dört temel unsur hususunda valinin Sayıştay Bölge Dairesi'ne başvurması idari nitelikte bir işlemdir, çünkü dairesinin bu hususlarda yapacağı işlem yargısal nitelikte değil idari nitelikte işlemlerdir. Yani ilgili daire bu işlemler için yargısal bir karara varmaz, sadece ilgili kuruluşu eksiklikler ve hatalar hususunda uyarır. Dolayısıyla vali, Sayıştay Bölge Dairesi'nden alacağı görüşle bağlı kalmaksızın, bu dört temel hususta resen işlem yapma yetkisine sahiptir. Fakat valinin bu hususlar dışındaki mahalli idare-

<sup>1</sup> 23 Temmuz 2009 tarihli İçişleri Bakanlığı genelgesi örneğinde yapıldığı gibi. Bu genelgede İçişleri Bakanı, valilere hitaben yasallık denetiminin bir yükümlülük olduğunu belirterek, mahalli idare organlarında yapılan bir işlemin yasallık şüphesi sebebiyle idare yargısına götürülmesine karar verilmesinin tamamen valilerin kendi tasarrufları altında bir işlem olduğunun altını çizmiş, hukuk devleti ilkesine saygı ve yerinden yönetim ilkesinin daha iyi işletilmesi amaçları doğrultusunda valilerin bu ödevlerini yerine getirmekte hassasiyet göstermeleri ve imtina etmemeleri istenmiştir.

lerin mali ve bütçe denetimine katılma yetkisi sınırlıdır, ancak Sayıştay Bölge Dairesi'ne başvurarak bütçe ve mali işlemler üzerinde gerekli değişikliklerin yapılması yönünde idari ve yargısal nitelikte kararlar verilmesini talep edebilir.

Bu tür denetimin daha ziyade Sayıştay Bölge Dairesi eliyle ve onun yetkisi altında gerçekleştiği ve temel aktörün onlar olduğu bilinmelidir. Bir hatırlatma olarak, bu dairelerin 1982 yılında, yerel yönetim reform yasalarının akabinde, yerel yönetimlerin mali denetiminden sorumlu organlar olarak oluşturulduğunu unutmamak gerekir.

Sayıştay Bölge Dairelerinin bu kuruluşlar üzerindeki yargısal denetimi, tüm muhasebe işlemlerinin tamamı üzerinden gerçekleşir. Denetimin amacı sadece hesapların düzenliliğini doğrulamak değil, aynı zamanda bu kuruluşların gelir ve giderlerinin kaynaklarını ve miktarlarını denetleme yükümlülüğü olan kurum saymanlıklarının iyi işleyip işlemediğini tespit etmektir. Bu daireler mali sorumluluk açısından ilgililerden zararların teminine hükmedebilecekleri gibi, cezai sorumluluk açısından, önemli görülen durum ve vakalarda Cumhuriyet Savcılıklarının harekete geçmesini isteyebilirler.

Vali açısından bakarsak, yerel yönetim reformunu başlatan 1982 tarihli kanunlar her ne kadar mali konulardaki vesayet yetkisinin kaldırıldığını duyurmuş olsalar da, bu alanda vesayet denetiminden de öte bir ikame yetkisinin (**principe de subsidiarité**) varlığını koruduğu ortadadır.

6 şubat 1992 ile 29 ocak 1993 tarihli kanunlar **rüşvet ve yolsuzlukla daha etkin bir mücadele için** Sayıştay Bölge Dairelerinin rolünü güçlendirmiş, valiye her zaman için Sayıştay Bölge Dairelerine başvurarak; mahalli idare kuruluşunun bütçe yönetimini denetlemesi ve onlar tarafından akdedilen ihale ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini denetlemelerini isteme yetkisi tanımıştır.

**İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulunun bu kapsamdaki rolü:**

Mülkiye müfettişleri, Fransız idari yapısı içinde bakanlıklar arası teftiş ve denetim yapma yetkisi olan, üç büyük teftiş grubundan biridir.<sup>2</sup>

Tüzüğünün ilk maddesi kapsamında; İçişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatının işlemlerine karşı denetim, araştırma, soruşturma ve danışmanlık niteliğinde genel bir misyona sahiptir. Bu denetim, vali denetimine tabi olan tüm personel, hizmet, kurum, kuruluş ve örgütü kapsayıcı niteliktedir. İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu aynı zamanda kamu politikalarının değerlendirilmesi, formasyon ve uluslar arası işbirliği misyonlarını da yerine getirmektedir.

İçişleri bakanının ve daha genel olarak hükümetin beklenti ve taleplerine daha iyi şekilde cevap verebilmek için genel ve geleneksel mahiyetteki teftiş ve denetim görevlerine ek olarak, araştırma, değerlendirme ve hatta destek sağlama görevleri edinmiştir.

Etüt edilen konuların aşırı çeşitliliğiyle de iyice katmerleşen bu geniş iş yelpazesi, mülkiye müfettişliği mesleğinin hem zorluğunu hem de tüm yararlılığını ispatlar niteliktedir.

Bu gelişmelere paralel olarak, Teftiş Kurulu çalışmalarının hiçbir zaman olmadığı kadar bütçe ve idari reformla hükümetin önceliklerinin temeline yerleştiğini görüyoruz. Bu başlık altında, üç temel değişimin altının çizilmesi gerekir:

- Diğer bakanlıkların teftiş kurullarıyla birlikte yürütülen ve gittikçe daha sıklaştırılan ve bakanlıklar arası bir nitelik kazanan denetim, inceleme ve değerlendirme çalışmaları,
- İdari konularda yabancı devlet uygulamalarının incelenmesi, Fransız idari yapısının benmerkezci kalma yönündeki güçlü eğiliminin bertaraf edilmesi adına yoğunluk kazanmıştır,
- Önceki işlemleri sırasında verdiği bir-

<sup>2</sup> Diğer iki grup maliye genel müfettişleri ve sosyal işler genel müfettişleridir.



takım kararlarının pratiğe dökülerek tamamlaması hususunda yardımcı olmak (örneğin mutat çalışmaları sonucu vermiş olduğu tavsiye kararlarının ilgili idarece uygulamaya konulmasına da yardımcı olması istenmektedir).

İster sürekli ister süreli olsun, Teftiş Kuruluna tevdi edilen tüm misyonlar İçişleri Bakanlığının tüm yetkilerini kapsar. Kurul, başbakanın veya birkaç bakanlığın müştereken kendisine tevdi ettiği konularda daha sık görevlendirilmeye başlamıştır. Kurul aynı şekilde uluslar arası alanda da, karşılaştırmalı ülke etüt çalışmaları ve iki ve çok taraflı uluslar arası işbirliği programları yoluyla daha çok varlığını gösterir olmuştur.

Kurul, İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilebilir<sup>3</sup>. Ayrıca, mülkiye müfettişleri; diğer bakanların, yerel yönetimlerin, yerel yönetim birliklerinin ve ortaklıklarının, yabancı devletlerin, uluslar arası kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin talebi üzerine, Başbakan veya İçişleri Bakanı tarafından görevlendirilebilir. Kurul üyesi müfettişler, bakanlıklar arası faaliyet yürüten kurul, komisyon, kurum ve kuruluş üyesi olabilirler.<sup>4</sup>

Teftiş Kurulu, mahalli idareler üzerinde de teftiş ve denetim uygulamakla birlikte, bunlar üzerindeki en yaygın ve asli denetim şekli vali eliyle yapılan denetimdir<sup>5</sup>. Bu itibarla teftiş kurulu tarafından yerel yönetimler üzerindeki denetim, istisnai niteliktedir ve mahalli idarelerin sayısı ile teftiş kurulu bünyesinde istihdam edilen müfettiş sayısı göz önüne alındığında oldukça yetersiz kal-

maktadır. Fransa'da 40 bine yakın **commune** (belediye), 100 **département** (il özel idaresi), 26 **région** (bölge), 20 bin civarında belediye birliği vardır. Buna karşılık, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunun 2010 yılı faaliyet raporunda belirtildiği üzere, Kurulun neredeyse tamamı ENA mezunları arasından atanan müfettiş sayısı yalnızca 57'dir.

Sonuç:

Fransa yerinden yönetim reformunun geliştirilmesi adına mahalli idarelerin yönetimini, anayasal bir güvence olarak "**serbest yönetim ilkesi**"ne bağlamış ve be eksende düzenlemeye çalışmıştır. Buna karşın, Anayasa Mahkemesi birçok içtihadında serbest yönetim ilkesinin tam bağımsızlık anlamına gelmeyeceği, bu itibarla mahalli idarelerin belli usul ve kaideler çerçevesinde merkezin veya onun adına temsilcilerinin (vali) denetimine tabi olmasının gerekliliğini dile getirmiştir.<sup>6</sup>

Fransa'da merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetimi temel ve genel olarak iki alanda olmakta ve iki aktör tarafından gerçekleştirilmektedir. İdari işlemler için yasallık (hukukilik) denetimi vali tarafından, bütçe ve mali işlemler denetimi ise Sayıştay Bölge Dairelerince yapılmaktadır. Bunlar üzerinde valinin yerindelik denetim yetkisi yokken, uygulamada Bölge Sayıştaylarının mali ve bütçe işlemleri üzerinde yerindelik denetimi uyguladığı görülmektedir.

**İdari denetim:** Fransa'da 1982 yılında yapılan yerel yönetimler reformu sonucunda idari denetim sadece yasallık – hukuka uygunluk bağlamında yapılmaya başlanmıştır. Yerel Yönetimler tüm kararlarını özerk bir biçimde çıkarmasına rağmen alınan kararların resmi olarak yayınlanması ve bazı kritik kararların vali onayıyla yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

**Mali denetim:** 1982 yerel yönetimler reformu ile birlikte yerel yönetimlerin mali

3 Bu noktada, mülkiye teftiş kurulunun tek bir bakanlığın denetim mekanizması gibi görülmesinden ziyade, genel nitelikte devletin en üst düzeydeki denetim organı gibi algılandığının belirtilmesi gerekir. Bu yönüyle kurul, ülkemizdeki karşılığıyla hem Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun hem de Başbakanlık Teftiş Kurulunun misyonlarını da yerine getirmektedir.

4 Örneğin özel ihale komisyonları, kamu hizmetlerinde fayda-maliyet analizi merkez komitesi, ihale ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerini soruşturma birimi, yolsuzluğu önleme merkezi, şans oyunları yüksek komisyonluğu, gibi.

5 Teftiş kurulunun 2010 yılı faaliyet raporuna göre, yılın dört ayı rutin teftiş ve denetime ayrılmakta, yılın diğer zamanı araştırma, soruşturma, görüş bildirme, inceleme, değerlendirme, raporlama çalışmalarına ayrılmaktadır.

6 Fransız Anayasasının 34. maddesi "yerel yönetim birimlerinin kendi güçleri ve kendi kaynakları ile kendi kendini yönetmesi temel ilkesi yasa ile belirlenir" şeklinde bir ifade içerir.

denetimi de yerinden yönetim yaklaşımı çerçevesinde dönüştü. "Chambres régionales des Comptes" adı ile bilinen "Sayıştay Bölge Daireleri" Fransız Sayıştay'ının idari vesayeti altında kurulmuştur. Bağımsız denetim organları olarak görev yapan Sayıştay Bölge Daireleri, ilgili yerel yönetimlerin finansal, idari ve yönetsel faaliyetlerini yasallık ve mali etkinlik açısından inceler. Uygulamalara dair finansal ve yönetsel uygunsuzluklar bulunduğu durumlarda ilgili birimlere yaptırım getirilmesini ya da maddi cezalar uygulanmasını sağlar.<sup>7</sup>

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulunun yerel yönetimler ile olan münasebetleri, teftiş ve denetim içeriğinden daha ziyade, yerel yönetim reformu ve devlet hizmetlerinin yeniden revizyonu çalışmaları kapsamında, ağırlıklı olarak yönlendirme, danışmanlık hizmeti sunma ve destek olma şeklinde açıklayabileceğimiz **pilotaj** ilişkisidir.

Mahalli idarelerde yolsuzlukla mücadele konusunda, 2004 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde Adli Polis Merkez Müdürlüğüne bağlı, Yolsuzlukla Mücadele Merkez Birim Amirliği oluşturulmuştur.

Son zamanlarda Fransa'da Mahalli İdareciler Derneği ve İl Özel İdareleri Meclisi'nin hükümetten kendilerini otonom bir teftiş ve denetim yapısına kavuşturacak mekanizmaları hayata geçirmesini istemektedir. Devletin yerel yönetimlerin idaresi üzerindeki uzmanlık tekelinin önlenmesini, bunun için **Yerel Yönetimler Mülkiye Teftiş Kurulu** adı altında kendilerine özgü, uzman ve bağımsız bir denetim biriminin oluşturulmasını yeterli görmektedirler. Mahalli idarelerin son 25 yılda bir hayli artan gelirleri, bunların harcamalarının yerindeliği sorunuyla, idarelerini iyileştirmeye yarayacak gerekli tavsiyelerde bulunma sorununu da beraberinde getirmiş-

<sup>7</sup> Bölgesel Denetim Kurulları yerel yönetim birimlerinin denetiminden sorumlu olmakla birlikte bunların Fransa'da sayıları 3.000 üzerinde olan hizmet birlikleri veya kamu hizmetlerinin devredildiği özel sektör şirketlerini de denetleme yetkisi vardır. Bu bağlamda kamu çıkarlarını ilgilendiren tüm hizmet sözleşmeleri ve harcamaları Bölgesel Denetim Kurulları'nın sorumluluk alanına girmektedir.

tir. Bu misyon şimdiye kadar Bölge Sayıştay Dairelerinden, sosyal işler, maliye ve mülkiye müfettişlerine kadar çeşitli organlar tarafından çeşitli şekillerde yerine getiriliyor olmasına karşılık, istenilen faydayı sağlamadığı ileri sürülmektedir. Büyük iller ve bölgeler, değişimi daha iyi yönetmek, mevzuat, teknoloji ve kariyer planlarındaki değişikliklere kolayca adapte olmalarını sağlayacak bir müfettişlik misyonu beklentisi içindeyken, küçük çaptaki yerel yönetimler daha çok araç eksiklerini telafi etmeyi sağlayacak yakın teknik assistanlık beklentisi içindedirler. Bu son gruptakiler ayrıca şehircilik düzenlemelerini, maruz kalabilecekleri potansiyel risklerin yönetimini ve kamu kesimi-özel kesim ortaklığının geliştirilmesini gerçekleştirebilmek için çeşitlenen yeni ihtiyaçlara cevap vermelerini sağlayacak bir teftiş yapısına kavuşmayı istemektedir.

#### **Kaynak:**

La France&ses institutions, Paris, Les éditions de l'Ecole National d'Administration, 2010.

Lescollectivitésterritorialesetladécentralisation (5e édition), **Découverte de la vie publique**, La Documentation française, 2009.

Le droit administratif français, Guy Braiban ; Bernard Stirn, 7e éd. revue et mise à jour / Paris : Presses de sciences po, Dalloz, 2005.

Kayıkçı, S. "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı". Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz 2003.

#### **İnternet:**

Conseil d'Etat, tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

<http://www.conseil-etat.fr>

Cour des comptes et chambres régionales des comptes

<http://www.ccomptes.fr>

Direction générale des collectivités locales (DGCL) - Ministère de l'Intérieur

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>

Découverte des institutions et de la vie publique vie-publique.fr - La Documentation française

[http://www.vie-publique.fr/decouverte\\_instit/instit/instit\\_3\\_1\\_0\\_q0.htm](http://www.vie-publique.fr/decouverte_instit/instit/instit_3_1_0_q0.htm)

# İBRAHİM GERÇEKTE NEYİ KURBAN ETTİ?

– isimler dünyasından kelimeler dünyasına geçiş –

Prof. Dr. Şaban Ali DÜZGÜN  
duzgun@divinity.ankara.edu.tr

İnsanlığın zihinsel gelişim tarihi açısından bakıldığında, Peygamberler içerisinde Hz.İbrahim'in yeni bir gelişim evresini temsil ettiği görülür. Her peygamberin, kendi kavminin diliyle gönderildiğini söyleyen Kur'an ayetinde kastedilen 'dil', konuşulan dilin ötesinde, dönemin zihin seviyesine, varlığı kavrama tarzına ve reel ve ideal boyutlarıyla bir anlam dünyasının var olup olmadığına işaret eden geniş bir kullanıma sahiptir. Buna bağlı olarak, peygamberlerin mesajının, muhataplarının seviyesiyle ilişkisini düşündüğümüzde, aslında İbrahim'le birlikte insanlığın yeni bir aşamaya yükseltildiğini fark ederiz. Aşağıda, Âdem'le (ilk insan nesli) başlayan bu gelişim sürecinin İbrahim'le nasıl bir seviyeye ulaştığının izi sürülecektir.

## İsimler Dünyası

Kur'an, insan cinsi için sınırlar belirlemiş, bu cinsin neleri bilip neleri bilemeyeceğini bir kanuna bağlamış ve bunu, Allah'la insan arasında bir **ahit** yahut **mîsak** olarak adlandırmıştır. Allah'ın insan cinsiyle yaptığı bu ahdin ana konularından biri, insanın salt maddi gerçekliğe gömülüp kalmaması,

bu gerçekliğin temsil ettiği soyut anlamlar dünyasına ulaşma başarısını (**azm**) gösterebilmesidir. Ancak insanın yapısına yerleşik olan potansiyellerin bütünüyle aktüel hale gelmesi, bir süreç içinde olabilmektedir. İnsan cinsinin zihinsel gelişim aşamaları, bir çocuğun zihinsel gelişim aşamalarından farklı değildir. İlk insandan itibaren, insan zihninin bir tekâmül sürecine girdiği ve nesnelere gerçek anlamıyla kavraması için uzun bir sürecin işlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Aslında somut ve soyut boyutlarıyla âlemi algılama ve kavrama kudretinde olan insanın bu iki yeteneğinin ilk etapta beraber aktüelleşemediği görülür. Gelişim yahut tekamül mantığına uygun olarak, Âdem (insan) fiziki âlemi algılamasını ve ötesini kavramasını mümkün kılacak bir donanıma kavuşturulmuştur. Bu donanıma Kur'an, **isimler (el-esmâ)** olarak atıfta bulunmaktadır: "Allah Âdem'e (ilk insana) bütün isimleri öğretti" (2:31). Ama öyle görünüyor ki, insan Hz. İbrahim'e kadar bu isimlerin sadece fiziki boyutunda kalmıştır. İsimler, (**esmâ**) fiziki âlemde yer tutan (yıldız, ay, güneş, vs.) var-

lıkların nominal değerleri olarak iş görmüş-tür. Bu evrede, yıldız yıldız, ay da ay olarak kalmıştır. Hz.İbrahim'e kadar insanlığın zih-nine, varlıkların kendilerinde taşıdıkları isim değerleri hâkim olmuş, bu isimlerin görünen yüzlerinin ötesinde taşıdıkları sembolik anlam kavranamamıştır. Hz.Âdem kıssasındaki insanın cennetten (metafizik alem, soyut kelimeler dünyası) dünyaya (salt maddi gerçeklikler dünyası, isimler dünyası) düşüşü, kendisinden beklenen kavrayış seviyesini ortaya koymadığını gösteren bir anlatımdır.

Bu kavrama zayıflığından dolayıdır ki, Allah'la insan cinsi arasında yapılan ahit, henüz fiziki dünyaya adapte olma aşamasında bulunan insanda arzu edilen sonucu vermemiştir. Bunun için kavramsal zekâ gelişiminin başlatılacağı İbrahim peygambere kadar beklemek gerekmiştir. Şu ayet bu durumun tasvirinden ibarettir:

**“Gerçek şu ki Biz daha önce Âdem'e de ahit vermiştik ama o bunu unuttu; ahdimiz konusunda onda bir başarı (azm) göremedik” (20:115).**

#### **Kelimeler Dünyası**

İnsan potansiyelinin İbrahim'e kadar yanlış aktüelleştirilmesi iki şekilde tezahür etmiştir: İlk olarak varlıklara, somut anlamlarının dışında bir anlam yüklenememiştir. Yıldız sadece yıldız olarak görülmüş, kendi reel gerçekliğinin ötesinde bir Varlığa işaret edecek sembolik değeri keşfedilemediği için, insanın ötelere kavrama kudreti perdenlenmiştir. İkinci olarak, bu somut varlıklar anlamlandırılmaya başlanınca da, yanlış anlamlar yüklenmiştir. Bu kez de yıldız; yıldız olmaktan çıkarılmış, tapılan bir nesneye dönüştürülmüştür. Bu ikinci aşama, peygamberlerin mücadelesinin ana eksenini oluşturur.

İbrahim'e kadar, **insan-insan** ve **insan-doğa** ilişkisini aşamayan Âdemoğlu, İbrahim'le birlikte kavramsal zekâ gelişimini tamamlayarak metafiziği (insan-Allah ilişkisi) kavrayabilecek bir bilinç düzeyine yükselmiştir. Bu bilinç düzeyi, **isimlerin içi-**

**ni kelimelerle** doldurmayı, isimleri birer **delil** olarak kullanabilmeyi ve sonuç olarak somut dünyanın ötesine uzanabilmeyi mümkün kılmıştır. Bunu sağlamak üzere İbrahim'e önce **kelimeler** verilmiş ardından da **delilli** düşünme tarzını geliştirdiği için de insanlığın derecesi, kendinden önceki döneme kıyaslandığında, bir üst seviyeye yükseltilmiştir. Kur'an'ın meseleyi tasvir tarzına bir göz atalım:

**“Bir vakit İbrahim'i Rabbi kelimelerle sınadı. O, onların gereğini yerine getirince, “Ben seni bütün insanlara önder yapacağım” buyurdu. ...” (2:124).**

**“Allah, delillerle İbrahim'in derecesini yükseltti” (6:83).**

**“Andolsun ki Biz, İbrahim'e daha önce olmayan bir rüşt (ergin bir zihin) verdik” (21:51)**

İbrahim'in tarihte yarattığı bu zihinsel devrim ve bilinç düzeyinin kaybedilmemesi ve insanlığın yeniden bir düşüş yaşamaması, için bütün din mensupları, İbrahim'in dininde (**milleti İbrahim**) içerilen ve bozulmamış insan doğasına yaslanan **hanifliğin** temel ilkelerine bağlanmaya çağırılır. Kendini bilmezlerden başka hiç kimsenin de İbrahim'in dinine sırt çevirmeyeceği söylenir (2: 130).

İbrahim'e insanlığın gelişim tarihini üst bir evreye tekâmül ettirecek gücün verilmesi, Kur'an'a göre bir sınamanın ardından gerçekleşmektedir. Âyetin anlatımına göre, İbrahim bazı kelimelerle (**kelimât**) sınanmış, bu sınamadan başarılı bir şekilde geçtiği için de, **kavminin** onu sıkıştırdığı sığ bir zihnin ürettiği inkâr ve zulüm kalıplarından (9:72; 22:44) kurtarılarak, **kelimelerin** hâkim olduğu, evrensel bir dünyanın insanlarına önder yapılmıştır.

