

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 56

MAYIS 1984

SAYI:364

İÇİNDEKİLER

YORUMLAR

| | | |
|-------------------|--|----|
| Dr. Muammer OYTAN | :1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erklere Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri | 1 |
| Orhan PİRLER | :Devlet İhale Kanununun Uygulanmasında Mülki İdare Amirlerine Düşen Görevler | 35 |
| Ahmet Sezai AYDIN | :Derneklerin Gözetimi - Denetimi | 49 |
| Ömer Erdal TÜZÜN | :1609 Sayılı Kanunda Yer Alan Suçlar, Bu Suçların Tespiti, Yöntemi ve Soruşturma Yapılması | 65 |

ARAŞTIRMALAR

| | | |
|---------------------------|--|----|
| Prof. Dr. Nuri TORTOP | :Batı Almanya'da Memurların Yetiştirilmesi ve Yönetimi | 77 |
| Muammer KUTLU | :Süleyman Şah Türbesi | 83 |
| Orhan KIRLI-Vedat AT AÇAN | :Bursa Sanayiinin Dünü ve Bugünü | 87 |

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

OKUYUCULARIMIZA

Bundan önceki sayımızda, Türk İdare Dergisinin 1985 yılından itibaren, eskiden olduğu gibi, yılda 4 defa yayımlanması için çalışmalarımızı sürdürdüğümüzü siz değerli meslektaşlarımız ve okuyucularımıza duyurmuştuk. Bu arada, 1984 yılı içerisinde de Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere iki defa yayımlamayı planladığımızı belirtmiştik.

Dergimizin Mayıs ayma ait nüshasının bundan önce elinize geçmiş olduğunu sanıyoruz. Müteakip nüshası için her ne kadar Kasım ayı denmiş ise de bu arada meslektaşlarımız ve bazı okuyucularımız tarafından yayımlanacak nitelikte yazılar gönderilmiş olduğundan bu yazılarla Kasım ayı beklenmeden Eylül ayı yayını olarak bu nüshayı istifadenize sunmuş bulunmaktayız.

Böylece dergimiz üç ayda bir yayımlanmaya başlamak suretiyle, 1985 yılı için öngördüğümüz yayın planımız 1984 yılında gerçekleşmiş bulunmaktadır. Meslektaşlarımız yazı gönderdikleri takdirde, dergimizin bu suretle düzenlenen üç aylık periyodik yayın hayatı bundan böyle devam edeceği gibi, gönderilen yazılarda bu kapasiteyi taşan bir artış meydana gelmesi halinde bu periyodik süreyi, örneğin iki ay gibi daha kısa sürelerle indirmek mümkün olabilecektir.

Bu dergi ile amacımız, karşılaştıkları çeşitli sorunlara çözüm getirici, aktüel ve aktüel olduğu kadar doyurucu ve ciddi inceleme mahsulü yazılarla meslektaşlarımıza görevleri sırasında yardımcı olmaktır. Dergimizi ne kadar kısa sürelerle meslektaşlarımıza sunabilirsek kendimizi o kadar mutluluk içinde hissedeceğiz.

Bakanlığımızın, derginin tekrar canlandırılması için yazı gönderilmesine dair olan 25 Haziran 1984 gün ve Yay. Ktp. Dok. 261-63 sayılı genelgesi ismen bütün meslektaşlarımıza gönderilmiştir. Tekrar hatırlanması bakımından, genelgeye bu yazımızın sonunda bir daha yer verilmiştir.

Derginin tekrar canlandırılması için sarf ettiğimiz bu samimi gayretlerin, meslektaşlarımızca yazı gönderilmek suretiyle semeresini vereceğini umar, bu vesile ile saygılar sunarız.

YAYIN KURULU

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
Kurulu Başkanlığı

SAYI: Yay. Ktp. Dok. 261-63
KONU: Türk İdare Dergisi

ANKARA
25 Haziran 1984

Sayın
Değerli Meslektaşım

Bilindiği gibi, yarım asrı aşkın bir süreden beri yayımlanmakta olan “Türk İdare Dergisi” 1979 yılından itibaren daha ziyade yazısızlık yüzünden 1982 yılına kadar hiç yayımlanamamış, bu tarihten günümüze kadar da sadece Aralık/1982 ayında 361 inci sayısı ve Ekim/1983 ayında “Atatürk ve İdare” başlıklı 362 nci özel sayısı yayımlanabilmiş- tir. Dergi'nin 363 üncü sayısı ise yayımlanmak üzeredir. Demek oluyor ki, evvelce her üç ayda bir muntazam surette yayımlanmakta olan dergimizden, üzülmeye mecburuz ki, 1979 yılından beri sadece üç sayı yayımlanabilmiştir. Bunda, yukarıda da belirtildiği gibi, Mülki İdare Amiri meslektaşlarımız ve diğer Bakanlığımız mensuplarının dergiye malzeme olarak yazı göndermemeleri en büyük etken olmuştur. Dergimiz meslekî bir dergidir. Meslekî dergiler ise meslek mensuplarının yakın ilgi ve gayretleriyle hayatîyetlerini sürdürebilirler. Bu ilgi ve gayret gösterilmediği takdirde hayatîyetlerini yitirmeye namzettirler. Bu nedenlerle, Bakanlığımızca sizlere duyurulmak üzere Valiliklere 13.3.1981 günlü 261/13 sayılı, 31.3.1981 günlü 261/105 sayılı, 28.10.1981 günlü 261/57 sayılı ve 13.12.1983 günlü ve 261/437 sayılı yazılar gönderilerek bunlarda dergimizin tekrar yayım hayatına sokulmasına çalışıldığı; derginin gerek kapsam ve gerekse şekil yönlerinden meslektaşlarımızın istek ve ihtiyaçlarına cevap verecek düzeyde olmasının arzu edildiği; bu amaçla dergide Türk sistemini ve sorunlarını yakından ilgilendiren, yönetim olgusunun kuramsal ve uygulamaya ilişkin yanlarını özlü bir biçimde ele alıp yansıtan yazılara yer verilmesinin istendiği ve bunun için de bütün mülki idare amiri ve di-

ğer Bakanlık mensubu arkadaşlarımızın yazı, görüş ve katkılarına ihtiyaç bulunduğu belirtilmişti. Bu içten isteklere rağmen, bugüne kadar dergiye gönderilen yazıların çok az sayıda kaldığı görülmüştür. Hatta, ilgisizlik böyle devam ettiği takdirde derginin yayım hayatının tekrar aksamaya uğraması söz konusudur.

Dergi hepimizin dergisidir. Bu dergiye en azından muntazam surette yayınlandığı dönemdeki meslek büyüklerimizin düzeyinde, hatta zamanın icabı olarak onlardan daha iyi düzeyde yaşatmak onlara karşı yerine getirmemiz gereken bir kardeşlik borcu olduğu kanısındayız.

Dergide yayımlanacak yazıların hangi konularda olmasının arzu edildiği yukarıda belirtilmişti. Hazırlayacağınız yazılar için seçeceğiniz konularda sizlere yardımcı olması bakımından Bakanlığımız Yayın Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin aşağıya alınmasında da yarar görülmüştür. Dergide yayımlanacak yazılarda göz önünde tutulacak esaslara dair olan bu maddede yazıların değerlendirilmesinde:

a. Şekil yönünden;

1.Kâğıdın tek yüzüne, daktilo ile ve iki satır aralıkla, her türlü maddî hatadan arındırılmış ve yazım kurallarına uygun olarak yazılmış olup olmadığı,

2.Harita, grafik, tablo, çizelge ve şekillerin aydinger kâğıda çini mürekkeple çizilip çizilmediği,

3.Yazarınca veya yazarlarınca imzalanıp imzalanmadığı,

4.En az iki nüsha olarak gönderilip gönderilmediği,

b.Esas bakımından;

1.Atatürk ilke ve inkılaplanma ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği,

2.Kamu hukuku, yönetim bilimi ve sosyoekonomik konularla doğrudan ilgili bulunup bulunmadığı,

3.Bakanlığın merkez ve taşra teşkilâtı, bağlı kuruluşları ile mahalli idareler personeli için yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı,

4.Uygulama, personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili ve hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan ya da çözüm öneren nitelik taşıyıp taşımadığı,

5.Ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımları içerip içermediği,

6.Daha önce yayımlanıp yayımlanmadığı,
gibi bazı ana temel ilkelerin göz önünde bulundurulacağı öngörülmüştür.

Ayrıca dergide yayımlanacak yazılara dair bir kılavuz örnekleri de kapsar biçimde, ilişikte gönderilmiştir. (*)

Yukarıdan beri yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Bakanlığımızca “Türk İdare Dergisi”nin eski hayatiyetine kavuşturulması arzulanmakta ve bunun için de siz değerli meslektaşlarımız ve Bakanlığımız mensuplarının ana temel ilkeleri yukarıda gösterilen konuları kapsayan yazıları beklenmektedir. Derginin özellikle meslek mensuplarının yazılan ile dolu olarak yayımlanmasının daha büyük bir anlam taşıyacağı şüphesizdir.

Bu duygular içinde hepimizin dergisi olan “Türk İdare Dergisine yazılarınızı beklerken, sizlere basanlar, esenlik ve mutluluklar dilerim. ¹

Galip DEMİREL
Müsteşar

VIII

* Yazı Kılavuzu genelge ekinde gönderildiğinden burada ayrıca yer verilmemiştir.

1982 ANAYASASI NDA YASAMA VE YARGI ERKLERİ KARŞISINDA GÜÇLENDİRİLMİŞ YÜRÜTME ORGANI VE GÜÇLENDİRİLME NEDENLERİ

Dr. Muammer OYTAN
Anayasa Mahkemesi
Tetik Hâkimi
(Danıştay Savcısı)

GİRİŞ

Devletin muhtelif fonksiyonlarının muhtelif organlarına verilmesi “fonksiyonlar ayrılığına”, “kuvvetler ayrılığına” neden olmuş; bu organların arasındaki ilişkiler de değişik hükümet şekillerini ortaya çıkarmıştır.¹ Çağdaş Dünya ülkelerinin hükümet şekilleri, XIX. asır yazarlarınca çizilen şemaya girdiği, klasik tabloya uyduğu kabul edilebilir. Bu tablo, kuvvetler ayrımı ilkesinin kabul edilmiş olup olmamasına dayanmaktadır. Kuvvetler ayrımını reddeden rejimleri iki grupta toplayabiliriz: 1. İcra organının, yasamayı silik bir duruma getirdiği, tam bir itaat altına aldığı diktatörlük rejimleri, 2. Yürütme organının, yasama organının basit bir memuru “com mis” olduğu konpansiyoner sistem. Öte yandan kuvvetler ayrılığını kabul eden rejimleri de iki büyük bölümde toplamak mümkündür : 1. Yasama işlevinin bir meclise, yürütme işlevinin de doğrudan halkın oyu ile işbaşına gelen ve meclis karşısında sorumluluğu bulunmayan bir başkana verildiği başkanlık rejimi, 2. Yürütme organının, yasama organı üzerinde etkili olma vasıtalarına, özellikle fesih yetkisine sahip bulunduğu ve fakat aynı yasama organı karşısında sorumlu tutulduğu, buna karşı devlet başkanın sorumsuz olduğu parlamenter rejim.²

Parlamento'nun monarşiye karşı kurulmuş bir müessese olması, hükümdarın kudretini kısıtlayarak temel hak ve hürriyetleri güvence altına alması ve 19. asırda hâkim olan liberal kapitalist sistemin, zayıf

¹ Turan GÜNEŞ, Parlamento Rejiminin Bugünkü Manası ve İşleyişi, Nazir AKBA- SAN Matbaası 1956, S. 12.