İslam bilginleri, Allah'ın İbrahim'i üç şeyle sınadığını yazarlar: Nemrud'un ateşiyle, oğlunu kurban ettiğini gördüğü rüyasıyla ve hiçbir ziraat imkânı bulunmayan çölün ortasına (Mekke'ye) ailesinin göçüyle. Ancak bu üç sına ma unsuru, İbrahim'i böyle bir önderlik testinden geçirme özelliğine sahip

değildir. Bütün insanlığa önderlik yapabilmek, insanlığın zihinsel sorgulamalarına cevap verebilecek ve bütün şüphelerini ortadan kaldıracabilecek bir yeterlilik imtihanını başarmakla mümkün olabilir. O halde, İbrahim'in **kelimelerle** olan bu imtihanı nasıl anlaşılmalıdır?

İbrahim'le ilgili Kur'an pasajları bir bütün halinde okunduğunda, İbrahim'in sınıdığı **kelimelerin**, insanlığın gelişim aşamalarından en ciddi olanına işaret ettiği görülecektir. Bu aşamada İbrahim, metafizik sorgulamaları yapmasını mümkün kılacak kelimelerle ve bu kelimelerin temsil ettiği anlam dünyasıyla ilk kez karşı karşıya getirilmiş ve metafizik sorgulamaları İbrahim'in (insanlığın) kaldırıp kaldıramayacağına yönelik sınama, başarıyla sonuçlanmıştır.

İbrahim'in tarihte kırılma yaratan (**ulu'l-azm**) Peygamberler (Nuh, Musa, İsa, Muhammed (a.s.) (33:7; 48:35) arasında sayılmasının yegâne sebebi, insanlığa bu metafizik sorgulamaların kapısını açmasında yatmaktadır. İbrahim aklın, insafın, vicdanın ve sezgilerin, insanı kaçınılmaz olarak çekip götürdüğü metafizik sorgulamaları başlatan ve Allah'ın varlığına ve birliğine, delile dayalı olarak ikna olan ilk örnek modeldir (6: 74-87). Babası (**vâlid**) Terah'ın ve geçmişin bütün akıl dışı inançlarını kendinde toplayan atası (**eb**) Azer'in ve de her türlü erdrici düşüncüyü boğmaya çalışan despotların temsilcisi Nemrud'un dünyasının tam ortasına İbrahim **hanîf** olarak gönderilir. Allah'ın İbrahim'le yaptığı bir ahid'e (2:130-140;-68; 16:120-124; 42:13) dayalı olarak kazanılan bu hanîfliğin sağladığı güç ve cesaretle Babil, Urfa, Mısır, Arabistan, Suriye ve Filistin gibi geniş bir coğrafyanın yanlış inanış ve bağlılıklarına saldırır. İbrahim ilk hanîf olarak, adı var kendi yok (nominal) bütün tanrıları ve onların şimdiki ve geçmişteki bütün bağlılıklarını karşısına alır. :

"Taptıkları hiçbir şey değil, bunlar sırf sizin ve atalarınızın uydurduğu içi boş isimler ..." (53:23).

İbrahim bunu yaparken, delilli bir şekilde reddetmeyi mümkün kılan bozulmamış insan doğasına yaslanır. İbrahim, kendilerine bile faydası dokunmayan bu tanrılara sunulan her türlü bağlılığı tahtından indiren bir bilinç devrimi gerçekleştirir ve bu sahte Tanrı'ları, gerçek (**Hak**) olan Allah'a kurban eder. **İbrahim'in gerçekte kurban ettiği, bütün bu sahte tanrılar ve bu sahte tanrıları üreten zihin ve bu tanrılara yönelen bağlılıklardır.** Peki, İbrahim bunu nasıl yapmıştır?

Bu kelimelerle sınama, o ana kadar hâkim olan ilkel zihnin aşıldığı ana işaret eder. Bu aşama, insanın o ana kadar anlam arayışını tabiata odaklayışının ve tabiat güçlerine bağımlılık geliştirerek kendini zelim edişinin sonlandırılmasıdır. Zillet, Arapça'da güçlü olanın zayıf olanın hâkimiyetine girmesiyle yaşanan bir hal olarak tanımlanır. İbrahim'e kadar insanlığın yaşadığı hali tanımlayan en iyi kelime budur. Zira inanmak isteyen daha doğrusu yana yakıla yaşamını anlamlı kılacak öğelerin peşine düşen insan zihni, İbrahim'e kadar yıldız, ay, güneş gibi **doğal güçlere** inanmakta, onlara bağlanıp güvenmekte, onlara ibadet etmekte ve onlara kurbanlar kesmekteydi. İnanmak, bağlanmak, güvenmek, ibadet etmek gibi **kelimelerin** yönlendirildiği bu yanlış adresler, ilk kez İbrahim'le birlikte Gerçek (Hak) Olan'a çevrilmiş ve kelimelerin **doğa ötesi bir güce**, Allah'a ulaşmasına imkân verilmiştir. Tabiatın bünyesine sindirilen cin, peri, şeytan, hayalet gibi insana hükmettiği sanılan varlıklar yerlerinden sürülmüş, astrolojik güçler üzerinden kurulan bağlantılar çöktürülmüştür. İlginç bir şekilde Aydınlanma Dönemi'nde tabiat mitolojik unsurlardan soyundurma çabasının ilk adımı olarak gösterilecek şekilde, İbrahim eliyle, insanın tabiatı gerçek kimliğiyle görmesine zemin hazırlayan bir temizlik hareketi yapılmıştır. Tabiatın dışında bir kudret olarak Allah'ı keşfeden bu metafiziksel zihin, ilk kez **sonsuzluk** fikrini keşfederek, evrende kendi yerini görme

imkânına da kavuşmuştur. Hülâsa İbrahim **kelimelerle** bütün varlık halkalarını yeniden adlandırıp konumlandırmış, her varlığı ait olduğu yere oturtan bir harekâtı başarıyla tamamlamıştır.

Unutulmamalıdır ki, İbrahim, insanın bozulmamış zihnini ve fitratını temsil eder. İbrahim'in yaşamındaki her evre ve sorgulama, farklı şüpheleriyle, ikna olma ihtiyacıyla ve sorgulamalarıyla bir insan zihnini temsil etmektedir. O halde, İbrahim'in başardığı şey, rüşt sahibi olan (21:51) ve sağduyuya dayanan bir insanın başarması beklenen şeydir. Kur'an, İbrahim üzerinden şu noktalarda yaratılan kırılmalara dikkatimizi çekmektedir:

- Her türlü sır ve gizemi yapısından söküp atarak, tabiatı gerçek kimliğine kavuşturmuştur. İnsanın korkularına kaynak gösterilerek insana yabancılaştırılan tabiatı, yaratana referansla ümit kaynağına dönüştürmüştür. İnsan korkularının kaynağı durumundaki gök gürültüsünün bile aslında Allah'a hamd ettiğini beyan ederek (13:13), tabiat algısında bir kırılma yaratmıştır.

- İnsanı gerçek kimliğine kavuşturmuş, onu tabiatın gizemli güçlerine bağımlılık konumundan kurtararak Allah'ın yaratma planındaki onurlu konuma yüceltmıştır.

- İnsan zihninin tabiatın ötesine geçme gücünü keşfederek, insana metafizik dünyanın kapılarını aralamıştır. Allah, kendini arama sürecinde akıl yürütmeyi İbrahim'e yaptırarak, akli Allah'ın yeryüzündeki terazisi olarak yüceltmış, bu teraziye konacak değeri olmayan ilahları birer kuruntu olarak reddetmiştir.

- İnsana, Allah'ın tabiatın içinde değil de ötesinde aranması gerektiğini öğretmiş, O'nu insanın beş duyusunun doğrudan keşif alanının dışına çıkararak, iman, güven, bağlanma gibi soyut **kelimelerin** nesnesi haline getirmiştir.

- İbrahim, kan bağıyla bağlandığı **kavminin** sığ düşünce yapısını **kelimelerle** söküme uğratmış, bunun yerine, **düşünce** bağıyla birbirine bağlanan büyük insanlık ailesinin temellerini atmıştır.

İbrahim'e ve milletine selam olsun!

# BİREYSEL KALİTENİN ÖZENDİRİLMESİ VE TÜRKİYE

**Hasan TANRIVER**

TAPDK Denetim Daire Başkanı

**G**erek tüzel kişilerin gerekse toplumun refah ve başarısı, kendisini oluşturan bileşenlerin kalitesi ile doğru orantılı olduğu genel gözlenen bir gerçek olarak karşımıza çıkar. Firmalarda, kurumlarda, birlikte yapılan her işte ve dolayısıyla toplumda başarı ve refah, onu oluşturan bireylerin ve bireylerden oluşan alt toplulukların kalitesine, bir başka deyimle bireyin bilgi, becerisi ve yeteneğine bağlıdır. Kuşkusuz yüksek düzeyde bilgi, beceri ve yeteneğe sahip kişilerin pasif bir durumda tutulması tüzel kişiliğin başarı ve refahına yeterince olumlu bir etki yapmayacağı açıktır. Bu yeterlilikteki kişilerden başarı ve refah için olumlu katkı alabilmek için daha yüksek düzeydeki bilgi ve beceriye sahip olanların aktif konumda olmalarını sağlayan bir sistemin faal olması gereklidir.

Bireylerden oluşan topluluklarda pratikte donanımlı kişiler eşit dağılım göstermez. Kişiler yapısal ve sonradan edinilen eğitim ve tecrübeye bağlı olarak birçok alanlarda birbirinden farklı kapasitelere sahiptirler. Tüzel kişiliklerde ve toplumsal organlarda toplam başarı ve refah için göreve kabul ve

yükselmelerde en kaliteli birey ve alt topluluk grupları tercih edilmeye çalışılır. Bu mekanizma işe alımlarda ve yükselmelerde yapılan sınav, olumlu özgeçmiş ve bunları gözeten hukuk sistemiyle yerleştirilip korunmaya çalışılır. Bu mekanizmanın işleyişi toplumda rekabeti, bunun sonucu olarak da daha yüksek kalite düzeylerinde üretim araçlarını kullanan personel istihdamını ve dolayısıyla yüksek refah ve başarıyı getirecektir.

Gerek kamu gerekse özel kurum ve kuruluşlarında görevde yükselme bireylerin kapasite ve kalitelerine bağlı ise, o zaman rekabet içerisindeki birey kapasite ve kalitesini arttırıcı yönde çabada bulunacak, bunun doğal sonucu olarak yüksek kalite, yüksek verim ve yüksek refah oluşabilecektir.

Dünyada varolan küçük-büyük bütün devletler göz önüne getirildiğinde; gelişmiş çağdaş ülkeler ile az gelişmiş ya da daha hoşa giden deyimle gelişmekte olan ülkeler arasındaki temel değişken, kaliteye verilen önem ve öncelik hususundaki bakış açısı farkıdır. Gelişmiş ülke, başarılı firma, ku-

rum, yalnız ve yalnızca bu konudaki hakim bakış açısı farkının bir sonucudur.

Ülkemizin yıllardır gelişme yönünde gösterdiği çabalar neticesinde bulunduğu "gelişmekte olan ülke" konumunu yeterli görmüyorsa -ki görmemeliyiz-, hala gelişmekte olan ülke konumunda olma sebeplerini kaliteyi özendirmedeki hakim bakış açımızda aramalıyız.

Geç, yetersiz ve pahalı sunulan hizmetler de, kaliteyi özendirmede olumsuz çalışan sistemin bireysel hayatımızda karşımıza çıkardığı sonuçlardan ibarettir. Herhangi bir kurum, firma ve toplulukta olaylar olumsuz yönde değişiyorsa, kaliteye itibar etmemenin varlığı akla gelmelidir.

Yıllar önce 1990'lı yıllarda ülkemizin bir ilinde teftiş için bulunuyordum. Kurumumuzun misafirhane imkanlarının olmaması sebebiyle, bir başka kamu kurumunun misafirhanesinde kalıyordum. Misafirhane girişinde bir büyük ağaç altındaki masa, akşamları misafirhanede kalan diğer kamu görevlileri ile buluşma ve sohbet etme yeri idi. Okulların kapalı olduğu bir ayda öğretmenler de oradaydı. Kendilerine okulların kapalı olduğunu ve neden hala yaz tatiline gitmediklerini sordum. Dışarıdan okul mezuniyeti için sınavların olduğunu ve bu sebeple yaz tatiline gitmediklerini söyledi ve daha sonra da aslında kendilerine verilen listelere göre diploma dağıttıklarını üzümlere itiraf etti. Orada misafirhanenin bağlı olduğu kurum personelinden birileri de vardı. Onlardan biri, yıllardır kurumunda şef olarak çalıştığını ve kısa bir süre önce evrak memuru olarak çalışan birinin bağlantıları sayesinde kendisi üzerine amir konumunda görevlendirildiğini üzümlere anlattı. Ve ilkokulda bir oğlunun olduğunu ilkokuldan sonra okula devam ettirmeyeceğini, oğlunun üç sene

gezdikten sonra dışardan ortaokul bitirme sınavlarına gireceğini, nasıl olsa diplomayı alacağını, oğlunun üç sene daha gezmesini sağlayacağını, gezmesi sırasında siyasilere yaklaşmasını öğütleyeceğini, üç sene sonra normal olarak liseyi de dışardan sınava katılmak suretiyle bitireceğini bundan sonra üniversite sınavına gireceğini, nasıl olsa açık öğretimi kazanacağını, yine gezerken siyasilere yakın gezmesini öğütleyeceğini, bu kadar sürede en az birkaç siyasi ile oğlunun yakınlık kurmuş olacağını ve herhangi bir devlet kuruluşuna işe girebileceğini ve kendisi gibi uğraşmasına gerek kalmadan genç yaşta oğlunun müdür bile olabileceğini söyledi. Dinlerken "olmaz böyle şey" demek istedim, ama diyemedim. Yıllar öncesinden başlayıp hafızamızı tazelediğimizde örnekler çoktu.

Bilgi çağına girmek üzere olduğumuz yıllarda bireyin yükselmek için başvurduğu yöntemleri düşündüm. Ülkemize gelecekte özlediği refah ve başarıyı sağlayacak toplumun mikro bileşeni bireyin başarıyı aradığı ve başarının aratıldığı yer, topluma kalite artışı olarak yansımayaacağını tahmin etmek zor değil.

Türkiye stratejik bakımından dünyanın oldukça önemli bir coğrafyasında bulunmaktadır. Bu coğrafyada az gelişmiş bir devlet olarak varlığımızı sürdürmemizde önemli zorluklarla karşılaşacağımız basit bir gözlem sonucudur. Türkiye bulunduğu coğrafya itibarıyla gelişmiş bir devlet olmaya mecbur bir ülkedir. Bilgi çağına girmek üzere olduğumuz yaşadığımız bu yıllarda, gelecekte bilgiye, beceriye, yeteneğe özetle kaliteyi özendirmeye yönelmiş bir ülke umudunun gerçekleşmesi, herkesin temel özlemi olması gereği bir abartma sayılmamalıdır.



# MEMURLARIN DİSİPLİN VE SİCİL UYGULAMALARINDA YAPILAN SON DÜZENLEMELER

**İbrahim HALICI**

İçişleri Bakanlığı Başkontrolörü

## DİSİPLİN CEZASI KAVRAMI

**D**isiplinin amacını, var olduğu toplulukta veya kurumda, hizmetlerin iyi bir şekilde görülmesi olarak algıyorsak; bu amaca ulaşmak için müeyyideye ihtiyaç duyulduğu şüphe götürmez bir gerçek olduğunu anlarız.

Pozitif hukuk açısından "disiplin cezası" müessesini ele alacak olursak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 124. maddesini incelememiz gerekecektir. Gerçekten anılan Kanunun 124 üncü maddesinin 2 nci fıkrasına göre "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulması zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapmalarına..." verilen cezalardır.

## DİSİPLİN CEZALARININ ÖNEMİ

İnsanların toplu halde yaşamaları ve bu yaşayışlarını belirli kurallara bağlı olarak sürdürebilmeleri için en önemli unsur, disiplindir. Toplumun gelişmesi ve kamu düzeninin iyi işleyebilmesi için sağlam disipline ihtiyaç

duyulmaktadır. İnsanın tek başına yaşaması imkansızdır. Bu durumda toplu halde yaşayan insanlar kendi aralarındaki münasebetleri belli kurallara göre sürdürmeleri gerekir. Disiplinin bozuk olduğu toplumlarda, kanuna aykırı davranışlar ve kamu hizmetlerinin aksadığı görülmektedir.

Toplu halde yaşayan insanların başarılı ve verimli olabilmeleri için morallerinin iyi olması, kolektif disiplinin bir ifadesidir. Kişi veya grubun moralinin yüksek tutulabilmesi için iyi bir disiplinin kurulması zorunludur.

Çalışmalarından memnun olan memurlar ve kamu görevlileri, disiplinli bir şekilde kuralara kendileri istedikleri için uyarlar. Bu durumun aksine personelin disiplin ve moral gücü yüksek tutulmazsa isteksizlikler, işte gevşeme ve kargaşalıklar ortaya çıkar.

Başarı, disiplinli çalışmadır. Başı bozuk, hiçbir kayıt ve şarta tabi olmaksızın gelişigüzel çalışmalardan verim alınması mümkün değildir. Kısaca şunu söylememizde sakınca yoktur; kamu hizmetlerinin, kamu yararı amacına uygun şekilde görülmesi için disiplinli çalışma şarttır.

## DİSİPLİN CEZALARININ AMACI

Disiplin cezalarının amacı, memuru görevine bağlamak ve kamu hizmetlerinin en iyi düzeyde yürütülmesini sağlamaktır. Disiplin cezaları kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması, memurların hiyerarşik düzen içerisinde uyumlu hareket etmesi, memuriyet şeref ve haysiyetini koruması, memuru iyi yola sevk etmesi gayesiyle uygulanır.

Disiplin cezalarında güdülen amacın; kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi düşüncesi yanında da yerini almıştır. Gerçekten 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 124. maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla ..." ifadesi, disiplin cezalarının amacını ortaya koymaktadır. Bu durumda, 657 sayılı Kanuna göre, disiplin cezası verilmesinin üç gerekçesi vardır:

- Kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin memurlara emrettiği işleri yurt içinde ve dışında yerine getirmemek,
- Kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin uyulmasını zorunlu tuttuğu şeyleri yapmamak,
- Mevzuatın yasakladığı işleri yapmak.

## DİSİPLİN CEZALARININ ÇEŞİTLERİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 124. maddesinin 2. fıkrasında da belirtildiği üzere; kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre aynı Kanunun 125. maddesinde sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.

Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde gösterilmiştir. Bu cezalar; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarmadır.

**Uyarma;** memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı

ile bildirilmesidir.

**Kınama;** memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

**Aylıktan kesme;** memurun brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır. Bu cümleden net bir şekilde anlaşıldığı üzere aylıktan kesme cezası, memurun brüt aylığının en az 30'da 1'i, en çok da 8'de 1'i olabilir.

**Kademe ilerlemesinin durdurulması;** fiilin ağırlık derecesine göre, memurun bulunduğu kademe ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır.

Öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri kadroların son kademelerinde bulunan Devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının 1/4'ü-1/2'si kesilir ve tekerrüründe görevlerine son verilir.

**Devlet memurluğundan çıkarma;** bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası alanlar bir daha kamu kesiminde memur statüsünde çalışamazlar.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere; disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat aynı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.

Buna göre, bir fiil veya halin tekerrür sayılabilmesi için;

a) Bir fiil veya halden dolayı disiplin cezası verilmiş olmalıdır.

b) Aynı cins fiil veya halden dolayı bir suç daha işlenmiş olmalıdır.

c) Aynı mahiyetteki suç disiplin cezalarının sicilden silinmesini gerektiren süre içinde işlenmiş olmalıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 133. maddesine göre; Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur

uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 sene, diğer cezaların uygulanmasından 10 sene sonra sicilden silinebilir.

Tekerrürden bahsedilebilmesinin diğer bir şartı ise, uygulanan disiplin cezasını gerektiren aynı fiil veya halin memur tarafından icra edilmesidir. Daha önce uygulanan disiplin cezasının verilmesini gerektiren aynı fiil veya hal eğer vukubulmamış ise, burada tekerrürden dolayı bir derece ağır disiplin cezasının verilmesi mümkün değildir.

Bunların yanında, işlenen aynı fiil ve eylemden dolayı tekerrür hükümlerine göre, bir derece ağır disiplin cezasının uygulanmasının şartı, bu fiil ve eylemlerin daha önce verilen disiplin cezasının sicilden silinmesini gerektiren süre geçmeden işlenmesidir. Eğer, disiplin cezasını gerektiren ve daha öncede disiplin cezası uygulanan bir fiil veya eylem disiplin cezalarının sicilden silinmesi için öngörülen 5 ve 10 yıllık sürelerden sonra işlenmiş ise bu fiil ve eyleme tekerrür hükümlerine göre bir derece ağır disiplin cezası uygulanması mümkün değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125. maddesinin (E) bendini izleyen 2. fıkrası uyarınca; geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir. Bu konuda, disiplin cezası vermeye yetkili amire geniş takdir yetkisi tanınmıştır.

### DİSİPLİN VE SİCİL UYGULAMALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki sicile ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırıldığından 2011 yılından başlamak üzere Devlet memurları için sicil raporu doldurulmayacaktır. Geçmiş yıllara ait sicil raporlarının, 01/01/2011 tarihinden başlamak üzere beşinci yılın sonuna kadar muhafaza edilmesi gerekmektedir. 657 sayılı Kanun dışındaki kanunlarda yer alan sicil ve değerlendirmeye ilişkin hükümlerde bir değişiklik yapılmadığından bu hükümlerin uygulanmasına devam edilecektir. Diğer kanunların sicil konusunda 657 sayılı Kanuna atıf yapan hü-

kümlerinin uygulama imkanı kalmadığından bu hükümler uyarınca işlem yapılmaması gerekmektedir.

Ayrıca, kurumların 657 sayılı Kanunun mülga 112 nci maddesine istinaden çıkarmış oldukları sicil amirleri yönetmeliklerinin dayanağı ve uygulama imkanı kalmadığından bu yönetmeliklerin yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Bu kapsamdaki yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlükten kaldırılması uygun görülmekte olup, bu hususta ayrıca görüş alınmasına gerek bulunmamaktadır.

6111 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce olumsuz sicil almaları sebebiyle kademe ilerlemesi yapamamış olan memurlara geçmişe dönük kademe ilerlemesi yapılmayacak ve herhangi bir mali ve sosyal hak verilmeyecektir. 2011 yılında kademe ilerlemesi yapılacak memurlar için kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesi hariç olmak üzere, bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olma ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması dışında başka bir şart aranmayacaktır.

Halen aday memur statüsünde bulunan memurlardan olumsuz sicil almış olanlar; adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olmaları ve 6111 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra disiplin cezası almamaları kaydıyla, 657 sayılı Kanunun 56 ncı maddesi hükümleri saklı kalmak üzere adaylık süresi sonunda disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirlerinin onayı ile asli memurluğa atanacaklardır.

2009 ve 2010 yıllarında iki defa üst üste olumsuz sicil almaları sebebiyle başka bir sicil amirinin emrine atanmış olan memurların genel hükümlere göre istihdamlarına devam edilecektir. Bu durumdakilerden henüz haklarında işlem tesis edilmemiş olanlarla ilgili olarak ise herhangi bir işlem yapma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Adaylık süresi içerisinde 6111 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce disiplin cezası almış olanlar hakkında disiplin cezası almış olmaları gerekçesiyle ilişik kesme hükümleri uygulanmayacaktır.

6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanunun disiplin ilişkili hükümlerinde değişiklik yapılarak; memurların toplu müracaat ve şikâyetle bulunması, ikamet edilen il hudutlarının izinsiz terk edilmesi ve yasaklanmış her türlü yayının görev mahallinde bulundurulması fiilleri disiplin cezası nedeni olmaktan çıkarılmış bulunmaktadır. Bu itibarla, Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu fiiller nedeniyle açılmış bulunan disiplin soruşturmaları başka bir işleme gerek kalmaksızın sona erdirilecektir. Yine bu fiiller nedeniyle başlatılmış ve sonuçlandırılmış olup henüz uygulanmamış olan disiplin cezaları uygulanmayacaktır. Bu fiiller nedeniyle verilen disiplin cezaları uygulanmış ise geriye dönük olarak herhangi bir şekilde malî ve sosyal hak sağlanamayacak ve hiçbir şekilde ödeme yapılmayacaktır. Ancak 657 sayılı Kanunun 133 üncü maddesindeki süre şartına bakılmaksızın sadece bu fiiller nedeniyle verilmiş bulunan disiplin cezaları özlük dosyasından yetkili amirce re'sen çıkarılacaktır.

657 sayılı Kanunun 6111 sayılı Kanunla değişik 132 nci maddesinde "Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır.

Aylıktan kesme cezası, cezanın verilmiş tarihini takip eden aybaşında uygulanır.

Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar." Hükmü getirilmiştir. Bu madde hükmü nedeniyle, aylıktan kesme cezası alanların 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanların ise 10 yıl süreyle belli görevlere atanamayacaklarına ilişkin hükmün uygulanmasında söz konusu süreler cezaların verildiği tarihten itibaren hesaplanacaktır.

657 sayılı Kanunun 6111 sayılı Kanunla değişik 135 inci maddesinde "Disiplin amirleri tarafından verilen uyarı, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.

İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir.

İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır.

İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.

Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir." Hükmü getirilmiştir. Bu değişiklikte, uyarı ve kınama cezalarına itiraz makamı olarak üst disiplin amiri yerine disiplin kurulu belirlendiğinden halihazırda itiraz incelemesi için üst disiplin amirinde bulunan sonuçlandırılmamış dosyalar disiplin kurullarına intikal ettirilecektir. Söz konusu maddede ayrıca, uyarı ve kınama cezalarına karşı da idari yargı yoluna başvuru hakkı tanındığından, ilgililer dava açma süresi içinde bu cezalara karşı idari yargı yoluna başvurabileceklerdir.

6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanunun 91 inci maddesinde değişiklik yapılarak, Devlet memuru olarak görev yapmaktayken kadrosu kaldırılan memurların durumu ile bunların diğer kurumlara Devlet Personel Başkanlığı tarafından nakledilmelerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu hüküm sadece kanuni düzenlemeler sonucunda kadrosu kaldırılan Devlet memurlarını kapsamaktadır.

Söz konusu hüküm, 657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinin (E) bendi gereğince Devlet memurluğundan çıkarma cezası ile tecziye edilenler veya 98 inci maddesinin (b) bendi uyarınca memuriyeti sona erenler açısından yeniden memuriyete atanma hakkı vermediğinden bu yöndeki talepler dikkate alınmayacaktır.

# TARİHİN İÇİNDEN

## ENVER PAŞA

**Sedat VAHAPOĞLU**

Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi

### GİRİŞ

**E**nver Paşa, Türk tarihinin bir dönemine damgasını vurmuş, hakkında bir çok eleştiri yapılmış, ancak kendisiyle ilgili gazeteci kökenli Şevket Süreyya AYDEMİR'in 3 ciltlik eseri dışında yeterli çalışma yapılmamış tarihi bir şahsiyettir. Enver Paşa'nın anıları ancak 1908'e kadar olan dönemi anlatmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerindeki bütün olumsuz sonuçların faturası Enver Paşa'ya çıkarılmış, ancak bu konuda gerektiği kadar ve hakkaniyetli bir değerlendirmenin yapılamadığı ve ideolojik tercihlerin bu değerlendirmelerde etkili olduğunu söylemek mümkündür. Diğer İttihatçı liderler Talat Paşa ve Cemal Paşa'nın naaşları çok daha önce yurda getirilmişken, Enver Paşa'nın Türkistan'daki naaşı, 1996 yılında Türkiye'ye getirilmiş, ismi hiçbir önemli mekana verilmemiştir. Bu yazının amacı, Enver Paşa hakkında etraflı bir askeri, siyasi tartışmanın kapısını aralamak olmayıp, hakkında biraz bilgi verebilmektir.

### ENVER PAŞA'NIN HAYAT HİKAYESİ

Enver Paşa 1881 yılında İstanbul'da doğdu. Babasının memuriyet görevi dolayısıyla

Manastır'a taşındılar ve orada Askeri Rüstiye Mektebini bitirdi. Mekteb-i İdadiyi ve Harp Okulunu bitirdikten sonra Erkanıharp namzedi olarak tefrik edildi ve on iki kişi arasında ikinci olarak, Üçüncü Orduya tayin olundu. Makedonya'da çetelere karşı 54 çarpışmaya katıldı ve bu çarpışmalarda çok başarılı sonuçlar aldı.<sup>1</sup> Enver Paşa'nın subaylığının ilk devrelerinde, toplumun çeşitli kesimlerinde Sultan 2.Abdülhamid idaresine karşı bir tepkinin yoğunlaştığı ve Abdülhamid tarafından ilga edilen meşrutiyetin tekrar geri getirilmesinin hararetle talep edildiği, meşrutiyetin ilanından aşırı iyimser beklentilerin bulunduğu bir dönemdir, ancak tarihin akışı bu şekilde olmayacak ve imparatorluğun çöküşü hızlanacak ve daha ileriki dönemlerde Enver Paşa'nın yerine, onunla akran olan, ancak, hep onun gölgesinde kalan, İttihat ve Terakki Cemiyetinde önemli bir mevki işgal edemeyen Mustafa Kemal'in yıldızının parladığı ve Milli Mücadelenin önderliğini ve Tür-

<sup>1</sup> Enver Paşa'nın Anıları 1881-1908, Hazırlayan Halil Erdoğan Cengiz, Türkiye İş Bankası Yayınları. Halil Erdoğan Cengiz, kitabının önsözünde, Enver Paşa'nın bu müsademelerdeki (çarpışmalardaki) rolünü alçakgönüllülükle anlattığını belirtmektedir.

kiye Cumhuriyeti'nin kuruculuğunu yapacağı görülecektir.

Enver Bey, amcası Halil (Kut) ile beraber Selanik'te Talat Paşa'yla tanışarak İttihat ve Terakki Cemiyetine ve cemiyetin idare komitesine girdi. Kolağası Resneli Niyazi Bey'in Makedonya'da başlattığı ihtilal hareketi sonrasında meşrutiyet 10 Temmuz 1908'de Makedonya'nın Köprülü Hükümet Konağı önünde Binbaşı Enver Beyin nutkuyla ilan edildi ve ismi artık her yerde Hürriyet Kahramanı Binbaşı Enver Bey olarak anılmaya başlandı ve ülke çapında şöhrete kavuştu. Enver Beyin Berlin'de ateşemiliter olduğu bir sırada İstanbul'da 31 Mart vakası vuku bulmuş, Selanik'teki 3.Ordu ve Edirne'deki 2.Ordudan oluşturulan müfrezelerle kurulan ve kumandanlığını Üçüncü Ordu Kumandanı Birinci Ferik (Korgeneral) Mahmut Şevket Paşa'nın ve Kurmay Başkanlığını Kolağası Mustafa Kemal Beyin yaptığı Hareket Ordusu İstanbul üzerine yürür ve bu sırada Yeşilköy'e ulaşan Enver Bey daha Selanik'te kararlaştırılan bir tertiple Hareket Ordusunda Mustafa Kemal Beyin işgal ettiği kurmay başkanlığını alır, isyan bastırılır ve aslında bu olaylarla ilgisi bulunmasa da Abdülhamid tahttan indirilir ve Selanik'e sürgüne gönderilerek yerine Sultan Reşat padişah ilan edilir.<sup>2</sup>

Enver Bey, 1911 yılında Abdülhamid'in kardeşi Sultan Abdülmecid'in kızı Naciye Sultan'la evlenir ve saraya damat olur. Mustafa Kemal'le beraber aynı yıl, İtalyanların Trablus'u işgal etmesi üzerine Libya'da yerli halkla birlikte direnişi örgütleyecektir. Karargahları Derne'dir ve kumanda yine Enver Bey'dedir, çünkü daha kıdemlidir. 20.000 kişiden oluşan Türk ve Arap direniş kuvveti, 80.000 kişiden oluşan silah gücü de daha fazla olan İtalyan Ordusuna karşı büyük bir başarı sağlayacak ve İtalyanları ilk işgal ettikleri siperlerden tam bir yıldan fazla bir adım ileri attırmayacaktır. Enver Bey bu

arada henüz nikahlısı Naciye Sultan'ı da görmemiştir. Bazen günde 12, hatta 14 saat at sırtında kaldığı olur. Bu sırada Balkan savaşı patlamıştır ve İtalyan kurmayı, Enver Bey'e, Osmanlı Devleti'yle İtalyan hükümeti arasında anlaşma imzalandığını ve Trablus topraklarının kendilerine bırakıldığını bildirir, ancak Enver Beyin Libya'yı terk etmeye niyeti yoktur ve henüz kendisine bir emir gelmediğini ifade eder, ancak daha sonra emir gelir ve Yarbay Enver Bey İstanbul'a döner.<sup>3</sup>

Balkan savaşı, Osmanlı İmparatorluğu için tam bir felaket olmuş, Bulgar ordusu Çatalca'ya kadar gelmiş, ordunun dağılık, eğitim ve disiplinden yoksun oluşu bu acı mağlubiyette önemli rol oynayacak ve meşrutiyetin ilan edildiği ve İttihat ve Terakki Cemiyetinin karargahı ve merkezi de olan Selanik dahil, Balkan topraklarının büyük bölümü kaybedilmiştir. İstanbul'daki Kamil Paşa hükümetinin, Edirne'yi de bırakmak için anlaşma yollarını araması, bardağı taşıran damla olur ve o güne kadar meclis çoğunluğunu elinde bulunduran, ancak kendi içinde homojen bir yapı oluşturamayan ve hükümeti de kuramamış olan İttihat ve Terakki Cemiyetinin iktidarı mutlak olarak eline geçirmesi için fırsat oluşturan, tarihe meşhur 1913 Babıali baskını olarak geçen hükümet darbesi yapılır. Enver Beyin önderliğindeki Teşkilat-ı Mahsusa'nın ünlü silahşörleri (Baskına katılanlar arasında Enver Beyin yanında Yakup Cemil, baskın sırasında öldürülen Mustafa Necip, Mümtaz, Sapanca-ı Hakkı ve Ömer Naci vardır), Babıali'de bulunan hükümet binasını basarlar ve Harbiye Nazırı Nazım Paşa, Yakup Cemil'in silahından çıkan kurşunlarla öldürülür ve Sadrazam Kamil Paşa'ya zorla istifası yazdırılır ve Mahmut Şevket Paşa sadrazam ilan edilir. Balkan devletleri arasında baş gösteren anlaşmazlıklardan yararlanarak, bütün tarihçilerin de ittifak ettiği üzere Enver Beyin de cesaretli davranması sonucu ordu Edirne'ye gönderilerek Bulgarlardan geri alınır.

2 Sevkett Süreyya AYDEMİR, Makedonya'dan Orta Asya'ya Enver Paşa 1908-1914 Cilt 2, Remzi Kitabevi.

3 AYDEMİR, adı geçen eser.

Edirne'nin geri alınışı Enver Beyin ününe ün katar ve Paşa olmasının yolunu da açar. 18 Aralık 1913'te miralaylığa (Albaylığa) yükseltilen Enver Bey, 19 gün sonra 1 Ocak 1914'te hem Miralvalığa yükselmiş, hem de harbiye nazırı olarak kabineye girmiştir. 5 gün sonra da Başkumandanlığa atanacaktır. Bu sırada Enver Paşa henüz 34 yaşındadır.<sup>4</sup>

Bu dönemde Enver Paşa'nın en önemli başarısı, orduyu gençleştirerek, daha disiplinli hale getirmesidir, bu dönemde yetişen subaylar Milli Mücadelede rol oynayacaklardır. Zira İsmet Paşa (İnönü) hatıralarında, Enver Paşa'nın bu özelliğini övgüyle anacak, aynı zamanda onun ahlaklı, cesur, çalışkan ve teşkilatçı olduğunu, ancak askerlik yeteneklerinin fazla parlak olmadığını belirtmektedir.

### BİRİNCİ DÜNYA HARBI

Bir kısım çevreler tarafından, Osmanlı İmparatorluğunun Birinci Dünya Harbine girmesi ve harbin kaybedilmesi İttihat ve Cemiyetinin en önemli hatası olarak ve Enver Paşa'nın Alman hayranlığının sonucu olarak değerlendirilmiştir. İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğunda Alman Nüfuzu" isimli eserinde; İttihatçı önderlerin bu hayranlığını vurgular, ancak Sultan Abdülmamit'in de bu ölçüde olmamakla birlikte, Alman yandaşı bir politika izlediğini ve Alman yandaşı görünmekten kaçınmadığını ve bu eğilimin ve tavrın Osmanlı yöneticilerinin içinde birçok kesimde bulunduğunu kaydeder. Zira İngiltere'nin Süveyş kanalı açmasına karşın, Almanlar Doğu'ya Bağdat-Basra üzerinden demiryolu üzerinden açılmayı düşünmektedirler. Bağdat demiryolu, Doğu'ya İslam ülkelerine uzanan bir Alman kanalı olacaktı. İmparator, 1889'da İstanbul'daki ziyaretinde iki ülke arasında yakın ilişkiler kurulmuş, Alman subay ve uzmanları daha sonra Türkiye'ye gelmeye başlayacak ve ordunun eğitiminde rol oynamışlardır.<sup>5</sup>

1908 Haziran ayında Çar II. Nikola ve VII. Edward arasında yapılan Reval görüşmesi paylaşma için bir başlangıçtı. Alman İmparatorluğu taksimcilerin arasında yer alamadığı için, imparatorluğun Asya'daki topraklarının bütünlüğünden yana görünüyordu ve yeni yönetim bundan dolayı Alman yandaşı idi. Almanya'ya tamamıyla teslim olma politikası yeni dönemde, Abdülhamid devrindenki aşan boyutlara ulaştı. 20. Yüzyıl başında Osmanlı ordusu, bir ölçüde çağdaş ölçülere yaklaşmıştı.<sup>6</sup>

Büyük harpten önce Almanların Osmanlı İmparatorluğuna yaptıkları yardımın inkar edilemez bir değeri vardı. Buna karşın İngiltere, siparişi verilen ve ücreti peşin ödenen iki gemiyi iade etmemiş ve İngilizlere'ye güven duyulmamaktaydı. Diğer büyük ülkeler, Fransa ve Rusya ittifak anlaşması yapmışlar ve güçlü ekonomik ilişkiler kurmuşlardı ve bu ülkelerle yapılan ittifak temasları başarısızlıkla sonuçlanmış ve Fransa'da muhatap bulmakta bile güçlük çekilmiştir. İttihatçı önderler, Almanya'nın güçlü bir ülke olduğunu, ilk defa güçlü bir ülkenin devleti adam yerine koyduğunu görmüşler ve Alman İmparatorluğuyla girilecek bir savaşla kaybedilmiş toprakların geri alınacağını düşünüyorlardı. Talat Paşa, hatıralarında bu görüşleri doğrular nitelikte görüşler sunmuş, Sadrazam Sait Halim Paşa'nın Alman elçisi Wangenheim'in Almanya'nın Türkiye ile eşit şartlar altında bir antlaşma teklif ettiğini, görüşmek üzere Enver Paşa'yı kendisini ve Halil Bey'i çağırdığını, daha sonra antlaşmanın yapıldığını, Almanların savaşın ilk devrelerindeki başarılar gösterdiğini, Almanya'nın kesin yenilgisine kimsenin inanmadığını, padişah, veliaht Vahidettin, Ayan ve Mebusan Meclisleri, subaylar, halk ve memurlar ülkenin kurtarılmış olduğuna inandıklarını, ancak savaşın dört yıl süreceğine ihtimal verilmediğini belirtmektedir.<sup>7</sup> Ancak savaş girilmesinin, İttihat ve Terakki Cemiyeti

4 AYDEMİR, adı geçen eser.

5 İlber ORTAYLI, Osmanlı İmparatorluğunda Alman Nüfuzu, İletişim Yayınları.

6 ORTAYLI, adı geçen eser.s.124

7 Talat Paşa'nın Anıları,Hazırlayan Alpay Kabacalı, Türkiye İş Bankası Yayınları.

içinde ittifakla alınmış bir karar olmadığını, Maliye Nazırı Cavid Beyin buna karşı açıkça karşı çıktığını belirtmek gerekir. Ayrıca seferberlik ilan eden devletin ekonomik durumu çok kötüydü ve bu durumu uzun süre devam ettirmesi imkansızdı ve acilen paraya ihtiyacı vardı. Bu para da Almaya ile yapılan anlaşma ile sağlanmıştı. Bu nedenle savaşta tarafsız kalmanın bile zorluğu ortadadır. İngiltere de Türklerin Almaya ile anlaşma yapması için elinden geleni yapmış, adeta zorlamıştı. Çünkü İngiltere ve Rusya ittifakında Boğazlar Ruslar'a, Irak İngiltere'ye bırakılmıştı. Donanma gücü olmayan Osmanlı İmparatorluğunun savaşa uzun süre girmemesi de imkan dahilinde değildi, çünkü Karadeniz'deki güçlü Rus donanması her an Boğazlar'a girebilir ve İstanbul düşebilirdi. Goben ve Breslau'nun (Yavuz ve Midilli) Almanlardan satın alınmasında bu savunma düşüncesi de önemli yer tutmuştur. Yavuz ve midilli gemileri alman amirali Suşon komutasında Rusların Karadeniz limanlarını Enver Paşa'dan aldıkları emirlerle bombalamışlardır.

Harbin başlangıcında, gerek Almanya, gerekse Osmanlı İmparatorluğu başarılar kazanmıştır. Kutul Amare'de Osmanlı ordusu İngilizleri mağlup etmiş, ancak harbin ilerleyen dönemlerinde yenilgiler başlayacaktır. Cemal Paşa önderliğindeki Kanal harekatı başarısızlığa uğramış, Irak, Suriye, Kudüs toprakları kaybedilmiştir.

Enver Paşa'yla ilgili en önemli eleştirilerden birisi de Sarıkamış harekatıdır. Enver Paşa'nın Turancılık hayallerinin sonucu bu mağlubiyetin yaşandığıdır. Şevket Süreyya AYDEMİR, Enver Paşa'nın Turancı olmadığı, tam aksine İslamcı ve Osmanlıcı olduğu görüşündedir. Esasen bu fikirleri kesin çizgilerle birbirinden ayırdetmek zordur. Enver Paşa'nın daha sonra Ruslar'a karşı girişeceği Türkistan'daki harekat da Enver Paşa'nın Turancı hayallerine delil olarak gösterilir. Ancak Enver Paşa'nın belki askeri olarak desteklenmesi zor görünen ve daha son-

ra Mustafa Kemal tarafından da eleştirilen Hicaz'daki askerleri daha stratejik yerlere göndermemesi, Türkistan'da bulunduğu dönemde karısı Naciye Sultan'a yazdığı mektuplar incelendiğinde, Enver Paşa'nın İslami ve Türklüğe ait duyarlılığının güçlü olduğu ve birbiriyle çelişkili olmadığı görülecektir.

Sarıkamış Harekatı ile ilgili Türkiye'de yakın dönemlere kadar akademik değere sahip eser yazılmamış, harekatın ayrıntıları, savaşta yer alan ve Enver Paşa'yla kişisel sorunları olan Türk ve Alman subayların değerlendirmeleriyle ele alınmış, bu konuda Rus kaynaklarına dahi başvurulmamış ve tüm sorumluluk seferi yapan 3.ordunun komandanı olarak Enver Paşa'ya yüklenmiştir. Harekatla ilgili olarak yapılan en acımasız ve yersiz eleştirilerden birisi de, slogan haline gelen ve yıllarca kullanılan "Enver Paşa'nın kaprisi nedeniyle Allahüekber dağlarında 90.000 askerin tek kurşun atmadan donarak şehit oldukları" iddiasıdır.