² Georges VEDEL, (Çev. T. TİMUR) “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt XV, No. 3 (Eylül 1960), S. 53.

hükümetleri yeğlemesi gibi sebepler, önceleri, parlamenter demokrasinin önem kazanmasına ve Avrupa ülkelerinde, buhranlı dönemlerin dışında, yasama organının, yürütmenin aleyhine attığı her adımın demokrasinin yeni bir zaferi sayılmasına neden olmuştur.³ Ancak, “çağımızın demokrasi anlayışı 18 ve 19. asırlardan farklıdır. İkinci Dünya Savaşı ve tekniğin ilerlemesi siyasal kalıpları da etkilemiş ve kuvvetli icra, çağdaş devlet yönetiminin önemli bir parçası haline gelmiştir”.⁴ İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan ekonomik ve sosyal çöküntüye tez elden çare bulabilmek ve yeniden hızla kalkınabilmek özlemi; nüfusun giderek artan bir hızla çoğalması; ekonomik ve sosyal ilişkilerin değişmiş olması; atom çağı biliminin ve tekniğinin yarattığı sorunların izlenmesi ve çözümlenmesi zorunluluğu; harp, ayaklanma, buhran, anarşik olaylarla mücadele etme mecburiyeti, yürütme organının güçlendirilmesini gerektirmiştir.⁵

İngiltere, Almanya, Belçika, Lüksemburg ve İskandinav ülkelerinde parlamenter çoğunluğa dayanan ve fulen yalnızca kamuoyuna karşı sorumlu olan kuvvetli hükümetlerin bulunmasının⁶ yanında Fransa, Avusturya, İrlanda, İzlanda, Finlandiya ve nihayet en son olarak Portekiz’de “yarı başkanlık hükümeti sistemi” oluşturulmuştur.⁷

Türkiye’ye gelince, bir görüşe göre, 1961 Anayasası, çoğulcu ve katkıcı bir demokrasi ile geniş bir özgürlükler demeti getirmiş; demokrasiyi tam kurumlaştırmış; yürütme “kabine-hükümet” olarak örgütleyip, kalkınmayı planlamaya ve örgütlemeye zorlamıştır.⁸ Bu görüşe paralel düşünen kimi yazarlar da aynı Anayasa’nın yürütme yetkisini bilinçli olarak zayıf kıldığını, Türk siyasi ve hukuki sisteminde kural işlem yapma yetkisinin ilkel ve genel olarak yalnız yasama organına ait olduğunu, yürütme bir görev olduğuna göre asli ve genel bir düzenleme yetkisine sahip bulunmadığını,⁹ yürütmenin faaliyette bulunabilmesi için evvelimde bir yasama başlangıcına gereksinme oldu

³ Adil ÖZKOL, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, A.Ü. İluuk Fakültesi Dergisi Cilt 26, Sayı: 1-2, 1969, S. 44.,

⁴ İbid, S. 46.

⁵ Muammer OYTAN, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, Mart 1962’den ayrı bastı, Sevinç Matbaası, Ankara 1982, S. 86.

⁶ Adil ÖZKOL, a.g.m. S. 48.

⁷ Maurice DUVERGER, (Çev. Mehmet TURHAN), “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yan Başkanlık Hükümeti”, Prof. Dr. Fadıl H. SUR’un Anısına Armağan, (A.Ü. SBF Yayınlan: 522), Ankara 1983, S. 503, 506, 509.

⁸ Bahri SAVCI, “1982’nin Getirdikleri” Prof. Dr. Fadıl H. SUR’un Anısına Armağan (A.Ü. SBF Yayınları: 522), Ankara 1983, S. 534.

⁹ Lütfi DURAN, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 30, Sayı 1-2, S. 469.

ğunu, bu nedenle yürütmenin, Anayasa’da müştak bir yetki olarak nitelendirildiğini¹⁰ ileri sürmüşlerdir. Buna karşı, 1961 Anayasası’nda Yürütme Organının güçsüz olduğu, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliklerinden sonra da güçsüz kaldığı, bu durumun 1961 Anayasasının zaafını oluşturduğu savunulmuştur.¹¹ “1982 Anayasası hazırlanırken yürütmenin yeterince güçlü olmayışı 1961 Anayasası’nın en büyük eksikliklerinden biri olarak görülüyordu”.¹² Nitekim, Devlet Başkanı Orgeneral Kenan EVREN, yeni Anayasayı Devlet adına resmen tanıtma programı gereğince 1 Kasım 1982’de İzmir’de yaptıkları konuşmalar sırasında bu konuya değinerek, “Hele, Devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin, arz ettiği bütün ehemmiyetine rağmen, arka plana itilmiş ve işlemez hale gelmiş olması, 1961 Anayasası’nın belki de en büyük ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir... 12 Mart’ta yapılan... değişikliklere rağmen yürütme organının ve yetkilerinin zaafi sürüp gitmiştir” demişlerdir.¹³

Bu düşünce ve gereksinmelerle çağımız devletlerinin çoğunluğunda olduğu gibi Türkiye’de de 1982 Anayasası ile Yürütme Organı güçlendirilmiştir.

Konuyu üç bölümde inceleyeceğiz. Birinci Bölümde Yürütme Organının işlevsel ve yapısal önemi hakkındaki anlayış değişikliğini ve bu nedenle güçlenmiş olmasını; ikinci bölümde Yürütme Organının, Yasama Organı karşısında nasıl ve ne ölçüde güçlendirilmiş olduğunu; üçüncü bölümde ise aynı organın, Yargı Organı karşısında ne gibi yol ve yöntemlerle, hangi kurallarla güçlendirilmiş bulunduğunu ve genelde bu kurallara neden gereksinme duyulduğunu anlatacağız.

I.YÜRÜTME ORGANININ İŞLEVSEL VE YAPISAL ÖNEMİ HARKINDAKİ ANLAYIŞ DEĞİŞİKLİĞİ

A.Yürütmenin Sadece Bir “Görev” Değil “Yetki ve Görev” Olduğu Anlayışının Kabul Edilmesi

1961 Anayasasının 5. maddesinde “Yasama yetkisi T.B.M.M. nin dir. Bu yetki devredilemez” kuralı; 6. maddesinde “Yürütme görevi,

¹⁰ Turan GÜNEŞ, “Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, Sevinç Matbaası, Ankara 1965, S. 42.

¹¹ Orhan ALDIKAÇTI, Yaşar KARAYALÇIN, Mukabil ÖZ Yörük’ün “Anayasa ve Seçim Sistemi Seminerindeki konuşmaları için bkz. Tercüman Gazetesi, 26-27 Nisan, 2 Mayıs 1980.

¹² Turgut TAN, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği” Anayasa Mahkemesince Düzenlenen Sempozyumda sunulan tebliğ; (Basılmamış teksir), S. 5.

¹³ İbid. S. 5.

kanunlar çerçevesinde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirilir” hükmü yer almış; 112. maddesinde ise “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” kuralı konulmuştur. Temsilciler Meclisi Komisyonunun 9.3.1961 günlü, 27 sayılı raporunun bu noktalara ilişkin gerekçelerinde, Türk hukukunda kanun olmayan yerde yürütmenin de bulunmadığı; yürütme organının kaynağım kanundan almayan bir tasarrufta bulunamayacağı; icra ve idarenin ilkel ve özerk bir yetki olmayıp, müştak ve tâbi bir yetki olduğu belirtilmişti.

Hemen belirtelim ki Anayasanın ve gerekçelerinin bu ifadelerine karşın doktrinde bu konuda görüş birliği yoktu: Yukarıdaki hükümlerin konulmasında ve gerekçelerin yazılmasında katkısı bulunduğu bilinen ve aynı görüşü paylaşan kimi yazarlar, yürütmenin bir yetki değil, görev olduğundan hareket ederek, hukuk düzeninin yaratılmasında ilk sözün, ilk adımın T.B.M.M. ne ait bulunduğu; bu organ tarafından hukuk alanı içine alınmayan herhangi bir sosyal vakıanın hukuk için yok sayılan boş bir saha olduğunu ve burada yapılacak bir Devlet faaliyetinin mevcut olmadığını; böyle bir sahada yürütme organının da yapacağı herhangi bir işlemin bahis konusu olmayacağını;¹⁴ icra ve idare makamlarının, idare alanında şu veya bu şekilde veya genişlikte bir düzenleme işlemine girişebilmek için, evveleminde ve behemehâl bir kanuna dayanmak zorunda olduklarını, çünkü bizde icra ve idarenin özerk (Auto Nome) bir düzenleme yetkisinin bulunmadığını¹⁵ ileri sürüyorlardı. Buna karşı kimi yazarlar, 1961 Anayasasında millet adına egemenlik hakkını kullanmanın artık Yasama Organının tekelinde bulunmadığı; Milletın, egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanacağı; Yürütme Organının da bu yetkili organlardan biri olarak millet adına egemenlik kullandığı gerçeğinden hareket ederek şu görüşleri savunuyorlardı: “Yürütme fonksiyonuna “görev” demenin fiili bir önemi ve anlamı yoktur. Yasama ve yargı fonksiyonları yetki ise, yürütme fonksiyonu da en az onlar kadar yetki olmalıdır. 1961 Anayasasında yürütme organı varlığını ve bu varlığın gerektirdiği orijinal yetkiyi doğrudan Anayasa’dan almaktadır”.¹⁶ “İdare, kanundan aldığı görevi kendisi düzenler, kanundan aldığı yetkileri nasıl kullanacağını, esas ve şekle ilişkin şartları belirterek kendisi tanzim eder... Müstakil bir düzenleme alanının var

¹⁴ T. GÜNEŞ, Türk Pozitif Hukukunda... S. 42.

¹⁵ L. DURAN, a.g.m. S. 473.

¹⁶ Metin KIRATLI, “1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma)” Türk İdare Dergisi, Sayı: 341, 1973, S. 10-11.

liğı, devlet hayatının zaruretleri sebebiyle söz götürmez”.¹⁷ “...İhtiyaç ve zaruret, idareye de tali veya teknik konularda idari metinlerle hukuk kaideleri koymak yetkisinin tanınmasını gerektirmiştir”.¹⁸

Aslında kanunları uygulamak demek, bunların uygulanmasını teşkil ve temin edebilmek, boşluklarını doldurmak ve gerektiğinde yeni kurallar koymak demektir.¹⁹ Anayasa'nın yürütme için “görev” terimini kullanmış olmasından hareketle “bu organın müstakil olmayıp yasamadan iştikak ettiği bu görevi yasama organından aldığı, yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında toplandığı ve bu bakımdan, mutedil bir kuvvetler ayrılığının mevcut olmayıp, 1924 Anayasa'mızdan farksız şekilde kuvvetler birliği esasının benimsendiği mülahazası... yanlış, hatalı bir düşüştür”.²⁰ Yürütme Organının “müstakil ve fakat hukuka uygun bir şekilde faaliyette bulunmak yetkisi mevcuttur. Ve bu yetki Yasama Organından değil, Anayasadan gelmektedir. Yürütme yetkisi Yürütme Organına aittir”.²¹

Danıştay da önce 1972 yılında kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip bulunmasının hukukun genel ilkelerinden olduğuna, bu nedenle idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığının zorunlu bulunmadığına karar vermiş;²² daha sonra bu görüşünü Devletin egemenlik hakkında dayandırmak suretiyle, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan “Türkiye üzerinden Karayolu Transit taşımacılığı ile Türkiye'den Transit Eşyanın Taşınması Esaslarının Türk taşımacılara ilişkin kısmının iptali istemi ile açılan davada, TIR kamyonlarından geçiş ücreti alınmasını öngören kararnamenin, niteliğine ve içeriğine göre hukuki da

¹⁷ Mukabil ÖZYÖRÜK, “İdare Hukuku Dersleri” 1972-1973, (Çoğaltma), S. 72.

¹⁸ Tahsin Bekir BALTA, “Kısa İdare Hukuku”, TODAİE yayını, Cilt I, S. 4-5. Prof. Dr. BALTA, başka bir eserinde, Yürütme Organının “tedvin” yetkisinin idari metinler çıkarmaya inhisar ettiğini; Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile Millî Korunma Kanununun, Hükümete “aslında kanun sahasına taallük eden hususlarda idari metinlerle kaideler koymak yetkisini” verdiğini belirtmiştir. Türkiye’de Yürütme Kudreti, Ankara 1960, S. 39.

¹⁹ Ragıp SARICA, “Türkiye’de tora Uzvunun Tanzim Salahiyeti”, İstanbul 1943, S. 30.

²⁰ A. Selçuk ÖZÇELİK, “Yeni Anayasamız Muvacesesinde Yasama ve Yürütme Organlarının Münasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler”, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası; Cilt 27, Sayı 1-4 (1962), S. 40-41.