Sarıkamış harekatıyla ilgili Ramazan Balcı'nın "Tarihin Sarıkamış Duruşması" isimli doktora tezi bu konuda yapılmış, objektif ve bilimsel nitelikte en önemli eserlerden birisi olarak kabul edilmelidir. Balcı; şartlar kötü olsa da Sarıkamış taarruz planının tatbik kabiliyeti bulunan iyi bir plan olduğunda ekser harp tarih uzmanlarının ittifak halinde olduklarını belirtir. Ancak kuşatma planı en önce bu planı yapan komutanlar tarafından göz ardı edilmiştir. Taarruz planına göre, 9.Kolordu Çitak'a vardıktan sonra Kötek'e hareket edecek, 10.Kolordu ise Oltu üzerinden Bardız'a dönecekti. Bu şekilde Rusların iki Türkistan kolordusunun gerisine düşülecek, aynı anda 11. Kolordu cepheden hücum ile düşmanı yerinde tutacaktı. Başkomutan vekili Enver Paşa, karargahı ile birlikte 9.Kolordunun yanında, doğrudan Sarıkamış'a gitti. Bu Enver Paşa'nın harekat süresince yaptığı hataların en büyüğüydü. Çünkü 9.Kolordu'nun değil, 3.Ordunun komutanıydı. Bir kolordunun başında Sarıkamış'a gitmek yerine, orduyu taarruz planlarına göre sevk



edebileceği hakim bir noktada karargahını kurmalı, gerek Hafız Hakkı Paşa'nın taşkın tasavvurlarına, gerekse Galip Paşa'nın aldırmaçlıklarına engel olmalıydı. Posta birlikleriyle emir komuta zinciri kurulamaması, iki kolordunun kendi inisiyatiflerine bırakılması, başarı şansı yüksek olan taarruz planının uygulanmasına engel olduğu gibi, yenilginin sorumluluğunu da büyük ölçüde kendi omuzlarına bıraktı. Hafız Hakkı Paşa, Oltu'ya gelince Rus zayıf artçı birliklerinin peşinden Kosur boğazına yöneldi. Allahuekber dağlarını aşarak Başköy-Yedikilise-Yeniköy hattına dönmekle kuşatma çemberini en az 100 km genişletti. Enver Paşa'da 9.Kolordunun başında Bardız'dan Sarıkamış yönüne dönerek kuşatma çemberini 15 km daha doğuya kaydirmiştir. Hafız Hakkı Paşa'nın 24 Aralık 1914'te Kosur'a varmasına rağmen, 25 Aralık'ta Sarıkamış'a ulaşacağını düşünmesi tam bir hayalcilikti. Çünkü mesafeyi artırmıştı ve iklim koşullarında bir günde Sarıkamış'a varması imkansızdı. Enver Paşa, 25 Aralık akşamı Sarıkamış önlerine gelmesine rağmen, Hafız Hakkı Paşa 4 gün gecikmeyle 29 Aralık'ta Sarıkamış'a gelebildi. Ancak 9.Kolordu Sarıkamış'ta yalnız kalmıştı ve 10.kolordu Sarıkamış'a geldiğinde artık Türk taarruzunun anlamı kalmamıştı. Ancak ikmal yetersizlikleri yüzünden 10.kolordu'nun Trabzon'dan Erzurum'a gelmesi bile 1 aya yakın süre almış, hareketin kısa kalmasına sebep olmuş, lojistik destek sağlanamamıştır. İklim koşulları Enver Paşa tarafından takdir edilmiştir. Bu nedenle hareket, 15 gün süreli ve baskın tarzında planlanmıştır. 25 Aralık'ta Bardız üzerinden Sarıkamış'a önlere gelen Enver Paşa, yapılacak gece baskını ile birlikte Sarıkamış'a girilmesini istiyordu, ancak kolordu komutanının erlerin yorgun olduğunu ileri sürerek hareketin ertelenmesini istemesine rağmen, gece yarısına kadar süren muharebede Ruslar Sarıkamış'a kadar geri atıldılar, ancak İhsan Paşa'nın tekrar devreye girmesiyle hareket yeniden durduruldu ve Sarıkamış'a girilemedi. Gece muharebesinin inkişaf etmemesinde en bü-

yük sorumluluk 29.tümen kumandanı Arif Baytın'ın, ileri hareket eden kıtaları, başkomutanlığın bilgisi dışında Kızılkilise yönünde geri çevirmesi olmuştur. Gece karanlığında bu fark edilmemiştir. Rus harp tarihçilerinin ittifak ettikleri üzere bu gece Sarıkamış'a girilmemesi savaşın yönünü değiştirmiştir. Çünkü sabah saatlerinde Rus takviye kuvvetleri Sarıkamış'a girmeye başlamıştır. Şerif Köprülü'de bu başarısızlıkta sorumluluk sahibidir. Ruslara esir düşen binbaşı Nasuhi beyin üzerinden kuşatma planının bir kopyasının bulunması bir talihsizlik olmuş ve Ruslar Türklerin güçlerini Sarıkamış'ı almak üzere ve Kars-Sarıkamış yolunu kapatmak ve Tiflis-Sarıkamış demiryolunu tahrip etmek amaçlarını olduğunu öğrenerek savunmalarını bu yönde yapmışlardır. 3.Ordu Rusları doğuya doğru ricat etmeye ve işgal altındaki bölgeleri yeniden ele geçirmeye başlamışlardı, ancak komuta kademesindeki irtibatın sağlanamaması, komutanların Başkomutan Enver Paşa'nın planına aykırı ve onun haberi olmaksızın başlarına buyruk davranmaları, iletişim imkanlarının yetersizliği başarısızlığa yol açmıştır. Rus komutanı bu arada Tiflis'e döndüğünde Türklerin ilerlemesi karşısında ricat etmekten başka çare olmadığını söylemiş, geri çekilme planını hazırlamış, bu durum Tiflis'te halk üzerinde de paniğe yol açmış, ancak cephe komutanlarının hatalarına devam etmeleri, başarıya Enver Paşa kadar inançlı olmamaları ve diğer Rus komutanların harbe inatla ve kararlılıkla devam etmeleri ve Rus başkomutanını, Türklerin kötü durumda bulunduğu ikna etmeleri nedeniyle Türk tarihindeki önemli hareketlerden birisi zaferle sonuçlandırılmamış, bu başarısızlık Enver Paşa aleyhinde yıllarca yapılan eleştirilerde başat unsur olmuştur. Esasen Türkler, Doğu hareketini başlatmadan önce Ruslar Kafkas hareketini başlatmışlardı ve yazı bekleyecek zaman bulunmuyordu. Ermeni çetelerinin hareketleri de harekatta önemli bir amil olmuştur. Erzurum ve çevresinde 30.000'den fazla Türk nüfusu katledilmiştir. Rusların

doğuda durdurulması Karadeniz hakimiyetlerini de sekteye uğratacaktı, çünkü bilindiği üzere Rusların amacı, bir an önce Boğazları ele geçirerek Osmanlı'yı savaş dışında bırakmak ve tarihi hedeflerine ulaşmaktı. Rus İmparatorluğunun çöküşünde Doğu cephesinin büyük payı bulunmaktadır. Asıl başarısızlık güney cephesinde, Irak ve Suriye'de yaşanmıştır. Güney cephesindeki başarısızlığın Doğu cephesine asker sevkiyatıyla bir ilgisi yoktur, çünkü sınırlı sayıda asker doğuya sevk edilmiştir. Sarıkamış harekatı yapılsa bile Erzurum ve çevresindeki ordu birliklerini, yaza çıkaracak kadar bile iâşe bulunmuyordu ve Kafkas yolunun açılmasının bu imkanları da sağlayacağı düşünülüyordu. Osmanlı Ordusu tam rakamı kesin olarak bilinmese de 3.Ordusunu büyük ölçüde kaybetmekle birlikte, Rusların da yenilgiyle eşit sayılabilecek derecede büyük zayıflar verdiği bilinmektedir. (Genelkurmay kaynağına göre hastalıktan ve savaşta ölenlerin 7000'i esir olmak üzere 40.000, cephe gerisindeki ölü sayısının 20.000 ve toplam 60.000 olduğunu, Rus kaynakları ise Rus kaybının 30.000 civarında olduğunu belirtmektedir). Bu nedenle Ruslar, ancak bir yıl sonra 1916'da Erzurum cephesini yarabilmişlerdir. Harbin sonunda elde kalan en önemli askeri birlikler Doğu cephesindeydi ve bu birlikler milli mücadelede çok önemli rol oynamıştır. Rus İmparatorluğunun çökmesi de Milli Mücadelenin kazanılmasını kolaylaştırmış, hatta Komünist Rusya'nın desteği alınmıştır. Rus İmparatorluğunun çöküşünde Çanakkale savaşlarının çok önemli yeri olmakla birlikte Doğu cephesi göz ardı edilmiştir. Rusların Kafkas cephesine çok sayıda asker sevk etmesi savaşta amaçlanan bir hedefti ve Erzurum'da bulunan ordunun bile harpsiz bir kış geçirilmesi durumunda beslenmesi mümkün gözüküyordu ve Kafkasya'ya tarruz edilerek iâşe yollarının açılması gerekiyordu ve Rusları iki kolorduyla doğuda durma imkanı yoktu.<sup>8</sup>

Enver Paşa, kardeşi Nuri Paşa'yı da Kafkas İslam Ordusunun başında Azerbaycan'a göndermiş, Nuri Paşa, Azerbaycan'ın bağımsızlığı için mücadele vermiş ve Rus Kızıldudusunun işgaline kadar Azerbaycan bağımsız olarak kalmıştır.

Savaşın kaybedilmesiyle birlikte tüm İttihatçı ileri gelenler gibi Enver Paşa'da yurtdışına çıkmış ve ailesinin de bulunduğu Berlin'e bir Alman denizaltısıyla gitmiştir. Ancak burada da duramayacak Rusya'ya gidecek, Ruslar'ın yardımını arayacak, Bakü Doğu Halkları Kurultayına inandırıcı olmakla birlikte Bolşevik olarak katılacak, milli mücadelenin başına geçmeyi hayal edecek, Batum sınırına kadar gelecek, ancak Sakarya zaferinin kazanılmasıyla birlikte bu umutları da bitecek, daha sonra aldığı çağrıyla Türkistan'a gidecektir.

#### MİLLİ MÜCADELE VE ENVER PAŞA

Enver Paşa milli mücadeleye açıktan destek vermiştir. Moskova'dan Mustafa Kemal'e yazdığı mektuplarda bu görülür. Kendince bu konuda elinden geleni yapar. Ruslar'ın desteğini almaya çalışır. Ancak Mustafa Kemal ve diğer milli mücadele önderleri, hatta yakın arkadaşı ve önemli yardımlarda bulunduğu Kazım Karabekir'den beklediği desteği görememiş, her zaman kontrol altında tutulmuş, hareketleri dikkatle takip edilmiş ve Batum sınırına kadar gelmesine rağmen yurda girmesine izin verilmemiştir.

Milli mücadelede İttihatçıların rolü Türk tarih yazımında Doğan Avcıoğlu ve Mete Tunçay dışında görmezden gelinmiştir. Erik Jan Zürcher bu duruma işaret eder ve İttihatçıların milli mücadeledeki rolünün önemli olduğunu belirtir. Mütareke sonrası, İttihat ve Terakki Cemiyeti ulusal direnişin hazırlıklarını yapmaya başladı. İttihatçılar faaliyetlerini dört ayrı alanda yapmıştır. 1.Açık siyasi faaliyetler, 2.yeraltı faaliyetleri, 3. Vilayet şubelerini rolü, 4.Ordunun rolü. Cemiyet 5 Kasım 1918'de kendisini feshetti, ancak yerine yeni bir fırka kuruldu:Teceddüt Fırkası. Fırkanın kısa ömrü boyunca faaliyetlerini Aydın Me-

<sup>8</sup> Ramazan Balcı, Tarihî Sarıkamış Duruşması, Nesil Yayınları.

busu Yunus Nadi (Abalioğlu), Edirne Mebusu Faik (Kaltakkıran), Galip Bahtiyar, Dr.Tevfik Rüştü (Aras) ve eski Dahiliye Nazırı İsmail Canbulat'ın bulunduğu tanınmış İttihatçılar tarafından idare edildi. Daha önce İTC üyesi olanların çoğu yeni partiye üye oldular ve vilayetlerdeki İTC şubeleri Teceddüt Fırkası şubelerine dönüştürüldü. Önemli İttihatçıların görev aldığı Hilal-i Ahmer (Başkanı Dr.Tevfik Rüştü, Dr.Esat Işık, Başmüfettişi Dr.Adnan Adivar) aynı zamanda Teceddüt Fırkasının üyesiydiler. Milli mücadelede rol oynayan İttihatçı örgütlerden Milli Talim ve Terbiye Cemiyeti, İzmir'de Vali Mustafa Rahmi (Evranos) ve fırka katibi Celal (Bayar) idaresindeki Halka Doğru Cemiyetiyle ve Türk Ocağıyla ideolojik olarak yakın ilişki içindeydi. Milli Talim ve Terbiye Cemiyeti Milli Kongrenin toplanmasına öncülük etti ve 1919 Mayıs'ında İzmir'in işgali üzerine İstanbul'da büyük mitinglerin örgütlenmesinde rol oynadı. Ulusal direniş hareketine önemli katkısı olan örgütlerden birisi de Karakol Cemiyetidir. Karakol Cemiyetinin kurulması için ilk adım 1918 yılının Ekim ayında Enver Paşa'nın Kuruçeşme Yalısındaki toplantıda Talat Paşa tarafından atılmıştır. Fiili kurucuları Talat Paşa'nın sağ kolu Kara Kemal (başkentteki İTC örgütünün başı ve İTC'nin Dünya Savaşı sırasındaki iâşe nazırı ve esnaf örgütünün başı), Miralay Kara Vasıf, Miralay Baha Sait (İTC Merkezi Umumisinin eski bir üyesi), Mirliva Halil (Kut) (Enver'in amcası) ve kimi kaynaklara göre Dr.Adnan'dır (Adivar). Karakol ismi Kara Kemal ve Kara Vasıf'ın lakapları üzerine yapılmış bir kelime oyunundan çıkmıştır. Karakol Cemiyeti liderleri ülkeden kaçan İttihatçıları İstanbul'dan Anadolu'ya kaçırdı ve başkentten Anadolu'ya silah sevkiyatında rol oynadı. Cemiyetin işgal altındaki Osmanlı silah depolarına baskın yaparak Anadolu'ya kaçırdığı silah miktarı şöyledir:56.000 Süngü, 320 makineli tüfek, 1500 tüfek, bir batarya, 3000 sandık cephane, 10.000 üniforma, 100.000 nal, 15.000 matara ve 1000 ton muhtelif teçizat. Mustafa Kemal'in Anadolu'ya çıkmasında Karakol'un

yardımı olduğunu varsaymak için epey neden vardır. Enver Paşa'da 1918'de savaşın ikinci devresi içinde savaşa devam etmeye karar vermişti. Teşkilat-ı Mahsusa'ya hazırlıklı olmasını emretti ve Vehip Paşa'ya Kastamonu'da bir genel karargah kurulması için plan hazırlaması talimatını vermişti. Ali Kemal'e göre (cemiyetin keskin bir muhalifi), Talat İzmit'te, Enver Bandırma, Balıkesir ve Karesi'de bir direniş grubu kurdu. Önce Ecevit ormanlarında, Pozanti'da, Ankara'da, Bozdağı'nda, Toros, Sille ve Madran dağlarında silah saklamaya karar verdiler. 1914'te Teşkilat-ı Mahsusa'ya katılan Çerkez Ethem, kendisi gibi Çerkez olan Rauf (Orbay)ın Batı anadolu'da direniş hareketini başlatmak için Mayıs 1919'da Bandırma'ya çıktığında ilk ilişki kurduğu kişiydi. Rauf (Orbay) Çerkez Ethem'in ilk karargahını Teşkilat-ı Mahsusa'nın lideri Kuşçubaşızade Eşref'in Salihli'deki çiftliğinde kurmasını istedi. Bu çiftlik yukarıda bahsedilen silah depolarından birisiydi.Kars'ta toplanan Şuralar Meclisi de İttihatçı işi idi. Direniş örgütlenmeleri değişik illerde de yapıldı. Nisan ya da Mayıs 1919'da Kara Vasıf'ın evinde yapılan toplantıya Vasıf, Kemalettin Sami, Galatalı Şevket, Miralay Seyfi (Düzgören), ve İsmet (İnönü) katılmıştı. O dönemin İngiliz gazetelerinde de milli direnişi İttihatçıların örgütlediği yönünde haberler çıkmıştır. Vilayet-i Şarkıye Müdafaa-i Hukuk-u Milliye Cemiyetinin kuruluşuna öncülük eden Ziya Gökalp'in kuzeni olan Süleyman Nazif'ti. İttihatçı idarede valilikler yapmıştı. İttihatçı Erzurum mebusu Raif Hoca (Dinç) İttihatçıların tehcir siyasetine karşı yazılar yazan gazetecilerin yayını durdurmaya çalıştı, bunu başaramayınca kendileri Doğu Anadolu Türklerinin sözcüsü olarak hareket edip bu kötü şöhreti düzeltmeye karar verdiler. Trabzon'da kurulan ve Erzurum'daki Müdafa-i Hukuk Cemiyeti ile yakın ilişki içindeki Trabzon Müdafa-i Hukuk Cemiyeti (Erzurum kongresinden sonra bu iki örgüt artık Mustafa Kemal'in önderliğinde birleşmiştir) tanınmış İttihatçı erkanı ile milliyetperver gençler arasından seçilmiş-

tir. Trabzon'daki cemiyetin bir başka güçlü kolu ateşli İttihatçı olan Kayıkçı esnafının başı Yahya Kahya idi. Celal Bayar'ın katkısıyla kurulan İzmir Müdafa-i Hukuk-u Osmanlı Cemiyeti kuruldu ve cemiyet Teceddüt Fırkası ve Türk Ocağı şubelerinin yardımıyla 17 Mart'ta İzmir, Aydın, Denizli, Muğla, Manisa ve Balıkesir'den gelen temsilcilerle bir yerel kongre yaptı. Kongre İttihatçı basın da dahil olmak üzere bütün İttihatçı organlarca desteklendi. Celal Bayar'a göre delegelerin çoğunluğu İttihatçıydı. Milli Mücadelenin bütün önemli isimlerinin Cafer Tayyar (Eğilmez), Ali Fuat (Cebesoy), Kazım Karabekir, Mustafa Kemal (Atatürk), İsmet (İnönü), Kazım (Özalp), in de İttihatçı olduğunu vurgulamak gerekir. Değişik bölgelerde olup milliyetçi davayı destekleyen İttihatçı subaylar da vardı: güneybatıda Mersinli Cemal Paşa, İzmir'le Balıkesir arasında Nurettin Paşa.<sup>9</sup>

Anadolu'da milli direnişin örgütlenmesi daha mütareke imzalanmadan önce fikir aşamasında bulunuyordu ve Mayıs 1919'dan önce İttihatçılar tarafından adımlar atılmaya başlanmıştı. Mustafa Kemal Paşa'da yakın arkadaşlarıyla beraber birtakım toplantılar düzenliyor ve siyasal faaliyetlerde bulunmaktaydı. Ahmet İzzet Paşa başkanlığındaki kabineye girmeye çalışmış ancak başarısızdı. Zürcher'e göre Mustafa Kemal Paşa Nisan 1919'da Anadolu'ya çıkmaya karar vermişti. Daha sonra iktidara gelen Hürriyet ve İtilaf Fırkası ve sadrazam Damat Ferit Paşa keskin bir İttihatçı düşmanıydı. Ali Fuat Cebesoy'un akrabası ve kabinenin üyesi Mehmet Ali Bey sayesinde Karadeniz bölgesindeki Müslümanların Hristiyan halka eziyet ettikleri iddiaları nedeniyle gönderilecek ordu müfettişliği görevini almıştı. Mustafa Kemal Paşa bu görevi alırken Damat Ferit'le görüşme yapmış ve güven telkin etmişti. Mustafa Kemal Paşa'nın bu güveni kazanmasında kuşkusuz Enver Paşa'nın savaş siyasetine karşı oluşu ve Çanakkale savaşla-

rındaki başarısı etkili olmuştur. Genelkurmay Başkanı Kavaklı Mustafa Fevzi Paşa'nın Trakya gezisinde olmasından dolayı Mustafa Kemal Paşa Diyarbakırlı Kazım (İnanç) ile çalıştı ve talimatnameyi öyle bir düzenlediler ki çok geniş yetkiler elde etti. Mustafa Kemal Paşa'nın, Enver Behnan Şapolya'ya anlattığına göre Şakir Paşa yapacaklarından kuşulanmış ve belgeleri imzalamaya cesaret edememiştir. Onları mührüyle mühürlemiş, onu da beli belirsiz yapmıştır.<sup>10</sup> Anadolu'da İttihatçıların örgütlenmesine büyük katkıda buldukları direnişin başına geçmiş ve bu direnişi gerek siyasal alanda kongrelerle ve savaş meydanlarında başarıyla yürütmüş ve bu durum Enver Paşa'nın mücadelenin başına geçme hayallerini sona erdirmiştir. Bunda en önemli etkenlerden birisinin Kazım Karabekir Paşa'nın tavrı önemli rol oynamıştır. Enver Paşa'nın yakın dostu olmasına rağmen, Kazım Karabekir, Mustafa Kemal Paşa'dan yana tavrını koymuştur. Enver Paşa'nın Moskova'daki hareketleri de Ankara tarafından dikkatle takip edilmiş, aleyhinde Ankara yanlısı gazetelerde yayınlar yapılmıştır.

### TÜRKİSTAN VE ŞHADET

Berlin'e kaçan Enver Paşa, ailesi de orada bulunmasına rağmen, Berlin'de durmayarak Moskova'ya gitmiş, Rusların desteğini alarak Anadolu'ya dönüşün yollarını aramış, Bakü Doğu Halkları kurultayına katılmış, burada Bolşevikliğine inanılmayarak konuşmasını kendisinin yapmasına izin verilmediği iddia edilmiştir. Ruslardan aradığını bulamayan Enver Paşa, aldığı davet üzerine Türkistan Türklerini birleştirmek ve Ruslara karşı mücadele etmek üzere Türkistan'a geçmiştir. Buradaki ilk birkaç ayı sıkıntı içerisinde geçmiş, burada kendisinden kuşulanılması sebebiyle Afganistan'da bulunan Buhara Emiri Alim Han'ın adamlarından İbrahim Lakay tarafından esir edilmiş, daha sonra Alim Hanın mektubuyla serbest bırakılmış ve Serleşker-Leşker-i İslam yani ordu

<sup>9</sup> Erik Jan Zürcher, Milli Mücadelede İttihatçılık, İletişim Yayınları.

<sup>10</sup> Zürcher, adı geçen eser.

komutanı tayin edilmiş, emrine asker verilmiştir. Tacik Devletmen Bey 25 bin askeriyle Enver Paşa tarafına geçmiştir. Aynı Şekilde Hafız Beg ve Alim Han'ın Afganistan'a geçmesinden sonra kurulan ilk Buhara Cumhuriyetinin cumhurbaşkanı Osman Hoca'nın Enver Paşa'nın yanına geçmesiyle Türkistan hareketinin lideri olmuştur. Ağustos 1922'de Kurban bayramının ikinci günü bayramlaŐmak üzere askerleriyle toplanan Enver Paşa ileri karakoldan atılan silahları duyunca atına binerek yirmibeŐ kadar askeriyle birlikte silahın atıldığı yere koŐtu ve herkesin harbe iŐtirakini emretti. Ancak Ruslar giderek yaklaŐmıŐlardı ve Enver Paşa her zaman olduğu gibi en önde kılıcıyla birlikte atını Rus makineli tüfeklerinin üstüne sürmüŐ ve bu sırada Şehit olmuştur. Devletmen Bey de atını

Enver Paşa'yı Şehit eden Rus makineli tüfeğinin baŐındaki Rus subayının üstüne saldırmıŐ ve atıyla onu sürüklemiŐ, kafası yerde sürüklenen Rus askeri çizmesinden çıkardığı silahla atının üzerinde intikam hissinden başka bir Şey düşünmeyen Devletmen Beyi de Şehit etmiştir. 41 yaŐında Şehit olan Enver Paşa'nın üstüne Türkistan bayrağı örtölmüŐ ve etrafına nöbetçiler konmuŐ ve cenaze merasimi düzenlenmiş, cenazeye 25.000 insan katılmıŐtır.<sup>11</sup> Mustafa Kemal Paşa, Enver Paşa'nın ölümu üzerine "Hayatı bir destandı, ölümu de bir destan oldu, bırakın uyusun yıldızların altında " demiştir.<sup>12</sup>

---

11 Naci Yengin, Atayurttan Anadolu'ya Buhara Emirliği Türkistan ve Enver Paşa, Bilgeoğuz Yayınları.

12 AYDEMİR, adı geçen eser.



# DENETİM ANILARI

**Derleyen: Ömer YÜREKLİ**  
Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi

## Eşkiya

**B**eytüşşebap' a gidiyoruz teftişe, düldülün sırtında.Şırnak' tan Beytüşşebap' a 3 günde gittik, teftişimizi yaptık, dönüşte ikinci vakti Pervari' ye gitmek üzere ayrıldık.Askerliğini Edirne' de yapmış, oldukça iyi Türkçe bilen katırcımız da bize eşlik ediyor.Bir de baktık, bir tepe üstünde çift fişeklikler kuşanmış, ayakları çıplak, atının üstünde sadece çul bir atlı aşağı doğru iniyor.Geldi, Kürtçe olarak bizim katırcıya bir şeyler söyledi, ben arada "Reji Müfettişi" gibi bir şeyler anlattım.Bu sözü duyunca döndü bize baktı, "Selamette" deyip tepede kayboldu.Adam uzaklaştıktan sonra katırcı; "Aman, bey, sen müfettiş olmasaydın , benim her şeyim gitmişti, katırlar da, üstüm başım da, don gömlek kalmıştım.Sen devletin adamı olduğun için bana dokunmadılar!" dedi.Çünkü bunlar eşkiya.Ama o zamanlar devletin bir otoritesi vardı.Devleti temsil etmek, öyle sanıldığı gibi kolay bir iş değildir...

*(Tekel Müfettişler Derneği yayın organı olan Mayıs-Temmuz 1998 tarihli 2 Sayılı Mazruf Dergisinden alınmıştır.Mazruf Dergisinin de dergide kayıtlı dip nottan, M.Birliği İstanbul Şubesinin*

*Mart 1998 ayına ait Mülkiyeliler Mektubu' undaki emekli Tekel Başmüfettişi H.Mukbil Baskak ile yapılan röportajdan aldığı anlaşılmalıdır.)*

## Genç Müfettiş

Müfettiş olmamın ilk yılları, yürütmüş olduğum soruşturmada o günün bir Grup Müdürü, bu günün bir Daire Başkanının da o günkü Memurun Muhakematı Hakkındaki Yasa kapsamında soruşturmasını yapıyorum.Daire Başkanı ifade alma davetime telefonda olumlu yanıt vermiyor, aynı çatı altında çalışmamıza karşın aynı binada kendisine PTT kanalıyla tebligat yapmama neden oluyor, ama yine gelmiyordu.Raporu bağlamam gerekiyor ve son çare olarak da ihzaren celp etmem gerekiyordu.Durumu Kurul başkanına ilettim, Başkanımız bir üstadımız aracılığıyla kendisini ikna etti ve o kişinin ifadesini aldım.Üstattan nedenini öğrendiğimde " o genç bir müfettiş, ona ifade vermem" yanıtını aldığını öğrendim.Gülüyorum ama, " genç müfettişten" korkulduğunu da ilk defa öğreniyordum.

*(İ.Z. KARAKULAK, Orman G.M. Müfettişi; TEKEL Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından Ağustos*

2008' de yayınlanan "İnhisarlardan Günümüze Tekel Teftiş Kurulu Başkanlığı" albümünden alınmıştır.)

### **Ben Müfettişi Tekel' i İyi Tanıdığı İçin Yönetici Yapmak İstiyorum**

Sayın Atilla Candır Tekel Genel Müdürü iken çok sayıda Müfettiş önemli yönetim birimlerine alındı.O üstün niteliklere sahip insan bunu şöyle açıklamıştı: "Ben Müfettişi taşırayı, kadroları, mevzuatı iyi bildiği, Tekel' i iyi tanıdığı için yönetici yapmak istiyorum. Çalışanın başarısı Tekel' in, dolayısıyla tepe yöneticisinin başarısıdır."

*[Kapanan Tekel Müfettişler Derneğinin yayın organı olan, Ağustos-Eylül 1996 tarihli4 Sayılı Mazruf Dergisinde yer alan Emekli Tekel Başmüfettişi Özcan Ünal tarafından kaleme alınan Sohbet başlıklı yazıdan uyarlanmıştır/alınmıştır.]*

### **Koca Kafalı**

Uşak şubesinde resen teftiş çalışmalarına devam ettiğim günlerde şubenin en hatırlı müşterisi geldi.Yaşlı, palabıyıklı bir çiftçi vatandaşımız.Masamın önüne kadar getirip tanıştırdılar:

-Ahmet amca bak müfettiş bey İstanbul' dan geldi.Seninle de tanıştıralım.

Ahmet amca konuya doğrudan ve ağır bir iç Ege aksanı ile girdi:

-Hoş geldin.Nerelisin sen.Değizlili (Denizlili) misin?

Baktım iş komik bir yere varacak.Hemen bir ara pası verdim:

-Hayır İspartalıyım,

Deyince hafiften kızarak:

-Zaten koca kafandan şüphelenmiştim. Hiç Değizlili birine benzemiyorsun,

Deyince yanımızda duran müdür yardımcısının yüzünün girdiği şekle mi, yoksa adamın verdiği yanıtı mı güleyim bilemedim.

*[Gürdoğan YURTSEVER tarafından yazılıp Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. tarafından Ağustos 2010 tarihinde yayınlanan "Teftiş Anıları" isimli kitaptan alınmıştır.]*

### **Müfettişe Alınan Çaydanlık**

Bir şubede ekip şefi müfettiş ile birlikte yetkili müfettiş yardımcısı olarak 2 kişi teftiş çalışmasındayız.Şubede yapılan çay oldukça kötü ve bunu gerek şube müdürü, gerekse de Operasyon Yönetmeni ile görüşmelerimiz esnasında ilettik.Amacımız çaycının daha özenli olmasını sağlamaktı.Gerçekten de bu konuşmalardan 2-3 gün sonra çaylarda belirgin bir düzelme oldu.

Fakat muhasebe ile ilgili teftiş çalışmalarına başlayınca ve şube giderlerini inceleyince kayıtlarda "müfettişe alınan çaydanlık bedeli" şeklinde bir gider kalemi görünce şok olduk.Şube müdürleri tarafından müfettişlerin götürüldüğü yemeklerin giderlerinin "müfettişlere verilen yemek bedeli" şeklinde giderleştirilmesine zaman zaman rastlamakla birlikte ilk defa böyle bir konuyla karşılaştığımızdan konuyu hemen şube yöneticileri ile paylaştık.

Meğer çayların kötü olmasında çaydanlığın da rolü varmış ve bu konudaki görüşlerimizden sonra şube müdürünün onayıyla yeni bir çaydanlık alınmış, muhasebe kayıtları da yukarıda belirtilen açıklamayla yaratılmış. Sanki çaydanlığın alınmasını biz istemişiz ve çaydanlığı yanımızda götürecekmiz gibi bir düşünceye dayalı bu yaklaşıma özellikle ekip şefimiz çok ciddi tepki verdi ve muhasebe kayıtları hemen düzeltildi.

*[Gürdoğan YURTSEVER tarafından yazılıp Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. tarafından Ağustos 2010 tarihinde yayınlanan "Teftiş Anıları" isimli kitaptan alınmıştır.]*

# İÇİŞLERİ BAKANI İDRİS NAIM ŞAHİN'İN, MÜLKİYE TEFTİŞ KURULUNUN YAZ SEMİNERİNDE YAPTIĞI KONUŞMADAN ALINTILAR\*

“**D**eğerli arkadaşlar, yönetim oluşmadan denetimin oluşması mümkün değildir. Denetimsiz bir yönetimi düşünmek mümkün değildir. Bu iki etkinliğin birbirine mesafeli baktığı dönemler yaşamıştır ama bu dönemler hep istisna olmuştur. Doğru olan yönetimin denetimsiz olmayacağı, denetimin de yönetimin bir parçası olduğudur. Doğru yönetimin, sağlıklı yönetimin, güçlü denetim var ise sağlanabileceği yönündeki anlayış geçmiş zamanların çoğuna egemen olmuştur. Olması gereken de budur.”



“Kürsüde asılı bir söz var ben de bugün muttali oldum. Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün;” Yaptıkları işin doğruluğuna inanan insanlar çalışmalarının denetlenmesinden, karşı fikirler ortaya atılmasından ve tercihleri üzerinde münakaşa yapmaktan rahatsız olmazlar, aksine keyif alırlar” ifa-

\* Alıntılar, İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin'in 09.09.2011 tarihinde Afyonkarahisar'da düzenlenen Teftiş Kurulu Başkanlığı Semineri'nin kapanış töreninde yaptığı konuşma metninden yapılmıştır.

desi bizim için bugün bir düsturdur, bir gerçektir.”



“Bugün yolsuzlukla mücadele ve teftiş kurullarının bu mücadeledeki rolü ve katkısı bulunmaktadır. Ancak müfettişler önleyici rollerinin neler olduğunu değerlendirirken olağan üstü insan olduğu yanlışlığına kapılmamalıdır. Müfettiş korkulan insan olmamalıdır. Güvenilen sevilen saygı duyulan insan olmalıdır. Çekinilen ne olmadır? Çekinilen bizatihi teftişin kendisi olmalıdır. Müfettiş korkulan insan olmamalıdır, ama teftiş ve denetim mercii ve bizatihi denetimin kendisinde korkulan çekinilen dikkate alınan bir kavram, bir merci, bir işleyiş olmalıdır ki, yönetim kendisini kontrol edebilsin, kendisine çeki düzen verebilsin. Zaman zaman değişik akımlar değişik anlayışlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde teftişin bizatihi adına karşı çıkan anlayışlar oldu. Bu anlayışlarla teftiş kurullarına karşı çıkılmakta, ama bu karşı çıkışların sonucunda da yine adı farklı, fakat içeriği tam anlaşılabilen yeni yeni oluşumlara kurumlara fonksiyon verilmeye, hatalar telafi edilmeye çalışılmaktadır. Esasında bu



fantezi yaklaşımlarla çok yeni şeyler yapılmamakta, belki de asırlar ötesinden gelen bir kültürün ibriğinden süzülen oluşmuş bir kurum, bir çalışma tarzı belki de örse-lenmekte, farkında olunmadan kırılmakta, dökülmekte, tahrip edilmektedir. Bu gelişmelerde biraz önce ifade ettiğim gibi teftiş kurullarının ve teftiş fonksiyonunun dışındaki yapının hatası olduğu kadar, öz eleştiri yapmak durumunda olan arkadaşlarımızın da hatası eksigi olabilir.”



“Denetimsiz yönetimin olmadığını, olmayacağını hepimiz biliyoruz, bilmekteyiz. Ama denetimin aynı zamanda yönetimin bir parçası olduğunu ve yönetime yön veren ve yönetime katkı veren bir özelliğinin olduğunu da biliyoruz. Denetimsiz yönetimi şahsen ben düşünmek istemiyorum. Denetim elemanı elbette ki melek değil, ancak yönetimde-kiler hiç de melek değildir. Peki, hangisi melek diye sorarsak, belki biraz daha müfettişler içinde buldukları psikoloji gereği melekliğe daha yakın olabilirler. O halde ne yönetim, ne de denetim tek başına meseleyi çözmez. Bir sorumluluk duygusu içerisinde, bir denge içerisinde yaptığımız, yapacağımız işin sınırlarını iyi bilerek, amacını iyi bilerek ve kendimizi aşan, başka yüksek amaçların da bizim etrafımızı kuşattığını, bizden büyük beklentilerin her zaman her yerde hangi konumda olursa olsun olduğunun farkında olarak, denetimde varlığımızı kişiliğimizi, kimliğimizi kendimizi geliştirerek koruyalım muhafaza edelim.”



“Teftiş kurullarının tarihi yönetimin tarihiyle hemen aynı yaşa sahip, aynı geçmişe

sahiptir. Dönem gelmiştir teftiş kurumları yönetimin içerisinde çok baskın, çok etkin umut bağlanan değil, korkulan birimler kurumlar haline gelmiştir. Aksiyon, reaksiyon ilişkisinde zaman zamanda teftiş kurumları diğer birimlerin, diğer birimlerdeki yöneticilerin farklı bakışları ve oluşturdukları kamuoyu sonucunda, belli kurumlarda ya da genel olarak ülke çapında ülkelerde bu kez sıkıştırılan kontrol altına alınan denetlerken denetlenmeye çalışılan eli kolu bağlanmaya çalışılan kurumlar haline gelmiştir, getirilmiştir. Doğru nedir hangisidir. Doğru hiç biri değildir. İki de doğru değildir. Teftiş kurulları, teftiş bizaleti denetim kontrol olmalıdır. Yönetim eski yönetim, çağdaş yönetim hangisi olursa olsun nereden bakarsak bakalım yönetim kendi içinde kendi kontrolünü sağlamalıdır. Sağlamak zorundadır. Bu kontrolü sağlamanın en formel yolu da yine yönetimin kendi içinde oluşturduğu, koruduğu geliştirdiği ve bir dengede tutabildiği denetim organıyla mümkündür. Asıl olanda işler yapılırken doğru yapılması, kararların doğru verilmesi, işlemlerin doğru yapılması ve denetimin bizaleti işleyiş esnasında doğal olarak hayata geçirilmesi, yani doğru iş yapılmasıdır. Ama herkes kendi dengesinde, kendi sınırları içerisinde kalmalı ve çalışmalıdır.”



“Teftiş Kurulu korkutan değil, korkulan da değil, ihtiyaç duyulan, işaret alınan yer olmalıdır. İstisare edilmeye ihtiyaç hissedilen bir müfettiş kimliği ve kişiliği arzuluyoruz. Nerdeyiz bu bakımdan? Allaha şükür iyi bir yerdeyiz. Kurulumuz iyi bir yerde, bakanlığı-mız iyi bir yerde.”



# TEFTİŞ KURULLARIMIZI TANIYALIM

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı

**Hazırlayan: Necip F. UYGUN**  
Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi

**T**eftiş Kurullarımızı tanıyalım dizisinin ikinci bölümünde yeniden sizlerle beraberiz değerli meslektaşlarım. Bu sayımızda da önceden belirlemiş olduğumuz derneğimizde en fazla üyesi bulunan kurul sıralamasına sadık kalarak SGK Rehberlik

ve Teftiş Başkanlığını tanıyacağız. Rehberlik ve Teftiş Başkanlığını tanıtmak üzere ziyaret ettiğimiz SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanı sayın Mustafa APAYDIN bizlere şunları anlattı:



Rehberlik ve Teftiş Başkanı Mustafa APAYDIN

### 1. Yeni Teftiş Anlayışı

Dünyanın her yerinde ve başta bilişim olmak üzere her alanda sürekli değişim ve çoğu kez gelişim yaşanmakta. Hem uluslar arası her alanda rekabeti yakalamak, hem verimlilik ve mal-hizmet kalitesi üzerine yoğunlaşarak çağa ayak uyduran özel sektör yönetim anlayışının gerisinde kalmamak adına kamu yönetim anlayışında da değişimler zaruri hal almıştır. Bu zorunluluğun fark edilmesi, ülkemiz kamu yönetiminde de reformlar yapılmasını gerekli kılmış ve bu konuda önemli adımlar da atılmıştır. Bu adımların odağı “vatandaş” olmuş; bu odaklanış, kamu hizmetlerinin hızlı ve kaliteli sunulmasını, kamu kurumlarının etkililik ve verimliliği benimsemesini, işlemlerin basitleştirilmesini beraberinde getirmiştir.

“Vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışı” çerçevesinde kamu idareleri yeniden yapılandırılırken, ülkemizdeki en önemli denetim birimleri olan teftiş kurullarının bunun dışında kalmasını beklemek gerçekçi olmazdı. “Denetim”in, “yönetim”in ayrılmaz bir parçası ve çok önemli bir fonksiyonu olduğu düşünüldüğünde değişim ve dönüşüm konu olması kaçınılmazdı, hatta insan kaynakları kalitesi de dikkate alındığında; öncülük etmesi beklenirdi.

Kamu yönetimindeki reformların, denetim birimlerine ve anlayışına en önemli dört yansımasının ilkinin “rehberlik edici anlayış” olduğu, rahatlıkla ifade edilebilir. Nitekim yeni ihdas edilen yahut yapısı değiştirilen denetim birimlerinin adına “rehberlik” kelimesi eklenmiştir, eklenmektedir.

Bu şekilde ülkemizde ilk kurulan denetim birimi, Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı olmuştur. Kanun koyucu, bu başkanlığa ve müfettişlere “rehberlik etme” görevini de vermiş, teftiş ve denetimlerin “rehberlik edici anlayışla” yapılmasını öngörmüştür. Sosyal Güvenlik Kurumundan sonra, bazı bakanlık, kurum ve kuruluşlarda da adlarında bazı farklılıklar olmakla birlikte, ihdas edilen teftiş kurullarında vazgeçil-

mez anlayış ve ibare “rehberlik” olarak benimsenmiştir.

Kamu yönetimlerinde yapılan reformların, teftiş kurullarına ikinci önemli yansımasının, benzer işi yapan denetim birimlerinin tek çatı altına alınması, birleştirilmesidir. Sosyal Güvenlik Kurumu Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, bu konuda da önemli bir örnektir. Zira, SGK çatısı altında birleştirilen üç sosyal güvenlik kurumunda, daha ziyade personel inceleme ve soruşturması ile iç denetimler yapmaya odaklanmış üç teftiş kurulu ve işyerleri, sigortalılar, kaçak sigortalılık ve sigorta olayları soruşturmaları yapmaya odaklanmış bir teftiş kurulu olmak üzere, dört teftiş kurulu bulunmaktaydı. Kapatılan üç kurumun dört teftiş kurulunun birleştirilmesi yönünde tecelli eden irade-i milliye, aradan geçen yaklaşık 5 yıl içerisinde çok önemli ve faydalı sonuçlar vermiştir.

Reformların teftiş kurullarına üçüncü yansımasını, “teftiş kurulu” ibaresinden vazgeçilmesi olarak ifade etmek gerekiyor. Çoğu müfettişler, meslektaşlarımız, bu değişiklikten pek fazla hoşnut olmasa da gerçekçi yaklaşımı elden bırakmamak zorundayız. “Kurul” kavramı, eşit veya farklı ağırlıkta oy kullanma hakkına sahip üyelerden meydana gelen ve oy çokluğuyla karar alan kişiler topluluğu veya örgüt modeli olarak tarif edilebilir. Ülkemizdeki teftiş birimlerinin halen birçoğunun adında “kurul” kelimesi bulunsa da bu birimlerde karar alma sürecinin oylamayla veya gerçek anlamıyla “kurul” şeklinde çalışmayla alınmadığı, herkesçe bilinen bir gerçektir. Bu sebeple, “kurul” kelimesinin terk edilmesi, makul karşılanmalıdır.

Yeni denetim anlayışında, şikâyete bağlı (plansız) teftişler yapmanın ötesinde “risk analizlerine dayalı” planlı teftişler öne çıkarılmaktadır. Bu şekilde, teftiş edilecek yer ve sektörlerin daha isabetli ve objektif olarak belirlenmesi mümkündür. Bu, aynı zamanda, çok kaliteli ve nitelikli insan kaynaklarına sahip olan teftiş birimlerinin en etkili ve verimli biçimde çalışmasını temin etmektedir.

Yeni denetim anlayışının “cezalandırma” değil, “iyileştirme” odaklı olduğunu ve olması gerektiğini de burada vurgulamakta fayda görüyorum. Denetim ve teftişlerin ana gayesi, hata bulmak, idarenin yerini almak, suçlu oluşturmak değil; denetim ve teftişlerden elde edilen bilgi ve deneyimleri, bağlı olduğu makama sunarak idarenin gelişmesine katkıda bulunmak olmalıdır.

Bu yazının aslî konusunun başkanlığını yürütmekte olduğum SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının tanıtılması olduğunu bilmekle birlikte, ülkemizdeki teftiş alanındaki reform amaç ve özelliklerine buraya kadar

Ankara, İzmir ve İstanbul illerimizde kurulu bulunan görev merkezlerinde (grup başkanlıkları) görev yapmaktadırlar. İstanbul İlimizde iki grup başkanlığı bulunmaktadır. Grup başkanlıklarında görev yapmakta olan müfettişlerin de kadroları merkez teşkilatındadır. Rehberlik ve Teftiş Başkanına yardım, refakat müfettişlerince yapılmaktadır. Refakat Müfettişleri, çalışmalarını komisyonlar halinde sürdürmektedir. Bunlar, Program ve Görevlendirme Komisyonu, Proje Geliştirme, Rehberlik ve Uzlaşma Komisyonu, İstatistik ve Veri Analizi Komisyonu, Personel, Hakediş ve Arşiv Komisyonu, İhbar, Şikâyet ve Bİ-



SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığını Ziyaret

değinememin sebebi, başkanlığımızın, birçok “ilk” uygulamaya konu olmasıydı. Bu noktada SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığına daha yakından bakalım.

## 2. Başkanlığımızın Yapısı, Statüsü ve Müfettiş Sayısı

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı, doğrudan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanına bağlı olarak ve Başkan adına görevlerini ifa etmektedir. Müfettişlerimiz hali hazırda

MER Komisyonu, Rapor Okuma Komisyonu ve Mevzuat ve İhtilafli Konular Komisyonu olarak belirlenmiştir. Müfettişlerce tanzim edilen her türlü raporlar, rapor okumakla görevlendirilen müfettişlerce okunmakta ve değerlendirilmektedir.