²¹ a.g.m.

²² Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararı, 28.4.1972 günlü, E. 1968/709, K. 1972/364, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 5, Sayı 4 (Aralık 1972), S. 201-202.

yanacağını Devletin egemenlik hakkından ve idarenin genel düzenleme yetkisinden aldığını kabul etmiştir.^{22/3}

İşte bu tartışmaların ışığı altında ve 12 Eylül 1980 tarihine kadar cereyan eden ekonomik-sosyal ve anarşik olaylar karşısında Yürütme Organının “güçsüz” bir görünüm sergilemesinin etkisi ile 1982 Anayasasının yapılışı sırasında Kurucu Organ, bu konuya ayrı bir önem vermiş; yürütmeyi, Yasama Organından türeme (müştak), O’na bağlı ve tabi olmaktan kurtarmaya özen göstermiştir. “Yürütme yetkisi ve görevi” başlığını taşıyan 8. madde uyarınca “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa’ya ve Kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Bu maddenin gerekçesinde, 1961 Anayasası ile yaratılan Yürütme Organının, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlenmiş olduğu, bu nedenle 1961-1980 yılları arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetlerin görüldüğü açıklandıktan sonra, “işte bu duruma son vermek için yürütme, yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir” denilmiştir.²³

Aslında kamu hukukunda “görev ve yetki”, bir madalyonun iki yüzüdür. Bir kamu kurumuna veya makamına belli bir fonksiyonun ya da görevin ifası ödevi verildiğinde, hemen arkasından belli yetkilerin de verilmesi gereklidir.²⁴ Anayasada yargı için “yargı yetkisi” deyiminin kullanılmış olması, nasıl, onun salt “yetki” olduğu ve kullanılmasında tam bir serbestlik verdiği anlamına gelmezse,²⁵ yürütme için “gö

^{22a} D.D.K. Karan, 25.3.1977 günlü, E. 1976/92, K. 1977/160, Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları, Birinci Kitap (1965-1978), Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No. 30, S. 554-555.

²³ Tutanak Dergisi, Danıştay Meclisi Sıra Sayısı 1/463, S. 4.

²⁴ Nurullah KUNTER, “Ceza Muhakemesi Hukuku”, İstanbul 1961, S. 154; A. Selçuk ÖZÇELİK, a.g.m. S. 41.

²⁵Sayın ÖZÇELİK bu konuda şöyle demektedir: “Anayasamızın 7. maddesinde yargı için (yargı yetkisi) tabiri kullanılmıştır. Bunu da aynı zamanda görev manasına anlamamız gerekir. Münhasıran yetki anlamında anlamak doğru olmaz. Aksi takdirde yetki, bir şeyi yapıp yapmamak manalarını tazammun ettiğine göre mahkemelerin önüne gelen davaları istima etmemekte serbest olabilecekleri neticesini kabullenmek gerekir ki bu mümkün değildir. Gerçekten (Anayasanın 31. maddesinin ikinci fıkrası gereğince) “hiç bir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.” Görülüyor ki maddenin son fıkrası hükmü yetkili yargı organına, önüne getirilmiş bir davayı mutlaka rüşyet etmek görevini yüklemiştir” (ibid. S. 42).

rev” denilmesi de yürütme organının hiç bir özerk ve orijinal yetkiye sahip olmadığı sonucunu vermez. Ancak, 1982 Anayasası, sürüp giden tartışmalara bir son vermek için 8. maddesi ile konuya açıklık kazandırmıştır.

B.Bakanlar Kurulunun Uyumlu Çalışabilecek Bir Yapıya Sahip Kılınması

1982 Anayasası, ekonomik-sosyal ve kültürel programını uygulamak suretiyle ülkenin kalkınmasından ve gelişmiş çağdaş ülkeler seviyesine çıkarılmasından sorumlu olan Bakanlar Kurulunun²⁶uyumlu bir biçimde çalışmasını temin edecek hükümlerin konulmasına özen göstermiştir.

Sistem içerisinde Başbakan önemli bir pozisyon kazanmış; Başbakanlık uygulayıcı bir bakanlık gibi yetkilere sahip kılınmıştır.

Örneğin, kolektif siyasi sorumluluğa sahip bulunan Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlayan, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözeten Başbakana karşı, her bakan ayrı ayrı sorumlu tutulmuştur. Artık Başbakan, sadece “bakanlıklar arasındaki işbirliğini” sağlayan, bunun için de bakanlara telkin ve tavsiyelerde bulunan, anlaşmazlık belirdiğinde fazla bir etkinlik gösteremeyen bir orkestra şefi değil, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olan (m. 112/3); bakanlara direktif ve talimat verebilen; bakanların işlem ve eylemlerinden dolayı kendilerine hesap sorabilen, sonuçta sorumlu tutup (m. 112/2) Cumhurbaşkanına önermek suretiyle görevlerine son verdirebilen aktif bir lider durumuna yükselmiştir. Artık bir bakanın kabinde Başbakanla anlaşmazlık ve sürtüşmeye düşmesine rağmen, kendiliğinden çekilinceye ya da gensoru önergesi ile düşürülünceye kadar görevde kalması ve Bakanlar Kurulunun uyum içinde çalışmasını aksatması mümkün değildir. Bu da yürütme organına küçümsenmeyecek bir güç katmıştır.

Ayrıca Başbakanlık, belirli konularda, aktif-uygulayıcı bir bakanlık gibi yetki sahibi kılınmıştır. Örneğin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönet

yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz.” Görülüyor ki maddenin son fıkrası hükmü yetkili yargı organına, önüne getirilmiş bir davayı mutlaka rüşyet etmek görevini yüklemiştir” (ibid. S. 42).

²⁶ Muammer OYTAN-Gürbüz ÖNBİLGİN, “T.C. Anayasası’nın İlke ve Kuralları ile Anayasa Mahkemesi Kararları Dizini,” Doğan Basımevi, Ankara 1977, S. 116.

melikler çıkarabilecek (m. 124); kanun veya tüzük tasarılarını Danıştay'a gönderip düşüncesini isteyebilecektir (m. 155/2).

II. YÜRÜTME ORGANININ YASAMA ORGANINA KARŞI GÜÇLENDİRİLMİŞ OLMASI

A. Egemenliğin Kullanılma Biçimi

Devlete hukuk alanında üstün bir değer ve varlık kazandıran, ona özel ve kamu hukuku tüzel kişileri arasında ve karşısında üstünlük sağlayan yapıcı unsur, egemenlik unsurudur. Egemenlik, bir ülke üzerinde ve ülkedeki tüm gerçek ve tüzel kişiler üzerinde kullanılan, devlet kişiliğine bağlı, ondan ayrılmaz, aslî ve yüksek iktidar ve kudretidir; emir ve kumanda ehliyet ve yetkisidir.²⁷

1961 Anayasası'nın 4. maddesi gibi, 1982 Anayasası'nın 6. maddesi de, Türk Milletinin, kayıtsız-şartsız sahip olduğu egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanacağını hükme bağlamıştır. İşte bu yetkili organlardan birisi de Yürütme Organıdır. Artık, TBMM Türk Milleti adına egemenliği tek başına kullanan ve bundan dolayı da tüm diğer Anayasal organlara üstün bir yere sahip bir organ durumunda değildir; Anayasa'nın Başlangıcında belirtildiği gibi egemenliğin kullanılmasını paylaşan diğer kuvvetlerle eşit seviyede bir erktr.

B.Yürütme Organının Düzenleme Yetkilerinin Genişletilmiş Olması ve Asli ve Genel Bir Düzenleme Yetkisine Sahip Kılınması

Yukarıda 1982 Anayasası'nın, 8. maddesi hükmü ile yürütmeyi "görev ve yetki" olarak niteleyerek onu, Yasama Organından türeme (müştak), ona bağlı ve bağımlı olmaktan kurtarmaya özen gösterdiğini belirtmiştir.

İşte Yürütme organı, ilkel, orijinal, genel bir "yetki ve görev" sahibi olan, egemenliğin kullanılmasına ortak ve diğer erklerle eşit seviyede, onlarla "medeni bir işbölümü ve işbirliği" yapmış bir organdır. Bu niteliği ile Yasama Organı gibi asli, ilkel ve orijinal düzenleme yetkisine sahip kılınmasının yanında kanundan aldığı düzenleme yetkileri de genişletilmiştir.

Düzenlenecek konuları 1. münhasıran kanunla, '2. bunların verdiği yetkiye dayanarak çıkardan kanun hükmünde kararnamelerle (KHK)

²⁷ Hüseyin Naili KUBALI, "Anayasa Hukuku", İstanbul 1971, S. 44.

veya idari işlemlerle 3. tüzüklerle ve 4. yönetmeliklerle düzenlenebilir olmalarına göre dört ana gruba ayırabiliriz.

1.Münhasıran kanunla düzenlenebilecek olan konular Anayasanın belirli kısımlarında ve maddelerinde açıkça gösterilmiştir. Suç ve cezalarla, yükümlülük ve mükellefiyetlerle, temel hak ve ödevlerle ilgili düzenlemeler ve sınırlamalar; anayasal kurum ve kuruluşlarla ve genel olarak kamu görevlilerinin özlük hakları ile ilgili düzenlemeler buna örnek gösterilebilirler.

Burada hemen belirtilmelidir ki Anayasamız, kimi ülkelerin anayasalarından, örneğin Fransız Anayasasından farklı olarak²⁸ Yasama Organının yetkilerini kısıtlamamış, ona genel bir düzenleme yetkisi vermiş, ayrıca münhasıran kanunla düzenlenebilecek konular da göstermiştir. Yasama Organı gerek münhasıran kendi yetkisinde olan konular, gerekse bu şekilde nitelendirilmemiş olanlar istediği zaman kanunla düzenleyebilir.

2.Kanunun verdiği yetkiye dayanarak yürütme organı tarafından düzenlenebilecek konular. Bunla da yine iki kısma ayırmak gerekmektedir :

a. Anayasa'nın 91. maddesi uyarınca, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler dışında kalan ve kanunla düzenlenmesi zorunlu olan konular. Bunların KHK ile düzenlenmesi için TBMM, Bakanlar Kuruluna yetki verebilir; Böyle bir yetki verilmedikçe düzenleme yapamaz.

KHK çıkarma konusunda, 1961 Anayasasının, 1488 sayılı Yasa ile

²⁸ 1958 Fransız Anayasasının yürütme organını güçlendirmeye yönelik en belirgin özelliklerinden biri, Bakanlar Kuruluna geniş ölçüde düzenleme yetkisi vermiş; buna karşılık Parlamento'nun hangi konularda yasa çıkarabileceğini 34. maddede teker teker saymak suretiyle yetkilerini kısıtlamış olmasıdır. 37. maddedeki "yasama konusuna girenlerin dışında kalan konular düzenleyici işlemlerle düzenlenir" biçimindeki kural gereğince Bakanlar Kurulunun düzenleme yetkisi genelleştirilmiş, Yasama Organınınki ise kısıtlı bir duruma sokulmuştur. Ayrıca, yasama organına bırakılmış olan bu kısıtlı ve sayılı konularda da Hükümete kanun hükmünde karamame çıkarma yetkisi verilebileceği belirtilmiştir, (m. 38). Bir konunun Anayasa'nın 34. maddesinde sayılanlar içine girip girmediği yani yasa ile mi yoksa düzenleyici işlemle mi düzenlenmesi gerekeceği konusunda Parlamento ile Hükümet arasında çıkan uyumsuzluklar, Anayasanın 41. maddesinde gösterilen usul izlenerek Anayasa Konseyince çözümlenmektedir. (Bu konuda geniş bilgi için bkz : Muammer OYTAN, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, Mart 1982, S. 85).

değişik 64. maddesindeki koşullara kıyasla 1982 Anayasasının 91. maddesinin getirdiği koşullarda daha bir serbestlik ve kolaylık görülmektedir. Örneğin, “yetki kanununda yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi” ve “yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi” zorunlulukları artık aranmayacaktır. Bu suretle, Yürütme Organı, geniş bir hareket serbestisi kazanmıştır. Gerçekten de amaç-kapsam ve ilke gibi genel ve soyut kavramlar içine kolayca sokulabilecek anlatımlarla geniş ve genel bir yetki almak, yasa maddeleri ile sınırlı ve bağımlı olmaksızın düzenleme yapmak, Bakanlar Kuruluna küçümsenmeyecek bir güç kazandırmıştır.