Başkanlığımızın, kapatılan SSK Sigorta Teftiş Kurulu ile SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur teftiş kurullarının birleşmesiyle



Rehberlik ve Teftiş Başkanlığınca Hazırlanan Rehberler

kurulduğunu daha önce ifade etmiştim. Başkanlığımızın görev, yetki ve statüsü, 5502 sayılı Kanun ve bu kanuna istinaden yürürlüğe konulan SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliğiyle belirlenmiştir. Fiilen 2007 yılı Nisan ayında oluşturulan başkanlığımızda, o tarihte yaklaşık 550 müfettiş bulunmaktaydı. Çeşitli idarî kademelere geçilmesi, başka kurumlara gidilmesi, emeklilik gibi bir yandan azalan müfettiş sayısını telafi edebilmek amacıyla açılan müfettiş yardımcılığı giriş sınavları neticesinde göreve başlayanlardan bugün itibarıyla 94 müfettiş yardımcısı görev yapmakta olup 19 müfettiş yardımcısının daha içinde bulunduğumuz Eylül ayı içerisinde göreve başlanması beklenmektedir. Öte yandan; 2011 yılı Ekim ayında yapılacak sınav için ilan ve sınav başvuru süreci de tamamlanmış bulunmaktadır. Ekim Göreve başlaması beklenen 19 müfettiş yardımcısıyla birlikte, başkanlığımızda kadrosu bulunan müfettiş sayısı 600'e yaklaşacaktır. Kadrosu müfettiş olmakla birlikte, birçok meslektaşının, gerek kurum içerisinde ve gerekse kurum dışında idarî kademelerde görev yapmakta olduğunu da belirtmek isterim.

### 3. Görev Türleri

Başkanlığımızca yürütülmekte olan görev ve faaliyetleri üç kategoride ele almaktayız: Teftiş, rehberlik ve uzlaşma

#### 3.1. Teftiş Faaliyetleri ve İstatistikî Veriler

Teftiş ve denetim faaliyetlerini üç ana grup halinde ele alıyoruz. Bunları genel hatlarıyla izah edelim.

##### 3.1.1. Kurum Dışına Yönelik Sosyal Sigorta Denetimleri

Kayıt dışını önlemeye yönelik denetimlerle sigorta olayları inceleme ve soruşturmaları bu başlık altındadır. Kayıt dışını önlemeye yönelik denetimler "planlı" ve "plansız" denetimler olarak ikiye ayrılmaktadır. Planlı denetimler, daha ziyade, risk analizine dayalı Sektörel asgarî işçilik incelemelerini içermektedir. İhbar ve şikâyetlere bağlı denetimler, özel bina inşaatları ve ihale konusu iş incelemeleri, iş kazası ve meslek hastalıkları soruşturmaları, plânsız denetimlerin en önde gelenleridir.

Planlı denetim başlığı içerisinde yer alan asgarî işçilik incelemeleri, sektör veya alt

sektörler için başkanlığımızca hazırlanarak müfettişlerimize dağıtılmış olan "denetim rehberleri" çerçevesinde yapılmaktadır. Şu ana dek 19 sektör için tamamlanan denetim rehberlerinin sayısı, 2011 sonu itibariyle 25'e çıkarılacaktır. Risk analizleriyle belirlenen sektörlerde, denetim rehberleri ışığında yapılan asgarî işçilik incelemelerinde tespit edilen kayıt dışı sigortalı sayısı, klasik ve plansız denetimlere oranla yaklaşık 6,5 kat (%651) isabet oranına sahiptir. Planlı asgari işçilik incelemeleri, diğer incelemelere göre kaçak prim matrahı tespitinde yaklaşık 6 kat (%624) ve idarî para cezalarında da yaklaşık 5 kat (%520) daha etkilidir. Bu hesaplamalar, 01.01.2008-31.12.2010 döneminin denetim verilerine istinaden yapılmıştır.

01.01.2008 tarihinden 31.07.2011 tarihine kadar 39.976 işyerinde teftiş ve denetim yapılmış; bu işyerlerinden 3.025'inin kayıtsız (kaçak) olduğu tespit edilmiştir. Aynı dönemde denetimi yapılan 698.918 çalışmamızdan 34.397'sinin kaçak çalıştırıldığı tespit edilerek kayıt altına alınmaları sağlanmıştır. Bu dönemde tespit edilen kaçak prim matrahı 435,5 milyon lira olarak karşımıza çıkmıştır.

2008 yılı başından bu yana planlı asgarî işçilik denetimine konu edilen işyeri sayısının 1.745 olduğunu, bu denetim türüne daha fazla insan kaynağı ve zaman tahsisi için gerekli alt yapı çalışmalarını devam ettirdiğimizi de ifade edelim.

Bahse konu dönemde soruşturması tamamlanan iş kazası sayısı 13.028'dir

### 3.1.2. Sağlık Alanı Denetimleri

Kurumumuzun sağlık giderlerinin her geçen gün artmakta olduğu bilinmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumuna bağlı hastanelerin ve diğer sağlık tesislerinin 2005 yılında Sağlık Bakanlığımıza devredilmesiyle başlayan, sonra sosyal statüsü farklı olsa da her vatandaşımızın -özel hastaneler dahil- her hastaneye gidebilme ve SSK kapsamındaki nüfusa serbest eczanelerden ilaç alma imkanının getirilmesiyle devam eden reformlar, vatandaşlarımızın daha hızlı ve kaliteli sağlık hizmeti almasını sağlayarak vatandaş

memnuniyetini ve bu arada bunun maliyetini de artırmıştır. SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığımız, sağlık alanında var olan usulsüzlükleri ve haksız kazanımları önlemek ve tespit etmek için de teftiş ve denetim çalışmalarını yerine getirmektedir. Bu alanda hastane(kamu, üniversite, özel), tıp merkezi, eczane ve diğer sözleşmeli sağlık hizmet sunucuları üzerinde çeşitli teftiş, inceleme ve soruşturmalar yürütülmektedir. Bu alanlarda "plânlı" ve "plânsız" denetimler yapılmaktadır. Plânlı denetimler, kısaca MEDULA adı verilen sistemdeki veriler ve Eczane provizyon verileri kullanılarak yapılmaktadır.

Yukarıda bahsedilen 01.01.2008-31.07.2011 döneminde 473 hastanenin, 1.224 eczanenin, 37 optik firmasının, 187 tıbbî malzeme firmasının ve 228 diğer sağlık hizmet sunucusunun teftiş ve incelemeleri tamamlanmıştır. Bu denetimler neticesinde 8 hastane, 407 eczane, 29 optik firması ve 8 diğer sağlık hizmet sunucusu hakkında sözleşme feshi önerilmiştir. Bu alanda 2009 yılı başından itibaren yapılan denetimlerde tespit edilen kurum zararı 134 milyon liranın üzerindedir.

Teftiş ve denetimlerin psikolojik etkileri çoğu kez ölçülmemekle birlikte, Ankara ilinde yapılan hastane denetimlerinde yapılan hesaplamalar, denetimin psikolojik etkisinin, tespit edilen kurum zararı rakamlarının çok üzerinde olduğunu ortaya koymuştur.

### 3.1.3. Kurum İçi Denetimleri

Başkanlığımız, birçok kurum personeli ve teşkilatı üzerinde de teftiş ve soruşturmalar, ön incelemeler gerçekleştirmekte olup, bu alanda da istatistikî verileri derlemektedir. İnceleme ve soruşturmalara ek olarak ünite (birim) teftişlerine yeterli zaman ayrılmıştır. Bu başlık altında özellik eden bir denetim 2010 yılında gerçekleştirilmiş; önceden belirlenmiş performans hedefleri doğrultusunda 81 SGK il müdürümüz hakkında, eş zamanlı olarak "personel performans denetimi" gerçekleştirilmiş ve mukayeseli sonuç raporuna bağlanmıştır.

### 3.2. Rehberlik Faaliyetleri

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı çatısı altında birleştirilen teftiş kurullarından bir tanesi, "rehberlik" yaklaşım ve fonksiyonuna oldukça aşina idi. Nitekim 2003 yılından itibaren her yıl çeşitli sosyal kesim mensup ve temsilcilerine rehberlik-bilgilendirme faaliyetleri yapılmıştır. Rehberlik, kanunî bir görev haline geldikten sonra, ilk olarak 2008 yılında organize bir şekilde ele alınmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, üç alt faaliyet türünden bahsetmemiz gerekiyor.

#### 3.2.1. Kurum Dışına Rehberlik

Kurumumuzun hizmet vermekle yükümlü bulunduğu, Kurumumuzun denetim alanında bulunan sosyal ve meslekî kesimlere verilen rehberlik hizmetleri. Bu hizmetler de muhtelif şekillerde yapılmaktadır.

**3.2.1.1. Risk analizleri neticesinde asgarî işçilik incelemesine tâbi tutulmasına karar verilen sektörler içerisinde yer alan işyerlerinin bağlı ve üye oldukları meslek kuruluşlarına, dernek yönetimlerine vs denetim öncesinde yazılı ve elektronik ortamda bilgilendirme notları gönderilmekte ve talep gelmesi halinde müfettişlerimizce bu çerçevede bilgilendirme toplantıları yapılmaktadır. Mesleki kuruluş ve dernek yönetimlerine gönderilen bilgilendirme notlarının tüm üyelerine dağıtılması, resmî yazılarla istenilmektedir.**

**3.2.1.2. Gerekli hallerde illerimizde plânlı bir şekilde ilgili sosyal kesimlere yönelik seminerler ve toplantılar düzenlenmektedir. 2008 yılının son çeyreğinde 79 ilimizde, sosyal güvenlik reformu hakkında düzenlediğimiz bilgilendirme toplantıları, bunun iyi bir örneğidir.**

**3.2.1.3. İhtiyaç bildiren kamu kurum ve kuruluşlarına, sosyal kesim temsilciliklerine, üniversiteler vs bilgilendirme toplantıları düzenlenmektedir.**

Kurum Çalışanlarına Rehberlik inceleme

ve denetim rehberleri ile meslek içi eğitimler bu kapsamda değerlendirilmektedir.

**3.2.2. Müfettişlerimiz, plânlamalar çerçevesinde bilhassa taşra birim personelimize rehberlik toplantıları yapmak üzere görevlendirilmektedir.**

**3.2.3. Müfettişlerimize Rehberlik Genel ve sektörlere özel olarak hazırlanarak müfettişlerimize dağıtım yapılan teftiş,**

#### 3.3. Uzlaşma Faaliyetleri

Sürekli işyeri vasfındaki işyerleri üzerinde yapılan asgarî işçilik incelemeleri neticesinde ortaya çıkan her türlü kurum alacağı üzerinde uzlaşma faaliyetleri, 5502 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik hükümleri çerçevesinde, müfettişlerimizden teşekkül eden ve grup başkanlıkları nezdinde ihdas edilen uzlaşma komisyonlarınca yerine getirilmektedir.

SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı çatısı altında 2007 yılı başlarında bir araya gelen ve eski uzmanlık alanları, gelenekleri farklı olan müfettişlerimizin kaynaşmaları ve her birinin yeni görevlerine uyum sağlamaları çalışmalarımızla literatürümüze yeni giren rehberlik ve yeni denetim anlayışının yerleştirilmesi çalışmalarımız bir arada ve eş zamanlı olarak yürütülmüştür. Her iki alanda da çok önemli mesafeler kat edilmiş ve artık, eski uzmanlık alanlarının ne olduğuna bakılmaksızın, bütün müfettişlerimize, SGK Rehberlik ve Teftiş Başkanlığının görev alanına giren her türlü iş verilebilmektedir.

Değişim ve gelişime ayak uydurmak bir süreçtir. Başlangıçta zor gözükse de ekip çalışmasıyla, büyük gayretlerle bu hedefe ulaşmak; dönüşümü gerçekleştirmek hiç de zor değildir. Ülkemizdeki bütün denetim birimlerinin, teftiş kurullarının, milletimize en doğru hizmeti en adil ve kısa süreler içerisinde verebilecek şekilde yeniden yapılanma çalışmalarına bizzat teftiş kurullarının ve bu arada, müfettişlerin üyesi buldukları çok önemli bir dernek olan DENETDE'nin ön ayak olması temennimizdir.

# ÖRNEK YARGI KARARLARI

**Derleyen: Şafak BAŞA**  
Mülkiye Başmüfettişi

## A) DANIŞTAY KARARI:

Danıştay İkinci Dairesinin, Esas No : 2004/1631, Karar No : 2005/2474 sayılı kararı:

**Kararın Özeti:** Teftiş Kurulunda Başmüfettiş olarak görev yapan davacının, Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde düzenlenen esas ve usullerle verilen görev ve yetkiler dahilinde görevlendirilmesi gerekirken, süresi belirsiz teftiş ve denetim hizmetlerine uygunluk göstermeyen uzmanlık alanı dışındaki bir konu ile görevlendirilmesi işleminde kamu yararı ve hizmet gereği yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı hakkında.

**Temyiz İsteminde Bulunan (Davacı):** ...

**Karşı Taraf:** Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü - RİZE

**İsteğin Özeti:** Trabzon İdare Mahkemesi'nin 15.3.2001 günlü, E:2000/1130, K:2001/214 sayılı kararının, dilekçede yazılı nedenlerle temyizden incelenerek bozulması isteminden ibarettir.

**Cevabın Özeti:** Savunma verilmemiştir.

**Danıştay Tetkik Hakimi:** S. Sema Kabukçu

**Düşüncesi:** Başmüfettiş olarak görev yapan davacının, Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde düzenlenen esas ve usullere aykırı olarak pazarlama dairesinin sorunları ile ilgili konularda inceleme ve araştırma yapmak üzere, süresi belirsiz görevlendirilmesi işleminde hukuka uyarlık görülmediğinden İdare Mahkemesince verilen kararın bozulması gerektiği düşünülmektedir.

**Danıştay Savcısı:** Semra Şentürk

**Düşüncesi:** Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunda başmüfettiş olarak görev yapmakta olan davacının, Çaykur Diyarbakır Bölge Müdürlüğüne bağlı illerde çalışma programı kapsamında, gerekli incelemelerin yapılması amacıyla görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davayı reddeden İdare Mahkemesi kararının temyizden incelenerek bozulması istemidir.

Teftiş Hizmetleri diğer hizmetlerden ayrı olarak düzenlenmiş olup, teftiş hizmetlerinde görev yapan müfettişlerin, mevzuatta Teftiş Kurulu Başkanlığına verilen görev ve yetkiler dahilinde görevlendirilmeleri mümkündür.



Dosyanın incelenmesinden, görevlendirme konusu ve kapsamı dikkate alındığında, görevlendirme işleminin teftiş ve denetim hizmetlerinden beklenen amaca uygunluk göstermediği anlaşılmakla, hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, temyiz isteminin kabul edilerek, idare mahkemesi kararının bozulması gerektiği düşünülmüştür.

### TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay İkinci Dairesi'nce işin gereği düşünüldü:

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunda, başmüfettiş olarak görev yapmakta olan davacı, Çaykur Diyarbakır Bölge Müdürlüğüne bağlı illerde belirlenen çalışma programı doğrultusunda gerekli incelemelerin yapılması amacıyla görevlendirilmesine ilişkin Teftiş Kurulu Başkanlığının ... gün ve ... sayılı işleminin iptali istemiyle dava açmıştır.

Trabzon İdare Mahkemesi'nin 15.3.2001 günlü, E:2000/1130, K:2001/214 sayılı kararıyla; dava konusuna ilişkin görevlendirme işleminin davalı kurumun yurt içi pazar payının daralması sebebiyle bu daralma nedenlerinin araştırılması isteğinden kaynaklanan bir görevlendirme işlemi olması ve ilgili yönetmelik hükümleri gereği bu tür iktisadi konuların araştırılmasının da Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasında sayılması sebebiyle dava konusu işlemde mevzuata aykırı bir yön bulunmadığı sonucuna varıldığından davanın reddine karar verilmiştir.

Davacı, sözkonusu konuların araştırılması yönündeki talebin Teftiş Kurulunda görev yapan bir başmüfettiş tarafından yerine getirilmesinin zorunlu olmadığını, bugüne kadar böyle bir uygulamanın yapılmadığını, geçici görevlendirmenin süresinin belirsiz olduğunu asıl sebebin cezalandırma olduğunu ileri sürerek İdare Mahkemesi kararının temyizen incelenerek bozulmasını istemektedir.

657 sayılı Yasada memurların kurumun içinde geçici olarak görevlendirilmesi ile ilgili bir düzenleme yer almamakla birlikte belli bir hizmetin yürütülmesini sağlamak için zorunlu nedenlerin doğması halinde memurun süresi belli edilmek koşuluyla geçici olarak görevlendirilebileceğini kabul etmek idari işleyişin düzeni açısından gerekli kurallara bağlanmış olup, memurların görevlendirilmeleri konusunda idareye tanının takdir yetkisi mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı amacı ve hizmet gereği ilkeleriyle sınırlı olduğu, takdir yetkisine dayalı olarak tesis edilen işlemlerin hukuken geçerli sebeplere dayanması gerektiği İdare Hukukunun bilinen ilkelerindedir.

Dava dosyasının incelenmesinden, davacının Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunda kıdemli başmüfettiş olarak iki yıl Teftiş Kurulu Başkanlığı görevini vekaleten yürüttüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı görevine kıdemsiz bir müfettişin atanması işlemine karşı açtığı davada yürütmenin durdurulması kararı verildiği ve bilahare 2.6.1999 gün ve E:1999/147, K:1999/658 sayılı iptal kararı verilmesi üzerine müfettişin asaleten atanmasının geri alındığı, Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 6. maddesinde yapılan değişiklik uyarınca aynı şahsın anılan göreve önce vekaleten sonra yeniden asaleten atandığı, bu işleme karşı davacının ikinci kez dava açtığı ve bu dava devam ederken Teftiş Kurulu Başkanlığının ... gün ve ... sayılı işlemi ile Diyarbakır Pazarlama Bölge Müdürlüğüne bağlı il merkezleri ile ilçeler ve beldeleri kapsayan yerleşim birimlerinde 13 madde başlığı altında toplanan inceleme konularıyla ilgili çalışma planının gereğini yerine getirmesi amacıyla dava konusu görevlendirme işleminin tesis edildiği anlaşılmaktadır.

**Bu durumda Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulunda başmüfettiş olarak görev yapan davacının, Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde düzenlenen esas ve usullerle verilen görev ve yetkiler dahilinde görevlendirilmesi gerekirken pazarlama dairesi-**

nin sorunları ile ilgili konularda inceleme ve araştırma yapmak üzere süresi belirsiz, teftiş ve denetim hizmetlerine uygunluk göstermeyen uzmanlık alanı dışındaki bir konu ile görevlendirilmesi işleminde kamu yararı ve hizmet gereği yönünden hukuka uyarlık görülmediğinden aksi yöndeki mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulüyle Trabzon İdare Mahkemesi'nce verilen 15.3.2001 günlü, E:2000/1130, K:2001/214 sayılı kararın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1/b. fıkrası uyarınca bozulmasına, aynı maddenin 3622 sayılı Kanun'la değişik 3. fıkrası gereğince ve yukarıda belirtilen hususlar da gözetilerek yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen Mahkeme'ye gönderilmesine, 11.7.2005 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.

#### B) YARGITAY KARARI:

**Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 2006/4. MD-38 E., 2006/94 K. sayılı kararı:**

**Kararın Özeti:** Başbakanlık teşkilatında görevli olanlar haklarında soruşturma izninin bizzat başbakan tarafından verileceği hakkında. Bu kararda ayrıca görevi ihmal suçunu işleyerek bankanın zararının ziya-deleşmesinin müsebbibi olan şahsın hukuki durumu ile kamu davası açılabilmesi usul ve şekil şartları da tartışılmıştır.

**İçtihat Metni:** Sanık A.... S.... D... hakkında Yargıtay C.Başsavcılığınca 17.01.2005 gün ve 70-1 sayılı iddianame ile özetle; "Hazine Müsteşarlığının en üst amiri konumunda bulunan sanık Müsteşarın, Egebank'ın bir kısım yöneticilerinin imza yetkilerinin kaldırılması ile ilgili raporu uygulamaya koyması ve bu bağlamda dönemin Devlet Bakanından onay alarak raporda "sorumlular" bölümünde ismi geçen ilgililerin, imza yetkilerinin kaldırılmasını sağlaması gerekirken bu görevini yapmayarak bankanın zararının artmasına neden olarak, görevi ihmal suçunu işlemiştir.

Zira, gerek mülga 3182 sayılı Yasanın 62. maddesi gerekse de 23.6.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4389 sayılı Yasanın 9. maddesinin 5/b bendi, hükmü gereğince; bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürdükleri tespit edilen banka mensuplarının, haklarında kanuni kovuşturma istenmesini müteakip Kurulun (ancak; belirtilen tarihte henüz Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Üst Kurulu oluşturulmadığı için, sözü edilen Yasanın geçici 1. maddesi gereğince ilgili Bakanın) talebi üzerine, raporda ismi belirtilen yöneticilerin geçici olarak imza yetkilerinin kaldırılması zorunludur. Bu yetkinin kullanılmasında yasa koyucu, işlemi gerçekleştireceklere her hangi bir takdir hakkı bırakmamıştır. Diğer bir ifade ile bu işlemi yapmayan sanık, 4389 sayılı Yasanın 4. maddesinin kendisine yüklediği görevini ihmal etmiştir. Kaldı ki, bankanın tasfiyesini öngören ve 1.7.1999 tarihinde Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü kayıtlarına giren R-4,4,5 sayılı rapor da göz önüne alındığında bu tedbirin bir an önce uygulanmasında çok büyük kamu yararı olduğu da açıktır." iddiasıyla sanığın 765 sayılı TCY.nın 230. maddesi uyarınca cezalandırılması istemiyle kamu davası açılmıştır.

Yargıtay 4. Ceza Dairesince yapılan yargılamada 19.01.2006 gün ve 35-2 sayı ile; "Sanık hakkında Ankara C.Başsavcılığınca soruşturma izni istenme tarihi olan 4.12.2003 tarihinden, Devlet Bakanı Ali Babacan tarafından verilen ve geçersiz sayılan soruşturma izni tarihi olan 30.4.2004 tarihine kadar, izin istenme süresi 765 sayılı TCY.nın 107. maddesi uyarınca zamanaşımı süresinin durduğu kabul edilerek 17.1.2005 tarihli iddianame ile mahkememize dava açılmıştır.

765 sayılı TCY.nın 107. maddesi uyarınca zamanaşımı süresinin durması için iznin, mevzuata ve uygulamaya uygun olarak verilmesi gerekir. Aksi takdirde zamanaşımı süresini durdurmaz. Çünkü yasal olmayan bir şekilde verilmiş izin hukuki sonuç doğurmaz. İzin davanın açılması için ön koşuldur.