Ayrıca, “Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz” hükmü ile yeni Anayasa ayrı bir kolaylık daha göstermiş, Bakanlar Kuruluna, yeni bir avantaj sağlamıştır.

Öte yandan, olağanüstü hal süresince (m. 121) ve sıkıyönetim süresince (m. 122), Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, hiçbir yetki Kanununa dayanmaksızın, olağanüstü halin ve sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilir. Bunların, normal zamanlarda çıkarılan KHK ler gibi, TBMM’de öncelikle ve ivedilikle görüşülmeleri şart değildir; Meclisçe onaylanmalarına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirtilecektir.

Bu hükümlerin Yürütme Organını büyük ölçüde güçlendirdiği açıktır. Bu konuda, olağanüstü durumlarda Devlet Başkanın yetkilerini son derece artıran 1958 Fransız Anayasasından esinlenildiği izlenimi edinilmektedir.²⁹

b. Münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmesine rağmen Anayasanın, kanunla, Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceğini öngördüğü konular. Bunlar, artık KHK ile değil doğrudan idari işlemlerle düzenlenebileceklerdir. Bu konu üzerinde biraz durulmasında yarar vardır.

²⁹ 1958 Fransız Anayasasının 16. maddesi uyarınca “Cumhuriyetin kurumları, ulusun bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi vahim ve yakın bir şekilde tehdit edildiği ve anayasal kamu erklerinin düzenli biçimde işleyişleri sekteye uğratıldığı takdirde Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanının ve Anayasa Konseyinin görüşlerini resmen aldıktan sonra bu hal ve koşulların gerektirdiği önlemleri alır.” Buna göre Cumhurbaşkanı tek başına, yasama ve yürütme organları ile bütün kamu kurumlarının yerine geçip, zorunlu gördüğü her türlü önlemi alabilir. Ancak aldığı önlemlerin, anayasal kamu erklerinin, en kısa zamanda görevlerini yerine getirebilecek olanak ve koşullara kavuşturulmalarını sağlamak iradesinden esinlenip kaynaklanmaları gereklidir. (Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: İbid. S. 91-93).

Parlamentonun yasa ile düzenlenmesi gereken kimi konuları idari düzenleme alanına aktarmasına (delegalisation; declassement) yöntemi denilmektedir. Buna göre yasama organı, kendi görev ve yetki alanına giren konuları bir bakıma ayırıma tâbi tutarak, kanunla düzenlenecek alanlarla, kanun sahasından çıkarıp düzenleyici işlemlere bıraktığı konulan saptayabilir. Böylece, idari düzenleme alanına bıraktığı konularda daha önce çıkarılmış kanunların da basit birer kararname ile değiştirilip yürürlükten kaldırılabileceklerini de kabul etmiş olur. Ancak bu, idari düzenlemeye bıraktığı konularda yasa çıkarma yetkisinden tamamen vazgeçmiş olduğu anlamına gelmez; istediği zaman aynı konuda yasa çıkarabilir ve bunlar eski kanunlar gibi artık kararname ile değiştirilemezler.³⁰

Bu duruma örnek 1982 Anayasasının 167. maddesinin ikinci fıkrasındaki kural olabilir. Bilindiği gibi bu hükümde, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği öngörülmektedir.

Kalkınma yolundaki ülkelerde mal ve hizmet ihracatındaki artışı yavaş olmasına karşılık, kalkınma hedefinin gerçekleşmesi için gerekli ithalat hacminin hızla büyümesi ve sonuçta ihracatın, ithalat finansmanını sağlamakta yetersiz oluşu yüzünden ortaya çıkan dış ticaret darboğazının aşılabilmesi için hükümetlerin, ivedi ve etkili tedbirler almaları zorunlu görülmektedir. Bu önlemlerin başlıcaları gümrük tarifeleri, ithalat miktarı kısıtlamaları (kotalar), sübvansiyon, vergi iadesi, düşük faiz, orta ve uzun vadeli krediler, gümrük muafiyeti ya da indirim şeklinde sayılabilirler.³¹ Bunlara, yukarıdaki hükümle, it

³⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: (Muammer OYTAN, “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükümünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, ONAR Armağanı, İstanbul 1977, S. 592-593). Sayın Prof. Dr. L. DURAN, 1961 Anayasasının 112/3. maddesindeki “kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” şeklindeki hükmü, yasama yetkisinin devredilemeyeceği ilkesine getirilmiş bir istisna ve bu sahada bahsedilmiş bir “delegation” saymaktadır (a.g.m. S. 471). Oysa kamu hukukunda delegation esasına göre yetki devri katı bir anlam ifade eder. “Görev devrinde” veya “imza devrinde” bulunan kişi veya organ bu görev ve imzaya ilişkin yetkisini yine bizzat kullanabildiği halde “yetki devrinde” bulunan kişi veya organ, belirlediği süre dolmadıkça bu yetkiyi artık kendisi bizzat kullanamaz; her zaman geri alabilir, fakat geri almadıkça bizzat kullanamaz. Kullanmaya kalkırsa devrettiği kişi veya organın yetkisine tecavüz etmiş olur ki bu da yaptığı işlemi sakatlar. Yasama yetkisinin devrinde de durum farklı değildir.

³¹ Zafer Z. BAŞAK, “Ekonomik Kalkınmada Dış Ticaretin Darboğazı ve Bazı Çözümler”

halat-ihracat ve diğer ticaret işlemleri üzerine “ek mali yükümlülükler” koyma ve kaldırma yetkisi de ilave edilmiş ve bu yöntemle Yürütme Organı, kuşkusuz, daha bir güç kazanmıştır.

3.Anayasa’da, münhasıran kanunla ya da kanun hükmünde kararname ile veya kanunun declassament yöntemiyle idari düzenleme alanına bırakması suretiyle düzenlenecek konuların dışında kalan konular da mevcuttur. Bunlar, daha çok iş hayatında, tarım, hayvancılık ve üretim dallarında çalışanların korunması; gençliğin, sporunun, sanatçının, tüketicinin korunması; kooperatifçiliğin geliştirilmesi ve yabancı ülkelerdeki Türk işçilerinin ihtiyaçları gibi ekonomik ve sosyal konularda gereken önlemlerin alınması ile ilgilidir. Kanımızca, Yürütme Organının, bir kanun hükmü ile çatışmamak ve Anayasaya uygun olmak koşuluyla, bu gibi konularda genel, ilkel, orijinal yani hiç bir kanuna dayanmadan, herhangi bir kanundan yetki almadan, kaynağını kanundan almaksızın düzenleme yapma yetkisi vardır.³²

Böyle bir yetki sahibi olan Yürütme Organının Yasama Organı karşısında oldukça güçlü bir duruma gelmiş olduğunu söylemeye bile gerek yoktur.

4.Tüzük ve yönetmelik konusunda eskiye kıyasla öze ilişkin bir değişiklik bulunmadığından üzerinde durulmayacaktır.

C.Kanunların, Bir Daha Görüşülmek Üzere TBMM’ne Geri Gönderilmesi

Yukarıda görüldüğü gibi 1982 Anayasası ile bir taraftan Yürütme Organının düzenleme yetkileri genişletilirken bir taraftan da TBMM’nin kabul ettiği yasaların yayımlanması, Cumhurbaşkanının “uygun bulmasına” bağlı tutulmuştur.

Genellikle “veto” olarak nitelendirilen bu yetki, ayrı bir inceleme konusu yapmaya değer ölçüde geniş ve önemli bir yetkidir. Ancak burada ana çizgileriyle belirtmeden geçmek de doğru olmayacaktır.

Yasama ve Yürütme Organları arasındaki ilişkilerin ve güç dengesinin kuruluş biçimlerine göre değişen çeşitli veto yetkileri vardır.

1. Onama Yetkisi (Sanction) : Yasama organınca kabul edilen metnin Devlet Başkanı tarafından onaylanması ve bu suretle yasalas

Yolları”, Doç. Dr. Cem SAR’a Armağan, SBF Dergisi, Cilt 27, No : 3 (Eylül 1972), S. 818.

³² Yusuf Ziya ÇUBUKÇU da aynı görüşünü paylaşmaktadır: “Yürütme Organının ve İdarenin Düzenleme Alanındaki Yetkisi”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı: 1982-5, Yıl 39, S, 7.

masının sağlanmasıdır. “Onama” işlemi, bir yasama işlevi, bu yetkiyi kullanan kişi de yasama organının bir parçası, uzantısı sayılır. Böyle olunca bu yetki monarklara has bir yetki sayılmaktadır.³³

2.Mutlak Veto (veto ab solu) : Devlet Başkanının yasayı imzalamayı reddetmesidir. Bu vetoyu kıracak hiç bir yol ve yöntem yoktur; yasama organının kabul ettiği yasaların yürürlüğe girebilmeleri için aşılmaz bir engel teşkil eder.³⁴ Mutlak veto, yasama işlevinin değil, yürütme işlevinin bir parçasıdır; Cumhuriyet rejimlerinin bir kurumudur; fakat ulusun temsilcilerinin iradelerini tamamen felce uğratması nedeniyle anayasalarca itibar edilmemiştir.³⁵

3.Diğer veto çeşitleri: Devlet Başkanının, yasayı veto ettiği zaman parlamentonun yeniden görüşerek belli bir çoğunlukla »örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi 2/3 çoğunlukla, yeniden kabul etmesi halinde yayımlamak zorunluluğunun bulunması “nitelikli veto”yu (veto qualifie) meydana getirmiştir.³⁶ Geri gönderilen bir yasanın ikinci kez görüşülmesinin, yapılacak genel seçimlerden sonra toplanacak yeni meclise bırakılması ve bu meclisçe de benimsenirse devlet başkanının yayımlama zorunluluğu verilmesi “ara verici veto” (veto suspensif) sistemini yaratmıştır.³⁷ Bu sistem, 1791 Fransız Anayasasında yer almıştır. Geri gönderilen yasanın Parlamentoca tekrar kabul edilmesi halinde devlet başkanına, yasayı halkoyuna sunma yetkisi verilmesi yöntemine de “yetkiyi başkasına geçirici veto” (veto translatif) denilmektedir.³⁸ Bu sistem ise 1919 Weimar Anayasasında kabul edilmiştir.

4.Yasanın bir kez daha görüşülmesini isteme yetkisi: Devlet Başkanına tanınan yasaların bir kez daha görüşülmesini isteme yetkisi vetonun son derece hafifletilmiş bir şeklidir. Bu sistemde, yasama organı, şayet yasayı yeniden görüşüp kabul ederse yayımlanması zorunludur, değişiklik yapılarak kabul edilse bile yeniden ikinci kez geri gönderme 30lu açık değildir.³⁹

Bu yetkiyi, geciktirici vetodan ayıran husus, ikinci görüşmenin seçimlerden sonra oluşacak yeni meclise bırakmadan aynı meclisçe gö

³³ M. MAIER, “Le Veto Lbgislatif du Chef de L’Etat”, Geneve 1947, S. 11.

³⁴ İbid. S. 11.

³⁵ CARRE de MALBERG, “Contribution à la Theorie Generale de (l’Etat), C. II, S. 18, 40.

³⁶ M. MAIER, a.g.e. S. 43.

³⁷ M. MAIER, a.g.e. S. 108.

³⁸ M. MAIER, a.g.e. S. 233.

³⁹ M. MAIER, a.g.e. S. 192.

rüşülmesi; nitelikli vetodan farkı ise ikinci görüşme sonunda yine kabul edilmiş sayılması için 2/3 gibi belirli bir özel çoğunluğun aranmamasıdır.

Bu yetkinin kullanılmasıyla Meclislerin iradesinin engellenebilmesi olasılığı son derece zayıftır. Esasen bu yetki, kabul edilmiş bir yasanın doğuracağı kimi sakıncalar üzerine meclisin dikkatinin çekilmesi için kullanılan bir yetki olup, reddetme engelleme amacı ile kullanılamaz.⁴⁰

Bu sistem, Türkiye'nin 1924 ve 1961, Polonya'nın 19'21, Ekvator'un 1929, Brezilya'nın 1934, Şili'nin 1925, Bolivya'nın 1826, Fransa'nın 1875, 1946 ve 1958, İtalya'nın 1947 Anayasalarında kabul edilmiştir.

1961 Anayasamızın 93. maddesinde, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere, gösterilecek gerekçe ile birlikte geri gönderilen yasa, "yine" kabul edilirse, zorunlu olarak yayımlanacağı hükme bağlanmıştır.

1542 sayılı Bazı Orman Suçlarının Affına ve Bunlardan Mütevellit İdare Şahsı Haklarının Düşürülmesine Dair Kanun Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere Millet Meclisine (M.M.) geri gönderilmişti. TBMM, bu yasada geri gönderme gerekçesinin dışında kalan hususlarda değişiklikler yaparak kabul etmiş olduğundan, bu kez 1779 sayılı alan aynı yasa ikinci kez uygun bulunmamış ve MM'ne yine geri gönderilmişti.

MM Genel Kurulu, Cumhurbaşkanının bir kanunu iki kez geri göndermesinin mümkün olamayacağını kararlaştırmış; Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu da bunun mümkün olduğu görüşünü benimsemiş olduğundan karma komisyon kurulmuştu. Karma Komisyon da yasanın yeniden görüşülmesi gerektiğine karar vermişti. Ancak, MM görüşünde ısrar ederek bir daha görüşülme isteğinin kapsamı dışında kalan hususlarda ve maddelerde TBMM'ce değişiklik yapılsa dahi, Cumhurbaşkanının bir yasayı bir defadan fazla geri gönderemeyeceğini kararlaştırmıştı. Cumhurbaşkanı bu karar gereğince yayımlamak zorunda kaldığı Yasanın iptali için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmıştı.

Anayasa Mahkemesi, yasanın yeniden görüşülmesi sırasında değişiklik yapılması halinde o yasanın "yine kabulü" değil yeni bir yasa koyma durumunun ortaya çıkacağı gerekçesiyle sözü edilen kararı ve Yasayı iptal etmişti⁴¹.

⁴⁰ CARRE de MALBERG, a.g.e. C. I., S. 401.

⁴¹ An. Mahkemesi Kararı: 18.12.1979, E. 1979/22, K. 1979/45, K. Dergisi Sayı 17.S. 349-398.

Geri gönderme üzerine, parlamentonun, yeniden görüşme sırasında her değişiklik yapışında Cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisi kazanması yol ve yöntemini getiren bir karara katılmak ve bunu 1961 Anayasasının benimsediği dengeler sistemi ile bağdaşır bulmak kolay değildir. Çünkü bu yol ve yöntem, “bir kez daha görüşmek üzere geri gönderme” yetkisini, yukarıda kısaca açıklanan sistemlerin en hafifi iken, en ağın durumuna getirmekte, adeta buna “onama” niteliği kazandırmaktadır ki bunu, 1961 Anayasasının benimsediği dengeli, hatta kimi bakımlardan TBMM’ne üstünlük veren parlamenter sistemle bağdaştırmak güçtür.

1982 Anayasasına gelince, 89. madde, Anayasa Mahkemesinin bahsedilen kararı ile açılan yolu kurumsallaştırmış ve “Meclis geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir” biçimindeki kuralı koymuştur.

Ayrıca Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerini TBMM’ne geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse 175/3. madde gereğince bu kanunu halkoyuna sunabilecektir.

Anayasa’nın 89. ve 175/3. maddeleri ile Cumhurbaşkanı son derece üstün bir pozisyon kazanmıştır: Cumhurbaşkanınca kabul edilmeyen, O’nun iradesine uygun hale getirilmeyen ya da tek bir sözcük bile değiştirilmeden aynen kabul edilmeyen yasa kuralları kesinleşmeyecektir.

Bu durum, Yürütme Organını, Meclise karşı son derece güçlü bir duruma getirmiştir.

D Cumhurbaşkanıca, TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi Mekanizmasına İşlerlik Kazandırılmış Olması

1961 Anayasasının 108. maddesinde düzenlenen seçimlerin yenilenmesi sistemi gerçekleşmesi oldukça zor koşullara bağlanmıştı. Buna göre, 18 aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulunun iki defa düşürülmüş, üçüncü defa da güvensizlik oyu verilmiş olması şartıyla kullanılabilir bu yetkinin pratik bir değer taşımadığı, klasik parlamenter sistemin aradığı dengeyi kuramadığı görülmüştür. Bu nedenle, 1982 Anayasasının 116. maddesi ile gerekçesinde de belirtildiği gibi “18 aylık bir süre içinde diye başlayan koşul terkedilmiştir ve klasik parlamenter sistemin uygulanmasına geçilmiştir.”

Yeni Anayasaya göre, Bakanlar Kurulunun;

— Göreve başlama sırasında güvenoyu alamaması,

—Görev başında iken gensoru ya da güven sistemi sonucunda güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde, 45 gün içinde yeni Bakanlar Kurulu kurulmadığı veya kurulduğu halde güven alamadığı takdirde;

— Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine,

—TBMM Başkanlık Divanı seçiminden sonra, 45 gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde,

Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanına danışarak seçimlerin yemlenmesine karar verebilir.

Görüldüğü gibi, gerek gerçekleşmesi zor ve ülkeyi istikrarsız hükümetlerin yönetiminde kalmaya mahkum edici koşullar kaldırılmak, gerekse yukarıda sayılan her alternatifte 45 gün içinde yeni bir hükümetin kurulamaması veya güvenoyu alamaması hallerinde tanımak suretiyle fesih yetkisine etkinlik ve işlerlik kazandırılmış, bu suretle Cumhurbaşkanı, dolayısıyla Yürütme Organı, eskiye oranla daha güçlü kılınmıştır.

E. Yürütme Organının Vergileme Konusundaki Yetkileri

“Vergileme yetkisi, devletin, egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü olarak tanımlanabilir. Vergileme yetkisi devletin mali egemenliğinin bir görünümüdür... Geniş anlamda vergileme yetkisi... devletin kamu harcamalarını karşılamak üzere koyduğu ve kamu gücünün kullanılmasına dayanan her çeşit mali yükümlülüğe ilişkin yetkiyi kapsamına alır”⁴².

1.Normal zamanlardaki yetkileri:

a.Anayasanın 73. maddesi, herkesi mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü tuttukları; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, değiştirilip veya kaldırılabilceğini belirttikten sonra, “vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir” hükmünü getirmiştir. Böylece, Bakanlar Kuruluna ekonominin gerek ve gereksinmelerine göre ivedi ve etkili biçimde önlemler alma imkanı verme yolu açılmıştır.

⁴² Nami ÇAĞAN, “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, (Anayasa Mahkemesinin 25-26-27 Nisan 1984 günlerinde düzenlediği anma gününde sunulan tebliğ, S. 2 (basılmamış teksir)

b.Yukarıda da belirtildiği gibi Anayasanın 167/2. maddesi uyarınca “dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.”

Bu hüküm de Yürütme Organını esnek ve etkili karar alabilme olanağı vererek güçlendirmiştir.

2. Olağanüstü yönetim usullerinin ilân edildiği dönemlerdeki yetkileri:

a.Anayasanın 119. maddesinde öngörülen nedenlerin varlığında ilân edilen olağanüstü hal sırasında uygulanmak üzere, 121/2. maddesi uyarınca çıkarılan Olağanüstü Hal Kanunu ile Bakanlar Kuruluna, vatandaşlara “para ve mal yükümlülükleri” getirmesi konusunda geniş yetkiler verilmiştir.

b.Yine Anayasanın 122. maddesinin son fıkrası uyarınca “savaş veya savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde” Bakanlar Kurulunca, vatandaşlara malî yükümlülükler de dahil olmak üzere her türlü yükümlülüğün getirilebileceği Seferberlik ve Savaş Hali Kanununda öngörülmüştür.

F. Yürütme Organının, Parlamentodaki Belli Bir Çoğunluk Tarafından Desteklenmesini Sağlayacak Seçim Sistemi Yolu İle Güçlendirilmiş Olması

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da yasama, yargı ve yürütme erklerinin birbirinden ayrıldığı; bunlardan yargı erkinin bağımsızlığının sağlandığı, yasama ile yürütme erklerinin karşılıklı etki-tepki ilişkisi içinde fonksiyonlarını yerine getirdikleri bir sistem olan parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir.⁴³ Yeni Anayasamızda, parlamenter rejim çerçevesinde Cumhurbaşkanına önemli bir rol verilmiş ve yetkileri artırılmış olmakla birlikte rejimin, başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine kaydığı söylenemez. Bilindiği gibi Anayasa hukukunda başkanlık sisteminin en belirgin özellikleri:

1. Devlet başkanın doğrudan doğruya halkın oyu ile seçilmesi,

2.Devlet başkanının aynı zamanda hükümet başkanlığını da birinci derecede yetkili ve aktif kişi olarak yapabilmesi,

⁴³ M. OYTAN - G. ÖNBİLGİN, a.g.e. S. 66.

3.Nihayet yürütme organının, yasama organı karşısında siyasal sorumluluğunun bulunmamasıdır⁴⁴. Bizim sistemimizde bu üç özelliğin de bulunmaması, aksine güvenoyu-fesih, sorumsuz Cumhurbaşkanı gibi ana kriterlerin yanında, Başbakanın yetkilerinin ve prestijinin arttırılmış olması parlamenter rejimin daha bir belirginleştirilmiş olduğunun kanıtı sayılmalıdır. Bu sistemde ise, Cumhurbaşkanı seçilen Başbakanın kurduğu Bakanlar Kurulunun görevini sürdürebilmesi için Millet Meclisinden güvenoyu alması zorunludur (m. 110). Yasama Organi, soru, gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırması yolları ile Bakanlar Kurulunun eylem ve işlemlerini denetleyebilir; gensoru önergesi ile Bakanlar Kurulu veya bir bakan düşürülebilir (m. 99). Bakanlar Kurulu, gereksinme duyulan konularda kanun tasarıları hazırlayıp Meclise sunmaya, bunlar komisyonlarda ve genel kurulda savunmaya yetkilidir.

Bütün bu nedenlerden dolayı güçlü ve istikrarlı bir yürütme organının oluşturulabilmesi, Bakanlar Kurulunun, Millet Meclisinde belli bir çoğunluk tarafından desteklenmesiyle mümkündür. Bu nedenle çağımızda, eski hukukçular tarafından düşünülen “kesin kuvvetler ayırımı” hayal mahsulü sayılmakta ve parlamenter rejimin rasyonelleştirilmiş olmasından söz edilmektedir: Buna göre yasama ve yürütme işlevleri bir sosyal işbölümü niteliği taşır; aralarında bir koordinasyon kurulması zorunludur⁴⁵. Şu halde güçlü ve istikrarlı yürütme organının sağlanmasında önemli bir unsur olan bu koordinasyonun ve işbirliğinin, başka bir anlatımla yasama-yürütme münasebetlerinin de siyasi parti ve seçim sistemlerinin bir unsuru olduğu açıktır⁴⁶.

Böylece sözü seçim sistemine getirmiş bulunuyoruz. Bilindiği gibi çoğunluk sistemi, siyasi partilerin çoğalmasına karşı bir fren vazifesi gören; genellikle iki siyasi partinin varlık gösterebilmesi sonucunu veren; istikrarlı bir parlamento çoğunluğu ile kanunları gerektiği gibi uygulamak gücünü kendinde bulabilen, politikasını gerçekleştirebilen istikrarlı ve güçlü kabinelerin kurulmasını mümkün kılan bir sistemdir. Ancak, buna karşı, bu sistemde, ne kadar olursa olsun azınlığın feda edilmesi, bir tek oy ile olsa bile çoğunluğu sağlayan tarafın bütün milletvekillerini çıkarması gibi sonuçla karşılaşmaktadır ki bunu da adaletle bağdaştırmak mümkün olmamaktadır⁴⁷. Buna karşılık

⁴⁴ M. OYTAN, “Fransa’da Yürütme Organının. Yetkileri”... S. 87.

⁴⁵ G. VEDEL, a.g.e. S. 64.