Nitekim mahkememizce de usulüne uygun şekilde izin alınmadan dava açılması nedeniyle, yargılama koşulu gerçekleşmediğinden, yargılamanın durdurulmasına karar verilmiş, bunun üzerine Başbakanlıkça yapılan inceleme sonucu yönetime uygun olarak soruşturma izni verilmiştir. Bu bağlamda usul ve yasaya aykırı olarak verilen soruşturma izni ve kararlar zamanaşımı süresini durdurmayacağından, sanık hakkında Devlet Bakanı A.. Babacan tarafından yasaya aykırı olarak verilen soruşturma izni ile ilgili usulü işlemler zamanaşımı süresini durdurmayaacağından suç tarihi olan 06.01.2000 tarihinden, iddianame ile mahkememize davanın açılma tarihi olan 17.01.2005 tarihine kadar 765 sayılı TCY.nın 102/4. maddesinde öngörülen 5 yıllık asli zamanaşımı süresi dolduğundan 5237 sayılı TCY.nın 7/2, 223 ve 765 sayılı TCY.nın 102/4. maddesi uyarınca sanığın üzerine atılan görevi savsama suçundan dolayı açılan davanın düşmesine karar verilmiştir. [Dönmezer, Erman, C III, s. 276-278 mevzuat ve uygulama uyarınca verilmemiş izin veya kararın zamanaşımı süresini durdurmayaacağı, yine bir bekletici meselenin bulunması için, açılacak veya açılmış bulunan davanın devamı niteliğinde olmayan bir meselenin çözümlenmesi gerekir, yoksa dava zamanaşımı durdurucu etki yapmaz diyerek, kararımız doğrultusunda görüş bildirmişlerdir]” gerekçesiyle sanık hakkındaki kamu davasının, 5237 sayılı TCY.nın 7/2 ve 765 sayılı TCY.nın 102/4. maddeleri uyarınca zamanaşımı nedeniyle düşürülmesine karar verilmiştir.

Hükmün Yargıtay C.savcısı tarafından, zamanaşımının, Ankara C.savcılığınca soruşturma izni istendiği 04.12.2003 tarihi ile Başbakanlık tarafından soruşturma izninin verildiği 14.04.2005 tarihleri arasında durduğu, suç tarihi dikkate alındığında halen zamanaşımı süresinin dolmadığından davanın düşürülmesinin yasaya aykırı olduğundan bahisle temyiz edilmesi üzerine dosya, Yargıtay C.Başsavcılığının “bozma” istekli,

19.02.2006 günlü tebliğnamesi ile Yargıtay Birinci Başkanlığına gönderilmekle, Ceza Genel Kurulunca okundu, gereği konuşulup düşünüldü;

### TÜRK MİLLETİ ADINA

Sanık hakkında Yargıtay C.Başsavcılığınca 17.01.2005 günlü iddianame ile 765 sayılı TCY.nın 230. maddesi uyarınca cezalandırılması istemiyle açılan kamu davasında;

Yargılamaya başlayan Yargıtay 4. Ceza Dairesince 17.03.2005 gün ve 4-15 sayı ile; “3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanununun 4. maddesinde; Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiri olduğu belirtilmektedir.

4483 sayılı Yasanın 3. maddesinin eski ve 5232 sayılı Yasayla değişiklikten sonra da Başbakanlık ile bağlı kuruluşların merkez teşkilatında görevli olanlar haklarında soruşturma izninin bizzat Başbakan tarafından verileceğini, yokluklarında ise bu yetkinin ancak vekilleri tarafından kullanılabilceğini öngörmüştür.

Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinde, Başbakan Yardımcıları ile Devlet Bakanlarının soruşturma izni verme yetkilerinin bulunmadığı, bizzat Başbakana ait olan bu yetkinin Devlet Bakanlarına devrinin mümkün olmadığı, teşkilat yasalarında yer alan yetki devri ile ilgili hükümlerin, sadece o kuruluşun teşkilat yasasındaki yetkileri kapsadığı, 4483 sayılı Yasada yetki devri ile ilgili bir hükme yer verilmediği, bunun nedeninin yetkinin bizzat yetkilisi veya vekili tarafından kullanılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.” gerekçesiyle Başbakan tarafından verilmiş soruşturma izni bulunmadığından ve yargılama koşulunun gerçekleşmediğinden yargılamanın durdurulmasına karar verilmiştir.

Başbakan tarafından 14.04.2005 tarihinde soruşturma izni verilmesi ve bu karara vaki itirazın Danıştay 1. Dairesinin 14.07.2005 gün ve 504-953 sayılı kararıyla reddedilmesi

üzerine yargılamaya devam eden Yargıtay 4. Ceza Dairesince 19.01.2006 gün ve 35-2 sayılı ile zamanaşımı nedeniyle kamu davasının düşürülmesine karar verilmiş, bu hüküm Yargıtay C.Başsavcılığınca, dava zamanaşımının durma süresinin yanlış hesaplandığı, esasen henüz sürenin dolmadığından bahisle temyiz edilmiştir.

Görüldüğü gibi somut olayda çözümlenmesi gereken hukuki uyumsuzluk, dava zamanaşımının hangi tarihte durup, yeniden işlemeye başladığının saptanması, buna bağlı olarak da zamanaşımının gerçekleşip gerçekleşmediğinin belirlenmesi noktasında toplanmaktadır.

İncelenen dosya içeriğine göre;

Ankara C.Başsavcılığı, Hazine Müsteşarlığına hitaben yazdığı 04.12.2003 gün ve 66403 sayılı yazıda özetle; TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonunca, E.....'ın bir kısım yöneticilerinin imza yetkilerinin kaldırılmasına işaret eden murakıplar raporunun 4 ay Murakıplar Kurulunda, 3 ay da Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünde bekletildikten sonra, bankanın 22.12.1999 tarihinde fona devredilmesini müteakip 06.01.2000 tarihinde bakan onayına sunulduğundan bahisle, bu raporun gereğini yerine getirmekte geciken Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu Başkanlığı ve Banka Kambiyo Genel Müdürlüğü yöneticileri ile Hazine Müsteşarı ve ilgili müsteşar yardımcısı haklarında suç duyurusunda bulunulduğu; Hazine Müsteşarı S... D... hakkındaki evrakın 4483 sayılı Yasanın 12. maddesi uyarınca tefrik edilerek Yargıtay C.Başsavcılığına gönderildiği, sayılan diğer görevliler haklarında işlemlerin de birlikte yürütülebileceğinin düşünüldüğü, daha önce 4483 sayılı Yasa uyarınca adı geçenler haklarında bir işlem yapılmışsa onun sonucundan bilgi verilmesi, yapılmamış ise yazının soruşturma izni istemi olarak değerlendirilerek gerekli işlemlerin yapılması talep edilmiştir.

Olayın intikal ettirildiği Devlet Bakanı A.... B.... 17.02.2004 tarihinde Başbakanlık Teftiş

Kuruluna yazdığı yazıda, 4483 sayılı Yasa uyarınca ön incelemenin Başbakanlık müfettişlerince yapılmasını talep etmiş, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı 18.03.2004 gün ve 66 sayılı yazı ile durumu bildirerek Başbakan'dan bu konuda görevlendirilmeleri için izin talep etmesi üzerine, aynı gün Başbakan tarafından ön inceleme yapma hususunda görevlendirilmelerine olur verilmiştir.

Başbakanlık müfettişlerince hazırlanan 26.04.2004 gün ve 24/04-01 sayılı ön inceleme raporu doğrultusunda Devlet Bakanı A.... B... tarafından 30.04.2004 tarihinde, Yargıtay C.Başsavcılığına hitaben yazılan yazıda, sanık eski Hazine Müsteşarı A.... S.... D.... hakkında soruşturma izni verilmiştir. Ayrıca, aynı tarihte Ankara C.Başsavcılığına hitaben yazılan yazı ile de Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu Başkanı hakkında soruşturma izni verilmemiş, Müsteşar Yardımcısı A. T.... K..., Banka ve Kambiyo Genel Müdürü A.... Y..., Genel Müdür Yardımcısı B..... B... ve Daire Başkanı M..... Y... haklarında da soruşturma izni verilmiştir.

Devlet Bakanı tarafından verilen soruşturma izni üzerine, soruşturmasını tamamlayan Yargıtay C.Başsavcılığınca 17.01.2005 tarihinde, sanığın görevi savsama suçundan dolayı 765 sayılı TCY.nın 230. maddesi uyarınca cezalandırılması için iddianame düzenlenmiş, diğer sanıklar hakkındaki soruşturma evrakı tefrik edilerek Ankara C.Başsavcılığına gönderilmiştir.

Bütün bu bilgi ve belgeler bir arada değerlendirildiğinde;

Görüldüğü gibi sanık hakkında, görevini savsadiğinden bahisle kamu davası açılmış olup, iddianamede, 4483 sayılı Yasa uyarınca Devlet Bakanı tarafından 30.04.2004 tarihinde verilen soruşturma izni esas alınmıştır. Ancak, sanık hakkında soruşturma izni verilmesi için Yargıtay C.Başsavcılığınca, Devlet Bakanığına herhangi bir başvuru yapılmamıştır. Ankara C.Başsavcılığınca, TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonunca sanık ve diğer görevliler hakkında suç duyurusunda

bulunulması üzerine yürütülen soruşturma-  
da, sanık hakkındaki evrak tefrik edilerek  
Yargıtay C.Başsavcılığına gönderilmiş, diğer  
görevliler hakkında ise Devlet Bakanlığına  
başvurularak soruşturma izni istenmiştir.  
Devlet Bakanlığınca 4483 sayılı Yasa uyarın-  
ca yaptırılan ön inceleme sonucunda sanık  
hakkında da soruşturma izni verilmiş ve Yar-  
gıtay C.Başsavcılığına re'sen gönderilmiştir.  
Yargıtay C.Başsavcılığının, soruşturmasına  
ve iddianamesine esas aldığı da bu soruş-  
turma iznidir.

Yargılama aşamasında Yargıtay 4. Ceza  
Dairesince bu soruşturma izni yasaya aykırı  
görülerek, sanık hakkında soruşturma izni  
verme yetkisinin Başbakana ait olduğu ka-  
bul edilmiş ve yargılamanın durdurulmasına  
karar verilmiştir. Nitekim, daha sonra Baş-  
bakan tarafından soruşturma izni verilmesi  
üzerine yargılamaya devam edilmiştir.

Sanığın hukuki konumu ve yapılacak iş-  
lemler ile ilgili yasal düzenlemeler incelen-  
diğinde; Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret  
Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında  
4459 sayılı Yasanın 4. maddesinde; "Müs-  
teşarlıklar merkez teşkilatı, ana hizmet bir-  
imleri, danışma ve denetim birimleri ile  
yardımcı birimlerden oluşur. Müsteşarlık-  
ların merkez teşkilatları ekli cetvellerin (A)  
ve (B) bölümlerinde gösterilmiştir. Müste-  
şarlar, Müsteşarlık teşkilatının en üst ami-  
ridir. Müsteşarlık hizmetlerini, Hükümetin  
genel siyasetine, milli güvenlik, kalkınma  
planları ve yıllık programlara uygun olarak  
yürütmekle ve görev ve faaliyet alanına giren  
konularda diğer kamu kurum ve kuruluşla-  
rıyla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak-  
la görevlidir. Müsteşarlar, Başbakana veya  
görevlendirilecek Devlet Bakanına karşı so-  
rumludurlar. Müsteşarlara yardımcı olmak  
üzere 3'er müsteşar yardımcısı görevlendi-  
rilir. Müsteşarlar, Müsteşarlığın ve bağlı ku-  
ruluşların her türlü kademedeki yöneticileri,  
gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça  
belirlemek şartıyla, yetkilerinden bir kısmını  
astlarına devredebilirler. Ancak yetki devri,

yetki devreden amirin sorumluluğunu kal-  
dırmaz." hükmü yer almaktadır.

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin  
Yargılanması Hakkında 4483 sayılı Yasanın  
soruşturma izninin kim tarafından verilece-  
ğini düzenleyen 3. maddesinin (e) bendinde  
ise; "**Bakanlar Kurulu kararıyla veya bakan-  
lıkların merkez teşkilatında görevli olup or-  
tak kararlar atananan memurlar ve diğer kamu  
görevlileri hakkında ilgili bakan, Başba-  
kanlık merkez teşkilatının aynı durumdaki  
personeli hakkında Başbakan**" hükmü yer  
almakta iken bu bent, 17.07.2004 tarihinde  
5232 sayılı yasa ile değiştirilerek;

"**Bakanlar Kurulu kararı ile veya Başba-  
kanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların  
merkez teşkilâtında görevli olup, ortak ka-  
rarlar atananan memurlar ve diğer kamu gö-  
revlileri hakkında ilgili bakan veya Başba-  
kan**" şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Aynı Yasanın "Hazırlık soruşturmasını  
yapacak merciler" başlığını taşıyan 12. mad-  
desinin 1. fıkrasında ise; "**Hazırlık soruştur-  
ması genel hükümlere göre yetkili ve görevli  
Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yapılır.  
Ancak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri,  
Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri,  
müsteşarlar ve valiler ile ilgili olarak ya-  
pılacak olan hazırlık soruşturması Yargıtay  
Cumhuriyet Başsavcısı veya Başsavcivekili,  
kaymakamlar ile ilgili hazırlık soruşturması  
ise il Cumhuriyet başsavcısı veya başsavcı-  
vekili tarafından yapılır.**" hükmüne yer ve-  
rilmiştir.

Bu yasal düzenlemelere göre, Hazine  
Müsteşarı olan sanık hakkındaki soruştur-  
manın Yargıtay C.Başsavcılığı tarafından  
yapılacağı ve soruşturma izninin ise, gerek  
önceki düzenleme gerekse değişiklikten  
sonraki düzenlemeye göre Başbakan tara-  
fından verileceği açıkça anlaşılmaktadır. Bu  
nedenle Yargıtay 4. Ceza Dairesince, Devlet  
Bakanı tarafından verilen soruşturma izni-  
nin yasaya aykırı görülerek yargılamanın  
durdurulmasına karar verilmesi ve daha  
sonra Başbakan tarafından sanık hakkında

**soruşturma izni verilmesi açıklanan yasal düzenlemelere uygundur.**

Bu açıklamalar ışığında zamanaşımının hangi tarihte durduğu ve yeniden işlemeye başladığının belirlenmesine gelince;

Dava zamanaşımını durduran nedenler 765 sayılı TCY.nın 107. maddesinde; "Hukuku amme davasının ikamesi, mezuniyet veya karar alınmasına, yahut diğer bir mercide halli lazım gelen bir meselenin neticesine bağlı bulunduğu takdirde, mezuniyet ve kararın alınmasına, yahut meselenin hal-line kadar müruruzaman durur" şeklinde açıklanmıştır. 5237 sayılı TCY.da da benzer düzenleme yapılarak, 67/1. maddede dava zamanaşımını durduran nedenler, izin veya karar alınması ya da bekletici sorun olarak sayılmıştır.

Bu yasal düzenlemelere göre, suçun işlenmesi ile başlayan dava zamanaşımı süreci, izin veya karar alınması için yetkili mercie başvurulduğu ya da bir bekletici sorunun ortaya çıktığı günde duracak, izin veya karar alındığı tarihte ya da bekletici sorun çözümlendiğinde, kaldığı yerden işlemeye devam edecektir. Bu nedenle, durma süresinden önce geçmiş olan süre, durma süresinden sonra işleyen zamanaşımı süresine eklenecektir.

**4483 sayılı Yasa uyarınca soruşturma izni istenmesi de, dava zamanaşımını durduran nedenlerden "izin" hali ile ilgilidir. Bir memurun işlediği görev suçu nedeniyle C.savcısının yetkili makama soruşturma izni almak için başvurmasıyla dava zamanaşımı duracak, 4483 sayılı Yasada belirtilen "yetkili makamın" soruşturma izni vermesiyle süre kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.**

Konu öğretide de aynı şekilde değerlendirilmiştir. Nitekim, Dönmezer-Erman, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku adlı eserlerinin 3. cildinde, izin veya karar alınmasına bağlı suçlarda, savcının izin veya karar verilmesi için yetkili mercie başvurduğu günden itibaren zamanaşımının duracağını belirtmişlerdir. (sh. 274) Artuk-Gökçen-Yenidünya,

Ceza Hukuku Genel Hükümler adlı eserlerinin II.cildinde, 4483 sayılı Yasa uyarınca soruşturma izni verilme sürecinde dava zamanaşımının duracağını belirtmişler, bir kısım kamu görevleri hakkında idareden izin alınmasını öngören bu düzenlemenin temel dayanağının da Anayasa'nın 129. maddesinin son fıkrası olduğunu ileri sürmüşlerdir. (sh. 378-380). Keza, Prof. Dr. Timur Demirbaş da, Ceza Hukuku Genel Hükümler adlı eserinde, 4483 sayılı Yasa uyarınca C.savcısının yaptığı başvuruya, yetkili makamın izin vermesine kadar dava zamanaşımının duracağını ifade etmiştir. (sh.634-635)

Bütün bu açıklamalara göre somut olay ele alınıp değerlendirildiğinde;

Sanık Hazine Müsteşarı hakkında 4483 sayılı Yasa uyarınca soruşturmayı yürütmekle görevli makam, Yasanın 12. maddesi uyarınca Yargıtay C.Başsavcılığıdır. Ankara C.Başsavcılığınca sanık hakkındaki soruşturma evrakının bu nedenle tefrik edilerek Yargıtay C.Başsavcılığına gönderildiği de 04.12.2003 tarihli yazı içeriğinden açıkça anlaşılmaktadır. Diğer sanıklar hakkında aynı yazı ile 4483 sayılı Yasa uyarınca soruşturma izni istenmiş olması, görevsiz olduğunu bildiren Ankara C.Başsavcılığınca sanık Hazine Müsteşarı hakkında da soruşturma izni istendiği şeklinde yorumlanamaz. Devlet Bakanınca yaptırılan ön inceleme sonucunda sanık hakkında da soruşturma izni verilerek Yargıtay C.Başsavcılığına ulaştırılmış ise de, 4483 sayılı Yasanın 3. maddesinin (e) bendi uyarınca, sanık hakkında soruşturma izni vermeye yetkili makam Başbakanıdır. Hal böyle olunca, sanık hakkında Yargıtay C.Başsavcılığınca herhangi bir soruşturma izni istenmediği de nazara alındığında, yetkili olmayan bir makam tarafından (somut olayda Devlet Bakanı tarafından) verilen soruşturma izni yasal dayanaktan yoksun olduğundan hukuki sonuç doğurmaya elverişli değildir. Dava zamanaşımını durdurmaya elverişli işlem ise, Yargıtay 4. Ceza Dairesinin 17.03.2005 tarihinde verdiği durma kararıdır.

O halde sanığın, 05.10.1999 ve 06.01.2000 tarihlerinde görevini savsadiğı ileri sürüldüğüne göre, sanık hakkında uygulanması istenen 765 sayılı TCY.nın 230. maddesinde öngörülen özgürlüğü bağlayıcı cezanın üst sınırı gözetildiğinde, aynı Yasanın 102/4. maddesi uyarınca 5 yıllık asli dava zamanaşımı süresine tabi olup, bu süre 06.01.2005 tarihinde dolmuştur. Bu saptama ortaya koymuştur ki; Yargıtay C.Başsavcılığınca 17.01.2005 tarihinde sanık hakkında iddianame düzenlendiğinde dava zamanaşımı gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bu itibarla Özel Dairece kamu davasının zamanaşımı nedeniyle düşürülmesine karar verilmesi isabetli ve yasaya uygundur. Bu itibarla, Yargıtay C.savcısının temyiz itirazlarının reddi ile usul ve yasaya uygun bulunan Özel Daire hükmünün onanmasına karar verilmelidir.

**SONUÇ:** Açıklanan nedenlerle;

1- Yargıtay 4. Ceza Dairesinin 19.01.2006 gün ve 35-2 sayılı hükmünün ONANMASINA,

2- Dosyanın Dairesine gönderilmek üzere Yargıtay C.Başsavcılığına tevdiine, 28.03.2006 günü tebliğnamedeki isteme aykırı olarak oybirliği ile karar verildi.

**C) SAYIŞTAY KARARI:**

**Sayıştay Temyiz Kurulunun, Karar Tarihi:** 21.11.2006, Tutanak No: 28902 sayılı kararı:

**KARARIN ÖZETİ:** Kardeş şehir kurulması amacıyla Belediye Başkanı oluruyla Almanya'ya giden Belediye Başkanı eşine, belediye meclisi veya encümen kararı almaksızın harcırah ödenmesinin mümkün olmadığı.

**İÇTİHAT METNİ:** 242 sayılı ilâmın 6'ncı maddesinde, kardeş şehir kurulması amacıyla Almanya'nın Heindenheim şehrine giden "Belediye Başkanının eşi ...'na yurtdışı görevlendirme olmaksızın geçici görev yoluğu verilmesi nedeniyle ...- liranın tazmini-ne karar verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde, davetin özünde ve gidış şeklinde zımnen Belediye Başkanı eşinin temsille görevli bulunduğunu, sek-

li olarak meclis ve encümen kararlarında (personelden memur ve işçi olmadığından) sehven ismi yazılmamışsa da Urla Belediye Başkanı yanında davetiyede gezinin baş konuğu olduğunu bildirerek tazmin hükmünün kaldırılması talebinde bulunmuşlardır.

6245 sayılı Kanunun (2562 sayılı Kanunla değişik) "Harcırah Verilecek Kimseler" başlıklı 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrası 2'nci bendinde; Memur veya hizmetli olmakla beraber kurumlarca geçici bir vazife ile görevlendirilenlere harcırah verilebileceği, 2562 sayılı Kanunla değişik, "Memur veya Hizmetli Olmayanların Harcırahı" başlıklı 8'inci maddesinin ilk iki fıkrasında ise; Memur veya hizmetli olmadıkları halde bu Kanuna tabi kurumlarca geçici bir görev ile görevlendirilenlere verilecek yol masrafı ve gündelik, bunların bilgi seviyeleri ve faaliyet sahaları ile mahalli şartlar dikkate alınarak 4'üncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunur. Ancak ilgili Bakanlığın teklifi ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine bu gibi kimselerden icap edenlere 4'üncü dereceden daha yüksek memurlara ödenebilecek yol masrafı ve gündelik verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan madde hükümlerine göre, memur ve hizmetli olmadıkları halde kurumlarca geçici bir görevle (yurtiçi-yurtdışında) görevlendirilenlere yol masrafı ve gündelik verilmesi mümkün bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 25.09.1997 tarih ve 50596 sayılı Belediyelerde Yurtdışı Görevlendirmeleri Genelgesinin; 3'üncü maddesinde; Yurtdışı görevlendirmeler için, belediye meclisinden, toplantı halinde değilse belediye encümeninden karar alınacağı, 7'nci maddesinde; Her türlü yurtdışı görevlendirmelerde vali onayının alınacağı, 117'nci maddesinde ise; Görevlendirilen personelle birlikte yurtdışına çıkan eş ve çocuklar için belediye büt-

çesinden herhangi bir ödeme yapılmayacağı, ifadesi bulunmaktadır.

Verile emirleri eklerinin incelenmesinde, Belediye Başkanı... ile Belediye personelinin... ve ...'ın, kardeş şehir kurulması amacıyla 17-23 Mart 2003 tarihleri arasında Almanya'nın Heindenheim şehrine gitmesi ve resmi gezi bedelinin belediye bütçesinden ödenmesi için 05.02.2003 tarih ve 69 no'lu Encümen Kararının alındığı, Belediye Başkanı ...'nın 17-23 Mart 2003 tarihleri arasında görevli-izinli olarak Almanya'ya gitmesi için 14.03.2003 tarihinde İzmir Valiliğince olur verildiği, anılan personelle ilgili olarak genelge doğrultusunda işlem yapılmasına rağmen, Encümen Kararında Belediye Başkanı eşi için her hangi bir görevlendirme yapılmadığı, sadece 13.03.2003 tarih ve 825 sayılı Belediye Başkanı... tarafından Hesap İşleri müdürlüğüne hitaben yazmış olduğu görevlendirme yazısına istinaden Belediye Başkanı eşine yurtdışı gündeliği ve uçak bi-

let bedelinin ödendiği tespit edilmiştir.

Oysa, Belediye Başkanının eşine de yurtdışı harcırahı ödenebilmesi için, söz konusu kişinin belediye meclisi veya encümen kararı ile açıkça görevlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü Belediye Başkanının eşi kamu görevlisi olmadığından dilekçiler tarafından Başkan eşinin zımnen temsille görevli olduğu şeklindeki iddianın kabulü mümkün değildir.

**Bu itibarla yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, kardeş şehir kurulması amacıyla Belediye Başkanı oluruyla Almanya'ya giden Belediye Başkanı eşine; belediye meclisi veya encümen kararı (yani her hangi bir görevlendirme) olmaksızın harcırah ödenmesi mümkün olmadığından, dilekçilerin iddialarının reddiyle, 242 no'lu ilâmın 6'ncı maddesiyle tazminine karar verilen ...- liraya ilişkin hükmün tasdikine, 21.11.2006 tarihinde karar verildi.**



# FAALİYETLERİMİZ

**Haber: Sinan SEVİM**  
TCDD Muffettiſi

## DENETDE TARAFINDAN İFTAR YEMEĞİ DÜZENLENDİ

Derneğimiz tarafından 10 AĞustos arſamba akſamı Hotel Etap Mola'da düzenlenen iftar yemeği üyelerimizin yoğun katılımı ve ilgisiyle gerekleſti.



İftar Yemeğimiz farklı kurum ve kuruluſlarda görev yapan meslektaſlarımızın bir araya gelerek, taſımalarına ve yoğun iſ temposu nedeniyle uzun süredir bir araya gelemeyen arkadaſlarımızın da hasret gidermesine vesile oldu...



İftar sonrasında, Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Temel İslam Bilimleri Bölümü Kalam Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi Prof.Dr. Şaban Ali DÜZGÜN ile bir söyleşi yapıldı. Katılımcıların büyük bir dikkat ve ilgiyle takip ettikleri ve İslam düşünürlerinin uygarlığa katkılarından, din – dünya, din – bilim ilişkisine ve İslam felsefesine kadar birçok konunun tartışıldığı söyleşi gecenin geç saatlerine kadar devam etti.



## TEFTİŞ KURULU İLE İLGİLİ SAĞLIK BAKANLIĞI'NA BİLGİ NOTU GÖNDERİLDİ

02.05.2011 tarih ve sayılı 6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde yapılan Sağlık Bakanlığının Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağı çalışmalarına ilişkin Devlet Denetim Elemanları Derneğinin (DENETDE) Görüşlerini ihtiva eden Bilgi Notu,



Tüzüğümüzün Derneğin Amacı ve Çalışma Konuları başlıklı 3.Maddesinde yer alan “Üyelerin mesleki, ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden ortak hak ve menfaatlerini korumak, uluslar arası gelişmeleri de izleterek mesleki gelişmeyi ve yardımlaşmayı sağlamak, ülke kaynaklarının etkin ve yerinde kullanımını gözetmek, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi için öneriler geliştirmek, ilgili mercilere iletmek ulusal politikaların belirlenmesine katkıda bulunmak, bu konuda kamuoyunu bilgilendirmek DENETDE'nin amacıdır.” Düzenlemesi gereğince Sağlık Bakanlığına sunulmuş olup,

Söz konusu bilgi notunda; Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulunun köklü geçmişine atıfta bulunmak ve sağlık hizmetlerinde uluslararası denetim uygulamalarından örnekler verilmek suretiyle, teftiş ve denetimin gerekliliği ve vazgeçilemezliğine dikkat çekilmiştir. Yine, 06.04.2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde yeniden yapılandırılan ve yeni kurulan Bakanlıkların önceki organizasyonları üzerinde bulunan teftiş kurulları ve denetim birimlerinin mevcut haliyle veya yeniden yapılandırılarak devam ettirildiğine dikkat çekilerek, aynı uygulamanın devamının Türk Kamu Yönetiminde standardizasyonun temini bakımından gerekli ve önemli olduğu vurgulanmıştır.

## GÜVENPARK'TA YAPILAN TERÖRE LANET MİTİNGİNE İŞTİRAK EDİLDİ



Hakkari Çukurca'da 24 askerimizin şehit olduğu ve 18 askerimizin yaralandığı hain saldırıyı protesto etmek amacıyla, Ankara Şehit Aileleri Federasyonunun öncülüğünde, 20/10/2011 tarihinde Güvenpark'ta yapılan mitinge iştirak edildi. Birçok sivil toplum kuruluşunun yanı sıra ellerinde Türk Bayrağı taşıyan öğrenciler ve çevredeki vatandaşlar da protestoya destek verdi.

## FARKLI SEKTÖRLERDE FAALİYET GÖSTEREN FİRMALARLA ÜYELERİMİZ LEHİNE GÖRÜŞMELER YAPILDI



DENETDE Yönetim Kurulu olarak Derneğimizin 20 Mart 2011 tarihinde yapılan 14. Olağan Genel Kurulunda zikrettiğimiz "Üyelerimizin ortak hak ve menfaatlerini sağlamak amacıyla özel sağlık kurumları, sigorta şirketleri, bankalar, özel kreşler, spor, sanat ve yabancı dil kursları ile konaklama tesisleriyle görüşmeler yaparak sözleşmeler imzalanacaktır" yönündeki hedefimizi gerçekleştirmek amacıyla, başta sağlık, sigorta, bankacılık, eğitim, kültür, sanat, spor, ulaşım, seyahat ve konaklama sektörleri başta olmak üzere birçok alanda faaliyet gösteren firmalarla yaptığımız görüşmeler yoğun bir şekilde devam etmektedir.

Özellikle meslektaşlarımızın sürekli seyahat etmek zorunda kaldıkları dikkate alınarak ulaşım sektöründe faaliyet gösteren firmalarla yaptığımız görüşmeler kapsamında, karayolu yolcu taşımacılığı sektöründe 85. yılına giren ve 400 satış noktasında günde ortalama 350 otobüs ile 650 sefer yapan ve günde ortalama 26.000 yolcuya hizmet veren Kâmil Koç Otobüsleri A.Ş. ile yapılan görüşmeler neticesinde DENETDE (Devlet Denetim Elemanları Derneği) ile Kurumsal Yolcart çalışması yapılması kararlaştırılmıştır.

Bu proje ile DENETDE Üyeleri için Kurumsal Yolcart, ad-soyad bilgileriyle özel basılacak ve zarflanacak, üyelerimize özel seyahat edilen güzergâhın ücretinin %8'i KâmilKoçPuan olarak Kurumsal Yolcart sahibinin hesabına aktarılacak, üyelerimize özel ek olarak artı 5 puan Kurumsal Yolcart sahibinin hesabına yüklenecek ve gidiş-geliş indiriminden yararlandırılarak tek gidiş bilet alma imkânı sağlanacaktır.

DENETDE Üyeleri için hazırlanacak Yolcart özel bir kart olacağı için, Ad-Soyad, TC kimlik numarası, telefon ve/veya e-posta bilgileri gerekmektedir. Adınıza Yolcart hazırlanabilmesi için Ad-Soyad, TC kimlik numarası, telefon ve/veya e-posta bilgilerinizi lütfen 0 (312) 419 71

50 numaralı telefon, 0 (312) 418 97 39 numaralı fax veya [yonetim@denetde.org.tr](mailto:yonetim@denetde.org.tr) e-posta adresinden bize bildiriniz...

Yine, 90 kurum, 16 otel ve binlerce bireysel müşteriye ve misafirlerine otobüs, midibüs, minibüs, araç tahsis hizmeti, paylaşımlı (shuttle), kişiye özel adreslerinden havalimanına, havalimanından adreslerine en ekonomik ve konforlu şekilde ulaşım hizmetlerinin sağlanması amacıyla Ankara'da hizmet veren ALAN VIP TURİZM OTOMOTİV İNŞ.NAKL.SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ. ile yapılan görüşmeler neticesinde DENETDE (Devlet Denetim Elemanları Derneği) üyelerine özel ek avantajlar ve indirimler sunulması hususunda anlaşmaya varılmış olup, Derneğimiz Üyelerine yapılacak özel indirim ve fiyatlar kısa bir süre sonra Web sitemizden duyurulacaktır.

Ayrıca, 15 yıllık sigortacılık hayatında, ürettiği 7000 adeti aşkın poliçe ile Bireysel Kasko Poliçesi üretiminde Türkiye de ilk 20 firma arasında yer alan ve sigortalı çıkarları doğrultusunda sırasıyla Ray Sigorta A.Ş., Ege Sigorta A.Ş., Türk Nippon Sigorta A.Ş., Birlik Sigorta A.Ş. ve Türkiye Genel Sigorta A.Ş. ile çalışan İPEK SİGORTA ARACILIK HİZMETLERİ LTD.ŞTİ. ile yapılan görüşmeler neticesinde; DENETDE (Devlet Denetim Elemanları Derneği) üyelerine ve 1. derece yakınlarına **Kasko ve Konut sigortalarında % 30 özel indirim** sağlanmıştır. (Adres: Şenyuva Mah. Meriç Sok. 52/1 (Tesis Sendikası Karşısı) Beştepe/ANKARA Merkez Ofis Tel: (312) 213 21 20 - 221 38 33 Merkez Ofis Fax: 221 11 77)

### KTÜ VAKFI BAŞKANI VE 2023 DERGİSİ GENEL YAYIN YÖNETMENİ ZİYARET EDİLDİ



KTÜ Vakfı (Karadeniz Teknik Üniversitesi Mezunları Dayanışma Vakfı) Genel Başkanı Sayın Köksal KOÇER ve 2023 Dergisi Genel Yayın Yönetmeni Sayın Kazım ÜTÜK ziyaret edilerek, KTÜ Vakfı ve 2023 Dergisi ile Derneğimizin birlikte gerçekleştirebilecekleri sosyal ve kültürel etkinlikler konusunda görüş alışverişinde bulunuldu.

## DENETİM ELEMANLARI DERNEKLERİ BAŞKANLARI VE TEMSİLCİLERİ DENETDE GENEL MERKEZİNDE BİRARAYA GELDİ

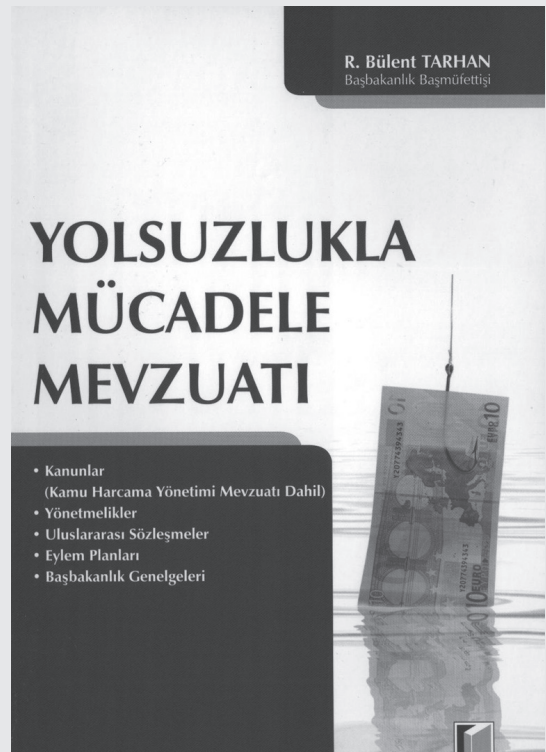


Kamu personelinin mali haklarını ilişkin kapsamlı bir düzenleme yapılması öngörülen ve 2 Kasım 2011 tarih ve 28103 Sayılı Mükerrer Resmi gazetede yayınlanan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile 02.05.2011 tarihli Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu çerçevesinde hazırlanan Bakanlık ve Bağlı Kurumlarla Kuruluşların yeniden yapılandırılmasına dair Kanun Hükmünde Kararnamelerin Denetim Birimleri ve Denetim Elemanları açısından ortaya çıkardığı tablonun değerlendirilmesi, ortaya çıkan veya çıkması muhtemel problemlerin tartışılması ve ilgili mercilerin bu konulara dikkatlerinin çekilmesi ve çözüm önerilerinin iletilmesi, ayrıca yapılacak çalışmalara ilişkin stratejilerin belirlenmesi maksadıyla Denetim Elemanları Dernek Başkanları ve temsilcileri ile Devlet Denetim Elemanları Derneğinde toplantı yapılmıştır.

Yapılan toplantıda Bakanlıklar Kurum ve Kuruluşlar bazında yapılacak çalışmaların tekrar değerlendirilmesi, yetkili mercilere iletilmek üzere dünyadaki gelişmelerde dikkate alınarak kamu yönetiminde denetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin denetim elemanlarının görüşlerini ihtiva eden bir raporun hazırlanması, ayrıca yeni anayasa çalışmalarına denetim elemanları adına DENETDE'nin sağlayabileceği katkıları değerlendirmek ve bir ortak bir çalışma yapılması için yeniden bir araya gelinmesi kararlaştırılmıştır.

# KİTAP TANITIMI

**Hazırlayan: Hüseyin POLAT**  
Sağlık Bakanlığı Başmüfettişi



**R. Bülent TARHAN**  
Başbakanlık Başmüfettişi

## YOLSUZLUKLA MÜCADELE MEVZUATI

R. Bülent TARHAN (Başbakanlık Başmüfettişi)

Adalet Yayınevi - Ocak 2010 (646 sayfa)

Yolsuzlukla mücadele bağlamında değişik alanlarda çok sayıda inceleme ve araştırma yapılmasına karşın ülkemizdeki yolsuzlukla mücadele mevzuatını tüm boyutlarıyla derleyen ve yararlanmak isteyenlere sistematik bir bakış açısıyla sunmayı amaçlayan bir çalışmanın eksikliği ortadadır. Bu kitap, söz konusu eksikliği kısmen de olsa gidermek amacıyla yayımlanmakta ve yolsuzlukla mücadele alanındaki doğrudan ve dolaylı ulusal ve uluslar arası mevzuat ilk kez bir araya getirilmektedir.

Kitap kapsamında, geniş bir mevzuat yelpazesine yer verilmiştir. Türk Ceza Kanununun ilgili hükümlerinin seçiminde ağırlıklı olarak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması ve Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanununun ve Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele sözleşmesinin yolsuzluk suçu saydığı suçlar ve bağlantılı hükümler esas alınmıştır. Yolsuzlukla mücadele alanında Türkiye'nin taraf olduğu tüm uluslararası sözleşmeler kapsama alınmış; diğer uluslararası belgelerden önemli görülenlere de kitapta yer verilmiştir.

Öte yandan, hükümetlerin yayımladığı yolsuzluğa karşı eylem planları, yolsuzlukla mücadele literatüründe bir anlamda mevzuat kabul edilmekte ve çok önemsenmektedir. Bu nedenle; 57. Hükümet tarafından yayımlanan "Türkiye de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi" isimli eylem planı ile 58. Hükümet döneminde yayımlanan "Acil Eylem Planı"nın ilgili bölümü kitap içeriğinde yer almıştır. Ayrıca yolsuzlukla mücadele bağlamındaki Başbakanlık genelgeleri ile TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu Raporunun "Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri ve Yöntemleri" ve "Sonuç ve Öneriler" başlıklı bölümlerini de kitapta bulabilirsiniz.



## MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUŞTURULMASI USULLERİ

(Genişletilmiş, güncellenmiş ikinci baskı, Eski Yargıtay Başkanı Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Sami SELÇUK'un önsözü ve "kararlar, sunumlar ve üst kurullar tablosu" içerikli CD eki ile) R. Bülent TARHAN (Başbakanlık Başmüfettişi) Adalet Yayinevi – Mayıs 2011

Kitabın ekseninde 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve 3628 sayılı Kanun yer alıyor. Bunların yanı sıra, milletvekilleri, bakanlar, hakim ve savcılar, Sayıştay

meslek mensupları, avukatlar, noterler, askerler, üst kurullar personeli gibi çok sayıdaki kamu görevlisinin tabi olduğu özel soruşturma ve yargılama usulüne ilişkin tüm kanun hükümleri ve "suçun niteliğinden doğan özel soruşturma usulleri" taranarak sistematik bir biçimde kitaba ilave edilmiştir.

Kitapta, Danıştay ilgili dairelerinin 4483 sayılı Kanunla ilgili olarak verdiği kimi örnek kararlar ile Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun 4483 ve 3628 sayılı Yasalara ilişkin karar özetleri de yer almış, 4483 sayılı Yasaya göre yürütülen "ön inceleme"ler sırasında kullanılan belge örnekleri kitaba eklenmiştir. Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu'nun memurlar ve diğer kamu görevlileriyle ilgili yürütülecek soruşturmalarda öncelikle bilinmesi gereken hükümleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili maddeleri, kamu görevlilerini ilgilendiren diğer kanunların disiplin veya adli ceza hükmü içeren hükümleri, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun, Tebligat Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu, Birden Fazla Kamu Kurum ve Kuruluşlarını İlgilendiren Soruşturmalarda Görevlendirilecek Müfettişlerin Görevlendirme Biçimine İlişkin Yönetmelik, Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği ve ilgili diğer ikincil mevzuata da kitapta yer verilmiştir. Adalet Yayinevi yayınları arasında yer alan "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Soruşturulması Usulleri" kitabı özellikle, denetim elemanları, "soruşturmacılar" ve memur suçlarını yürüten savcılar için bir el kitabı niteliği taşımaktadır.



# BAŞSAĞLIĞI MESAJLARI

Bu topraklarda ateş sadece düştüğü yeri değil, doğulusu, batılısı, kuzeylisi ve güneylisiyle tüm insanımızın yüreğini yakar...



Van'da yaşanan deprem felaketi nedeniyle, hayatını kaybeden vatandaşlarımıza Yüce Allah'tan rahmet, yaralılara acil şifalar ve asırlardan beri kıvançta ve tasada beraber olma kararlılığında olan aziz milletimize sabır ve başsağlığı diliyoruz...

DEVLET DENETİM ELEMANLARI  
DERNEĞİ

Sızlasa da gönüller düşenlerin yasından  
Koşar adım gitmeli onların arkasından.  
Kahramanlık; içerek acı ölüm tasından  
İleriye atılmak ve sonra dönmemektir.

Ülkemizin ve milletimizin birliğine  
kasteden teröristler ile onların  
işbirlikçileri ve destekçileri hainleri  
nefretle kınıyor,

Ömrünün baharında vatan için toprağa  
düşüp, hayallerini ve sevenlerini geride  
bırakarak Türk milletinin kalbinde  
bayraklaşan Aziz Şehitlerimize Yüce  
Allah'dan rahmet, ailelerine ve  
milletimize başsağlığı, kahraman  
gazilerimize acil şifalar diliyoruz...

**DEVLET DENETİM ELEMANLARI  
DERNEĞİ**

# DENETİM DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- 1- Denetim Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan bir dergidir.
- 2- Yayımlanmak üzere gönderilen yazıların yayımlanıp yayımlanmayacağına Dergi Yayın Kurulu karar verir. Yayın Kurulu yazardan yazının kısaltılmasını ve düzeltme yapılmasını isteyebilir.
- 3- Gönderilen yazılar yayımlansın veya yayımlanmasın iade edilmez.
- 4- Dergiye gönderilecek yazılarda Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzuna uyulması esastır.
- 5- Yazıların Dergide yayımlanmış olması, yazarlara ait görüşlerin paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- 6- Yazarlar unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, iletişim adresleri ile telefonlarını ve varsa e-posta adreslerini bildirmelidir.
- 7- Yayımlanmak üzere gönderilen yazılardan inceleme, araştırma ve makale türü yazıların 10 sayfayı; derleme, çeviri ve tanıtım türü vb. yazıların 6 sayfayı geçmemesi tercih edilir.
- 8- Yazılar "Microsoft Word" veya "Open Office" programlarının formatlarında kaydedilmiş bir cd'de (yazı tipi Times New Roman, 12 ) teslim edilebilir veya Derginin e-posta adresine gönderilebilir.
- 9- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- 10- Yayımlanan yazılara (ilk altı sayfa için) Dernek Yönetim Kurulunca belirlenen miktarda telif ücreti ödenir.
- 11- Denetim Dergisi, elektronik ortamda tam metin olarak yayımlanmak da dahil olmak üzere, kabul edilen yazıların tüm yayın haklarına sahiptir.

# DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ “DENETİM” DERGİSİ ABONELİK FORMU

Adı Soyadı : .....

Görev Yeri : .....

Adresi : .....

.....

.....

.....

Telefon : ..... Dahili : ..... GSM: .....

E - Mail : .....

## ABONELİK DÖNEMİ VE ÜCRETİ

1 Yıllık (4 Sayı) 40 TL (Ekim - Aralık / 2011 Ocak- Eylül /2012)

## “DENETİM” DERGİSİ İLETİŞİM

Adres : İzmir Caddesi Necipbey Apt. No:22/6 Kızılay / ANKARA  
Tel : (0312) 419 7150 Fax : (0312) 418 9739 Web : www.denetde.org.tr

## BANKA HESAP NUMARALARIMIZ

1 - Ziraat Bankası Ankara Bulvar Şubesi:

Hesap No: 34554752-5001 IBAN : TR250001001235345547525001

2 - Akbank Ankara Yenişehir Şubesi:

Hesap No: 0118911-7 IBAN : TR300004600064888000118911

3 - Vakıfbank Ankara Başkent Şubesi:

Hesap No: 00158007293623634 IBAN : TR710001500158007293623634

4 - Halk Bankası Ankara Demirtepe Şubesi:

Hesap No: 16000076 IBAN : TR960001200938900016000076

5 - Posta Çeki :

Hesap No: 206253

GÖRÜŞLERİNİZ: .....

.....

.....

.....

(\*) Abonelik dönemi ücretinin yatırıldığına dair banka dekontunu bu form ile birlikte iletişim adresine gönderiniz.