⁴⁶ G. VEDEL, a.g.e. S. 66.

⁴⁷ Fahir H. ARMAOĞLU, Seçim Sistemleri, Ankara 1953, S. 57-58.

nispî temsil sistemi, adaleti, eşitliği ve hakiki temsili, başka bir anlatımla milletin iradesinin meclise yansıtılmasını, farklı siyasi partilerin önem ve güçlerine göre mecliste temsil edilmelerini sağlayan bir sistem olmasına karşın, partilerin sayısını arttırmak, parlamento çoğunluğunun ve istikrarlı hükümetlerin kurulmasını önlemek, kanun teklif ve tasarılarının yasallaşmasını zorlaştırmak gibi sakıncaları beraberinde getirmektedir.⁴⁸

1982 Anayasasınının 67. maddesinin birinci fıkrasında vatandaşların kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme ve seçilme hakkına sahip oldukları açıklanmış; seçme ve seçilme şartlarının Kanun Koyucu tarafından düzenleneceği belirtilmiş; ancak bu düzenlemede Kanun Koyucuya sınırsız bir takdir hakkı tanınmamıştır : Gerçekten aynı maddenin ikinci fıkrasında, seçimlerin serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yargı yönetim ve denetimi altında yapılacağı öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesi, Anayasamız seçim sisteminin ne olacağı konusunda bir hüküm içermediğine göre, bu esaslardan ayrılmamak şartıyla, Kanun Koyucunun uygun göreceği bir seçim sistemini kabul etmekte serbest olduğuna karar vermiştir⁴⁹.

10.6.1983 günlü, 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu, çoğunluk ve nispî temsil sistemlerinin sakıncalarını giderebilmek amacıyla bir orta yol bulmayı denemiştir. Bu orta yol arayışının nedenini ve amacını Anayasa Komisyonu Başkanı, Danışma Meclisinde şu biçimde açıklamıştır : “Seçim sistemi Anayasa Hukukunun millilik taşıyan en kuvvetli müesseselerinden birisidir. Her millet kendine göre seçim sistemini oluşturmaktadır.” “...temsilcilerden kurulu parlamento, temsilcilik niteliğini kazanabilmek için, toplumun minyatür bir örneği olmalıdır, bir örneğini teşkil etmelidir. Eğer bu şekilde kurulan meclislerde devlet idaresi mümkün olamıyorsa; partiler aralarında anlaşıp, gerektiğinde koalisyon hükümetleri kuramıyorsa, milletvekilleri maddi menfaatler karşılığında parti değiştiriyorlarsa, durum, toplumda devlet birliğine olan inancın sarsıldığını, milletin kaderde, tasada ve kıvançta ortak bir toplum, bir bütün olmaktan çıktığını gösterir; yani toplum hastalanmış, patolojik bir hal ortaya çıkmıştır. Bu gibi hallerde, “muhakkak demokrasiyi gerçekleştireceğiz” diye, demokrasiye en yakın olduğunu sandığımız veyahut tasarladığımız bir seçim sisteminde ısrar etmek, devletin dağılıp parçalanmasına, hatta milletin bağımsızlığını yitirmesine yol açar. Bu hastalık halinin teda

⁴⁸ İbid. S. 170, 176.

⁴⁹ Bkz. 1.3.1984 günlü, 1984/1-2 sayılı karar, Resmi Gazete 1.5.1984, 18388, S. 20.

visinde yardımcı unsurlardan birisi... yasama meclisinde devlet faaliyetlerinin istikrarını sağlayacak hükümeti devamlı olarak destekleyen, hükümet krizlerini önleyen bir çoğunluğun bulunmasıdır. Seçim sistemi, o zaman bu duruma göre düzenlenmelidir. İşte Komisyonumuz, seçim sistemini, bu sorunları çözebilmek için oluşturmuştur”⁵⁰.

Milletvekili Seçim Kanunu, nispi temsil sistemini kabul ettiğini belirtmesine rağmen (m. 2), getirdiği baraj hükümleriyle, gerekçede de değinildiği gibi, “istikrar ve geniş temsil düşünceleri arasında bir tercih yapmak gerekmiş”, Kanun Koyucu istikrarı yeğlemiştir.

İstikrarlı ve güçlü bir yönetimin dayanağını oluşturacak meclis çoğunluğunu sağlamaya yönelik kurallar şöylece sıralanabilir:

1.“Ulusal planda yüzde on baraj” ilkesi getirilmiştir: Yasanın 33. maddesine göre, “genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların yüzde onunu geçemeyen partiler milletvekili çıkaramazlar”. Böyle bir barajın konulmasının sebebi, mahalli partilerin, oylarına dağıtılmasına neden olmalarının engellenmesidir. Bu şekilde parlamento faaliyetlerinde istikrar, hükümetlerin devamında istikrar sağlamak amaçlanmıştır⁵¹.

2.“Seçim çevresi barajı” kabul edilmiştir: Aynı yasanın 34. maddesine göre “Bir seçim çevresinde, kullanılan geçerli oyların toplamının, o çevreden çıkacak milletvekili sayısına bölünmesiyle elde edilecek sayıdan az oy alan siyasi partilere ve bağımsız adaylara milletvekilliği tahsis edilmez.” Seçim çevresi barajını aşmış olan siyasi partilerin ve bağımsız adayların elde edecekleri milletvekili sayısı ise, alınan oy sayıları önce bire, sonra ikiye, üçe... ilâ, o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısına ulaşıncaya kadar bölünerek bulunur.

Seçim çevresi barajı konulmasının amacı, mahallî nitelik taşıyan, ulusal plana yükselememiş partilere engel çıkarmaktır⁵².

3.İller toplamının en az yarısında tam aday gösterme şartı getirilmiştir: Yasanın 13. maddesi uyarınca, 34 ilde teşkilatlanmamış, ya da teşkilatlanmış olmasına rağmen bu illerde milletvekili sayısının İki katından eksik aday göstermiş bulunan ve Yüksek Seçim Kurulunca, eksiklerin tamamlanması bildirilmesine rağmen iki gün içinde bu gereği yerine getirmeyen siyasi partiler tüm seçim çevrelerinde seçime katılamazlar.

⁵⁰ Orhan ALDIK AÇTI, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 17, B. 89, 25.4.1983, S. 6.

⁵¹ Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan tasarruğun 29. maddesinin gerekçesi, Tutanak Dergisi, Cilt 17, B. 89, S. 21.

⁵² Bkz. Tasarruğun 29. maddesinin gerekçesi, Tutanak Dergisi Cilt 17, B. 89, S. 22.

Öte yandan, 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 2. ve 23. maddeleri ile “onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi” kabul edilmiştir. Bu düzenlemeye göre, bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oy toplamının onda birine tekabül eden sayı, bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılmakta; bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisinde hesaba katılmamaktadır. Böylece onda birlik barajı aşamayan siyasi partiler ilk aşamada silinmekte; üyelikler, bu miktarın üstünde oy alan siyasi partiler tarafından paylaşılmakta, bu paylaşma sırasında ise yapılan indirim nedeniyle büyük, partilere aldıkları oyun üstünde bir avantaj sağlanmaktadır.

Merkezi ve mahalli idarelerin işbirliği ve eşgüdüm içinde, uyumlu bir biçimde çalışmalarının önemine inanan Yasa koyucu, iktidar partisinin, mahalli idare seçimlerinde de avantajlı duruma geçmesini; böylece, yürütme organının bir kanadını oluşturan Bakanlar Kurulunun merkezi hükümette olduğu kadar yerel yönetim yönünden de güçlü olmasını sağlamak istemiştir.

İLYÜRÜTME ORGANININ, YARGI ORGANI KARŞISINDA GÜÇLENDİRİLMİŞ OLMASI

İdare, kamu gücüne sahip bulunan ve bu gücü kullanan bir organdır. Kanunlar çerçevesinde hareket etmek serbestlik ve bağımsızlığı vardır. Bu çerçeve içinde, hükümetlerin şu veya bu politikayı izlemesi; idarenin şu veya bu kararının yerindeliği (opportunité) yargısal denetime konu teşkil etmez. İdarenin aldığı kararlar, aksi yargısal kararlarla tespit edilinceye kadar hukuka uygun sayılırlar. Buna “idari işlemlerin doğruluk ve hukuka uygunluk karinesi” denir. Bu karinenin sonucu olarak idare, aldığı kararları resen uygulayabilir; bunun için yargıcın ön iznine gerek yoktur. Aslında idari karar, fiilen icra edilmek gücünü özünde içeren bir işlemdir. Bu icra edilme gücünün uygulama alanına dökülüp gerçekleşebilmesi için idare gerekirse zor kullanma yetkisine de sahiptir. Bu kuralın doğal sonucu olarak da bu nitelikteki idari işlemlere herkesin uyması zorunludur. Hiçbir özel veya tüzel kişinin, bir idari işlemin hukuka ve mevzuata uygun olmadığını ileri sürerek yürütülmesini uygulanmasını engellemek hakkı ve yetkisi yoktur. İdarenin kararlarına önce uyulur, sonra gerekli yerlere itiraz veya dava konusu yapılır. Dava konusu yapıldığı zaman da, yargıç aksine karar vermedikçe idari karar, özünde taşıdığı icraî gücünü yitirmez; başka bir ifade ile yargıç tarafından yü-

rütmenin durdurulmasına karar verilmedikçe, sadece dava konusu edilmiş olması, bu idari kararın uygulanmasını durdurmaz. İdari kararların hukuka uygunluk karinesini kendiliğinden uygulanabilir olma niteliğini ve gücünü ve buna dayanarak idarenin sahip olduğu zor kullanma yetkisini kaldırabilen yargı organının yetkileri de kanunlarla belirtilmiştir; yargıç, Anayasa ve kanunlarla belirlenmiş yetkilerini aşarak yürütme organının yetki ve görevlerine tecavüz edemez.⁵³ Görüldüğü gibi bu iki “kuvvet” arasında belirli bir hassas denge kurulmuştur:

—Her iki organ da Anayasaya, kanunlara ve hukuka uygun davranmak zorundadırlar.

—Yargı organı, idari kararların yerindeliğini (opportunité) denetleyemez; denetimini hukuka uygunluk yönünden yapmak zorundadır.

—Buna karşı yürütme organı ve idare de mahkeme kararlarını değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.

İşte bu bölümde, 1982 Anayasamızda bu dengenin ne ölçüde kurulduğu, Yürütme Organına nasıl bir durum kazandırıldığı, başka bir anlatımla 1961 Anayasasına nazaran yargı organının yetkilerine getirilen kısıtlama ve daraltmaların neler olduğu incelenecektir.

A. Bazı İdari İşlemlerin Yargısal Denetim Dışında Bırakılmış Olması

1.Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın Kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştır.

Parlamentar hükümet sisteminde devlet başkanının görevleri ile ilgili konularda siyasi, hukuki ve cezaî sorumluluğu yoktur. Siyasal yönden sorumsuz olması, yansız davranmasını gerektirir. Bu nedenle siyasal sorumluluk doğuran konulardaki yetkilerini ancak başbakanla veya bir bakanla birlikte kullanabilir. Devlet başkanı sıfatını taşıdığı sürece bir siyasal partiye üye olamaz; partiler üstü, objektif ve yansızdır. Devletin temsilcisi olarak rolü, ikaz ve teşvik etmek, “kuvvetler” arasında uyum sağlamak, birleştirici olmak ve ulusun hakemliğini yapmaktır.

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına, bu rolü oynayabilmesi için gerekli yetkileri vermiştir.

⁵³ M. OYTAN, “Danıştay’da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması”, Ankara 1973, S. 7.

Anayasanın 105. maddesinde “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır, bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur” hükmü getirilmiştir. Bu maddenin ikinci fıkrası uyarınca Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz. Ayrıca 125. maddenin ikinci fıkrasında da, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şûranın kararlarının yargı denetimi dışında olduğu belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanının, yargı ile ilgili olarak tek başına yaptığı işlemler şunlardır:

- Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek (m. 146/2),
- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile Başsavcı vekilini seçmek (m. 154/4),
- Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek (m. 155/3),
- Askeri Yargıtay üyelerini seçmek (m. 156/2),
- Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin hâkim sınıfından olmayan üyelerini seçmek (m. 157/2),
- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek (m. 159/2).

Bunların dışında Cumhurbaşkanı, tek başına, rektörleri seçip atamak (m. 130/6), Yüksek Öğretim Kurulu Üyelerinden bir kısmını doğrudan doğruya seçmek, bir kısmını da gösterilen adaylar arasından atamak (m. 131/2), Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve Başkanını atamak (m. 108) gibi yetkileri de kullanmaktadır.

Anayasa koyucu Devletin başı olan, Anayasanın uygulanmasını, Devlet Organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeten Cumhurbaşkanına bu yetkileri tanıyarak yargı organlarının tarafsız olarak çalışmalarını güvence altına almak istemiştir.

2.Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz (m. 159/4).

3.Anayasanın 129. maddesinin üçüncü fıkrasında, memurlara, diğer kamu görevlilerine ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile bunların üst kuruluşları mensuplarına verilen uyarma ve kınama cezaları ile ilgili disiplin kararlarını yargı denetimi dışında bırakılabileceği öngörülmüştür.

B. Yürütmenin Durdurulması Kararının Ancak Belirli Şartların Varlığı Halinde ve Gerekçeli Olarak Verilmesinin Zorunlu Hale Getirilmiş Olması

Yürütmenin durdurulması (YD), idari kararın icralığına son verdiği; “davanın açılmış olması, işlemin uygulanmasını askıya almaz” ilkesini, “idari işlemlerin hukuka ve mevzuata uygunluğu” karinesini bertaraf edip idari işlemi felce uğrattığı; “yargıcın aktif idarecilere buyruk (injonction) veremeyeceği” kuralını bozduğu için son derece önemli bir tedbirdir.⁵⁴ Bu yetki, bir yandan davacının özel yararlarının korunmasını sağlamak, onun telâfi edilemeyecek zararlara uğratılmasını önlemek amacının; öte yandan idarenin işleyişinin, kamu hizmetlerinin düzenli ve sürekli olarak yürütülmesinin sekteye uğratılmaması, kamu yararının zarara sokulmaması gereğinin gözetilmesi suretiyle kullanılması gereken bir yetkidir.⁵⁵

Bu nedenle bu yetki ancak son derece istisnai olarak, belli koşulların titizlikle aranması ve varlığının saptanması halinde verilebilir.⁵⁶ Bu yetki, idari otoriteler ile yargısal otoriteler arasında asla bir kuvvet gösterisi, bir üstünlük yarışı aracı olarak kullanılmamalıdır.⁵⁷

Bunun bilinci içerisinde olan Anayasa koyucu, Fransa’da ve bu ülkedeki sistemi örnek alan diğer ülkelerde olduğu gibi YD kararı verilmesini, belirli koşulların birlikte mevcut olmasına bağlamıştır ve bu kararların gerekçeli olarak verilmelerini zorunlu kılmıştır. Gerçekten de 1982 Anayasasının 125. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca yürütmenin durdurulması kararı ancak, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe gösterilerek verilebilecektir. 1961 Anayasasının 135. maddesindeki âmir hüküm gereğince ve 521 sayılı Yasanın 59 ve 91. maddeleri uyarınca bu kararların esasen öteden beri gerekçeli yazılımaları zorunlu idi. Ne yazık ki bu yola gidilmemiştir.⁵⁸

⁵⁴ WALINE, “Not de Jurisprudence”, Revue de Droit Public, 1955, S. 378.

⁵⁵ M. OYTAN, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı: 1, Mart 1982, S. 101.

⁵⁶ LAURENT, “Conclusion”, Rec. 1954, S. 492.

⁵⁷ C. GABOLDE, “Dallos”, Chn. 1953, S. 189.

⁵⁸ On seneden beri ileri sürdüğümüz bu görüşümüze karşı Y.D. kararlarına yazılacak gerekçenin, yargıcın düşüncesini önceden açıklaması sayılacağı ileri sürülüyordu. Bu doğru değildir: İhsas-ı rey, yargıcın, davanın dışında, dava ile ilgili olmaksızın, yargılama fonksiyonu gereği olmaksızın görüşünü kanısını açıklamasıdır. Yargı fonksiyonu gereği olarak ve yargılama fonksiyonunun evrelerinde yazılan gerekçe ve belirtilen düşünce, ihsas-ı rey olmaz. Nasıl ki.

Öte yandan Anayasanın aynı maddesinin altınca fıkrası, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde; ayrıca, milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlanabileceğini öngörmüştür.

6.1.1982 günlü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ile bu sınırlama ileri ölçüde yapılmış, halk deyimi ile yasa koyucu “vur deyince öldürmüştür”: 27. madde uyarınca on seneden beri titizlikle aranması gerektiğini savunduğumuz yukarıda belirtilen ve bu sistemi kabul eden tüm ülkelerde yerleşmiş bulunan iki koşulun birlikte aranması zorunluluğunun yanında, bu yetkiyi hiç kullanılamaz duruma getiren şu hükümler de getirilmiştir:

1. “Yürütmenin durdurulmasına doksan gün içinde karar verilebilir. Tarafların istemi üzerine gerekçeli olarak yeniden yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi mümkündür. Yürütmenin durdurulmasına karar verilen davalar, tekemmül etmelerinden itibaren altmış gün içinde esastan karara bağlanır, aksi halde yürütmenin durdurulması karar kendiliğinden hükümsüz kalır. Buna göre:

a.Y.D. kararı ancak 90 gün geçerlidir; bu sürenin ikinci bir kez uzatılması konunun yeniden görüşülüp gerekçeli olarak yeniden Y.D. karar verilmesine bağlıdır.

b.Y.D. kararı verilip, dosyanın tekemmülünden itibaren 60 gün içinde esas hakkında karar verilmediği takdirde, Y.D. kararının ken-

Hakkında verilen kararın gerekçesi, karar düzeltilmesi ya da iade-i muhakeme evrelerinde ihzas-ı rey sayılamaz ise, Y.D. kararlarının gerekçesi de esas, hakkında karar verilirken bu nitelikte sayılamaz. Kaldı ki yürütmenin durdurulmasına ya da bu istemin reddine ilişkin kararların dayanacağı gerekçelerin, davanın esası hakkında verilen ve uyumsuzluğu esastan halden kararlardaki gerekçelerden farklı olacağı açıktır. Yürütmenin durdurulması istemi incelenirken mesele, sadece davanın ciddi sebep ve deliller üzerine dayanıp dayanmadığı ve şayet yürütmenin durdurulmasına karar verilmez ve netice itibarıyla dava konusu işlem derhal uygulanır ise telafi edilemeyecek ya da çok zor telafi edilebilecek bir zararın hasıl olup olmayacağı açısından incelendiğine göre verilecek yürütmenin durdurulması kararında yazılacak gerekçe de bu unsurların bulunup bulunmadığını söylemekten ibaret olacaktır. Örneğin, davanın ciddi sebep ve deliller üzerine dayandığı ve dava konusu kararın derhal uygulanması halinde telafisi mümkün olmayan ya da çok zor giderilebilecek bir zararın doğacağı; daha önce çözümlenmesi gereken bir ön meselenin mevcut olduğu; o yörede tekrar tanzim ve telafisi imkânsız değişiklikler hasıl olacağı; sosyal eserlerin çalışmasının felce uğratılabileceği; davanın konusunu teşkil eden kurumun işleminin telafi edilemeyecek bir bozukluğa ve düzensizliğe uğratılacağı vb. hususlar hakkında kanaatim söylemek, yargıcın, davanın esası hakkındaki kanaatim önceden belirtmesi sayılamayacağı ortadadır. Şayet öyle olsaydı Fransız Danıştayı bu hatayı asırlar boyunca işlemezdi.

diliğinden hükümsüz kalacağıının belirtilmesi; Y.D. kararının verilmesinin, dosyanın tekemmül etmesinin ve esas hakkında karar verilmesinin 90 gün içinde mümkün olabileceğinin varsayıldığı göstermektedir. Aksi halde, 90 gün sonra Y.D. kararı genelde, esasen geçersiz duruma düşeceği için bu hükmün konulmasına gerek duyulmazdı. 16. maddedeki süreler kısaltılsa ve tebliğ memur, eliyle yapılsa bile bu sürede tüm bu işlemlerin yapılabileceğini kabul etmek gerçekçi bir yaklaşım değildir.

Yasa koyucu, dosyanın tekemmül etmesinden itibaren 60 gün içinde esastan karar verilmesi gerektiğini, aksi halde Y.D. kararının kendiliğinden hükümsüz kalacağını öngördüğüne göre, dosyanın 30 gün içinde tekemmül edebileceğini kabul etmektedir ki bu mümkün değildir.

2. Savaş halinde Y.D.na karar verilemez (m. 27/9).

3.Sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilân edildiği bölgelerde görevli olan veya sonradan bu bölgelerde görevlendirilen kamu personeli hakkında yapılan idari işlemlere ilişkin davalarda Y.D.na karar verilemez (m. 27/10).

4.Olağanüstü halin ilân edildiği bölgelerde grev, lokavt ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenmesi, dernek ve kuruluşların kapatılması veya faaliyetten menedilmesi kararlama ilişkin davalarda Y.D.na karar verilemez (m. 27/11).

Bütün bu sınırlandırmalar aşırı ölçüde olmuştur: Türk Silahlı Kuvvetleri Kıbrıs'ta savaş halinde olduğu için, savaşla hiç ilgisi bulunmayan bir yörede bu konuda, örneğin Trabzon Belediyesinin, yerine modern bir iş hanı yapmak amacıyla tarihi bir anıtı yıkmaya kararı hakkında Y.D. kararı verme yetkisini kaldırmak; ya da Sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilân edildiği yörelerde görevli olmakla birlikte sıkıyönetim emrinde veya olağanüstü hal ile ilgili bir görevde çalışmayan bir personelin bu haktan yararlanmasını önlemek açıklanması güç bir durumdur. Kaldı ki bilinen iki koşul titizlikle aranıp, gerekçeli olarak yazıldığı takdirde personel hukuku ile ilgili bir konuda Y.D. kararı vermek esasen ender rastlanacak bir durum olacaktır; çünkü bu konuda, genellikle, "telâfisi imkânsız veya güç bir zararın doğması" koşulunun varlığı kabul edilmemektedir.

Bu tür hükümleri açık biçimde ve gereksiz olarak sıralamış olurcasına bakılırsa Yasa koyucu, idari yargı yerlerince, bu şartların aranmasında gereken titizliğin gösterileceğinden kuşku duymuştur⁵⁹.

⁵⁹ Nitekim geçmiş dönemde de bu koşulların aranmakta olduğunu ileri sürenler

Öte yandan Kanun koyucu, vergi davalarında ters bir tutum içine girmiştir : “Vergi mahkemelerinde vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlülüklerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini” durduracaktır (m. 27/8).

Bu hükmün haklı bir nedene dayandığım sanmıyoruz; üstelik sakıncalı buluyoruz.

—Bir kez, bu hüküm idare hukukunun yerleşmiş ilkelerinden olan “dava, icrayı durdurmaz” ilkesine ters düşmektedir. İdare Mahkemelerinde açılan davalarda bu ilkeyi kabul edip (m. 127/1), vergi mahkemelerinde açılacak vergi davalarında kabul etmemek doğru değildir.

—Öte yandan, hazineyi gereksiz yere zarara uğraticı niteliktedir: Davanın haklılığı veya davacının telâfisi güç bir zarara uğrayıp uğramayacağı araştırılmaksam salt davanın açılması ile tarh edilen bir verginin tahsilatının durdurulmasının kabulü hazineyi iki türlü zarara uğratacaktır: Önce, davanın esastan reddedilmesi halinde verginin geç ödenmiş olması nedeniyle alınması gereken gecikme zammından mahrum bırakmakta, paranın değer kaybı nedeniyle zarar doğurmakta; sonra, dava sonuçlanıncaya kadar mükellefin iflâs etmesi halinde verginin hiç tahsil edilememesi riskini yaratmaktadır. Bu düşüncelerle Fransız Danıştayı bu konularda yürütmeyi durdurma kararı vermemektedir; esasen vergi mükellefinin, verginin tahsil edilmesi ile telâfisi imkânsız bir zarara uğrayacağını kabul etmemektedir⁶⁰.

—Ayrıca, vergi davalarının teminat sisteminin pek işlemediği de düşünülürse, bu hüküm, bu tür davaların çığ gibi artmasına neden

olmuştur: (Sami AKURAL, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları”, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Yayınları No: 21, Ankara 1976, S. 122). Ne var ki bunun doğru olmadığı, bilimsel yöntemlerle çıkarılan istatistiklerle ortaya konulmuştur: (Erol ÇIRAKMAN, “1977-1979 Yıllarında Danıştay Vergi Dairelerinde Verilen Yürütmeyi Durdurma Kararları İstatistikleri” Basılmamıştır. Cavit CAN, “Kamu Personelinde Nakil (Yer ve Görev Değişikliği)”, Danıştay Dergisi, Atatürk’ün Doğumunun 100. Yılı özel Sayısı, S. 157; Muammer OYTAN, Danıştay’da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması”, Ankara 1973, S. 152-159, 181-182, 186-191).

Aslında bu istatistikler gereken önem verilerek değerlendirilip on senedir savunduğumuz gibi Y.D. kararları, bilinen iki koşul aranmak suretiyle, bunların varlığı halinde ve gerekçeli olarak verilseydi, inanıyoruz ki, yukarıda sözü edilen 2577 sayılı Yasada bu sert ve gereksiz hükümlerin getirilmesine gerek kalmaz, Danıştay’ımızın yetkileri bu ölçüde kısıtlanmazdı.

⁶⁰ M. OYTAN, “Danıştay’da Görülen Davalarda...” S. 185.

olacak; mükellefleri, zaman kazanmak için, haklı olup olmadığına bakmadan dava açmaya özendircektir.

— Bütün bunların yanında, maddenin (2) numaralı bendindeki koşulların, “tahsilat” işlemlerinden dolayı açılacak vergi davalarında verilecek Y.D. kararlarında da aranıp aranmayacağı açık değildir.

Bu sakinlerin giderilmesi için '27. maddenin yeniden düzenlenmesi gereklidir.

C.Yargı Yetkisi, İdari İşlem ve Eylemlerin Hukuka Uygunluğunun Denetimi İle Sınırlı Tutulmuştur

Bu kuralın anlamının iyi saptanabilmesi için 1961 Anayasasının 114. maddesindeki hükme dönmek ve gelişmeleri gözden geçirmek yararlı olacaktır.

114. maddedeki “idarenin hiç bir eylem ve işlemi, hiçbir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz” biçimindeki hüküm gereğince idarenin ve Hükümetin tüm işlem ve eylemleri yargısal denetime tabi tutulmuştur. Bu konuda Danıştay eski başkanlarından İsmail Hakkı ÜLGEN şöyle demektedir: “... 114 üncü madde hükmü, bizzat Danıştay içtihatlarıyla dahi, takdir yetkisi, Hükümet tasarrufu gibi deyimlerle adlandırılan ve pek istisnai hallere özgü bazı tasarrufların yargı denetimi dışında bırakılmasını önlemiş ve Danıştay, idarenin beyanlarında örnek gösterdiği öğrencilerin not takdiri işlerinden tutunuz da futbol maçları, at yarışları, İdarî seçim, tayin ve nakil gibi her türlü işlemlerin İdarî takdire bağlı yönlerini de -istisnasız- yargı denetimine tabi tutmuştur.”^{60a}

Oysa Anayasa, Bakanlar Kurulu ile idareyi net ve açık biçimde ayırmıştı; sözü edilen 114. maddenin, her türlü halde, denetime bağlı tuttuğu işlem ve eylemler idareye ait olanlardır⁶¹; bu hüküm, hükümet tasarruflarının da mutlaka denetleneceği biçiminde yorumlanmayabilirdi⁶². Genellikle doktrinde ve içtihadta, bu madde ile hükümet

^{60a} Danıştay Dergisi Cumhuriyetin 50. Yılı özel Sayısı, Ankara 1973, S. 12.

⁶¹ M. OYTAN, “Le Conseil d’Etat et le Controle Jurisdictionnel en Turquie”, (Thösa de doctorat), Paris 1983, (Basılmamıştır), S. 212.

⁶² Danıştay, 3.7.1970 günlü, 1970/389-442 sayılı kararında, Bakanlar Kurulunca alınan sıkıyönetim ilanı kararını, organik ve şekli bakımından idari bir tasarruf olarak görmesine rağmen, niteliği bakımından yasal bir tasarruf saymış ve davayı görevsizlik nedeniyle reddetmiştir. Bu karar doktrinde büyük yankı uyandırmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: (Kâzım YENİCE, “Sıkıyönetim İlanı Kararı ve Yargısal Denetimi Sorunu”, Danıştay Dergisi, Yıl 1, Sayı 2 (1971), S. 18-35)

tasarruflarının Türk Anayasa ve idare hukuku alanında silinmiş olduğu kabul edilmiş ve idarenin takdir yetkisi ileri ölçüde yargısal denetime tabi tutulmuştur.

20.9.1971 günlü, 1488 sayılı Yasa ile 114. madde değiştirilerek, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğu; yargı yetkisinin yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanılamayacağı; idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Bu hükümle, Yasa koyucunun, “idari işlemlerin unsurlarının, özellikle takdir yetkisinin yargısal denetime tabi olacağı yolundaki ana ilkeyi şüphesiz ortadan kaldırmamış, ancak Danıştay’a bu yönden bir hareket serbestisi...” tanımış olduğu, bu hususun da yalnız Danıştay’a, onun yargısal içtihatlarına bağlı bir yetki olduğu, bizzat Danıştay Başkanı tarafından ileri sürülmüş⁶³ içtihatla da bir değişiklik olmamıştır.

Bu hususun 1982 Anayasasını yapanlarca göz önünde tutulduğu açıktır. 125. maddenin, dördüncü fıkrasında, esasen idare hukukunda ve idari yargıda yerleşmiş bulunan; bir yargısal denetim sırasında esasen titiz bir şekilde bağlı kalınmasının doğal olduğu ilkelerin Anayasa hükmü olarak sıralanmış olması bunu göstermektedir. Bu hükme göre:

— Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır,

— Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak biçimde yargı karar verilemez,

— İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez,

— Takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı karar verilemez.

Bu ilkelerin Anayasa kuralı haline gelmeleri karşısında Danıştay’ımızın geçmişteki içtihatlarını, özellikle yüksek yöneticiler, grev ertelemeleri, öğrencilerin sınavlarındaki not takdiri konularındaki ve genellikle kamu yararı, kamu sağlığı ve kamu güvenliği ile ilgili olarak idarenin ileri sürdüğü değer yargılarına ilişkin içtihatlarını gözden geçirmesi gerekmektedir.

⁶³ İsmail Hakkı ÜLGEN, a.g.e. S. 12.

SONUÇ

1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile anayasa hukukumuzda ilk kez “milli egemenlik” ilkesi girmiş, yasama, asli kuvvet haline getirilmiş, ulusal irade açık bir biçimde üstünlük kazanmıştır. Bu Anayasanın 1. maddesinde “hâkimiyet bilâkaydû şart milletindir” hükmü; 2. maddesinde ise “icra kudreti ve teşri salâhiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” kuralı yer almış, böylece tam bir meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir.

1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu da egemenliğin kayıtsız-şartsız milletten olduğunu (m. 3); TBMM'nin, Millet'in yegâne ve hakiki mümessili olup Millet namına hakimiyet hakkını kullandığını (m. 4); yasama yetkisinin ve yürütme kudretinin TBMM'de “tecelli ve temerküz” ettiğini (m. 5); Meclisin, yasama yetkisini bizzat, icra yetkisini ise, kendisinin seçeceği Cumhurbaşkanı ve O'nun tayin edeceği icra vekilleri heyeti marifetiyle kullanacağını ve hükümeti her zaman denetleyip düşürebileceğini (m. 6, 7) öngörmek suretiyle yasamayı açıkça üstün bir kuvvet haline getirmiştir. Ancak, buna rağmen yürürlükteki seçim sisteminin gereği olarak Mecliste her zaman mutlak bir çoğunluğa sahip olmanın verdiği rahatlık ve cesaretle, 1950-1960 yılları arasında görev başında bulunan iktidarların uygulamaları, yürütme kuvvetinin, ülkemizde yine fert hak ve özgürlükleri için bir tehlike olduğu kanaatinin belirmesine yol açmıştır⁶⁴. “Bunun için de 1961 Anayasası düzenlenirken Yürütme Kuvveti, Yasama Kuvvetine tabi, Yasama Kuvvetinin koyduğu kanunlar çerçevesi dışına çıkamayan bir kuvvet olarak düzenlenmiştir. Bu tabiiyet, elbette ki, yürütme kuvvetinin teşebbüs kabiliyetini azaltıyor ve yapacağı her iş için Yasama Meclisinin koyacağı kanunu bekliyordu”⁶⁵.

Yasama Meclisi ise 1961 Anayasasında çift Meclis sistemine göre kurulmuştur: Tek Mecliste hâkim olacak bir çoğunluğun, fert hak ve özgürlüklerini kolayca ortadan kaldıracabileceği kaygısı ile birinci Meclise denge sağlayacak bir ikinci Meclis (Cumhuriyet Senatosu) oluşturulmuştur.

Aslında, Başlangıcında belirtildiği gibi, “insan hak ve hürriyetlerini... gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukuki ve sosyal temelleriyle kur

⁶⁴ Orhan ALDIKAÇTI, Danışma Meclisinde Anayasa tasarısını takdim konuşması, Tutanak Dergisi, Cilt 7, Birleşim 120, Oturum 1, 4.8.1982, S. 15.

⁶⁵ O. ALDIKAÇTI, İbid, S. 15.

mak” amacına ön planda yer veren 1961 Anayasasının en belirgin ve temel özelliği, tüm klâsik ferdi hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal hakların kabul edilmiş olmasıdır.

Meclisteki çoğunluğuna dayanan Yürütme Organının, fert hak ve özgürlüklerini kolayca ortadan kaldırdığı kaygısı ile ikinci bir Meclis oluşturulmasının yanında yargı erkine de büyük bir önem verilmiş, yasama ve yürütmeye oranla daha üstün bir duruma getirilmiş, eşit kuvvetlerin birbirini frenleyici güçler olarak kabul edildiği kuvvetler ayırımı ilkesi zayıflatılmış ve “Türkiye’de bir «hâkimler devletinden bahsedilmeye başlanmıştır”⁶⁶.

Bir yandan iki meclisli sistemin yavaş işlemesi ve tıkanıklıkları yüzünden gereksinme duyulan yasal düzenlemelerin zamanında yapılamamış olması ve Yürütme Organının kendisinin de düzenleme yetkisi bulunmaması; öte yandan, idarenin yargısal denetiminin, takdir yetkisini son derecede kısıtlayacak, hatta ortadan kaldıracak ölçüde ileri götürülmüş olması, icrayı zayıf-güçsüz kılmış ve geniş özgürlükler rejiminden olabildiğince yararlanan kişi ve grupların yarattığı olaylarla baş edemez duruma düşürmüştür.

“İcranın kuvvet derecesi ile seçim sistemi arasında önemli bir ilgi bulunmaktadır. Parlamentoda çok sayıda partinin temsiline imkân veren seçim sistemleri icranın kuvvetine set çekmekte ve parti disiplini, fesih gibi icrayı kuvvetlendirici hukukî müesseseler beklenen sonucu vermemektedirler”⁶⁷. Ülkemizde istikrarlı ve güçlü bir yürütme organının yönetimi yerine çeşitli akımların parlamentoda temsilinin yeğlenmesi sonucunda yürürlüğe giren nispî temsil sistemi, istikrarsız ve zayıf koalisyon hükümetleri devrini başlatmış; bu ortamın getirdiği ve teşvik ettiği milletvekili transferi yolu ile hükümetler düşürülüp kurulması olağan bir moda halini almıştır. Bu durumdan, çağın etkin, köklü ve ivedi olarak çözüm bekleyen ekonomik ve sosyal sorunlarının çözümsüz kalarak, daha bir ağırlaşmış, daha bir karmaşık hal alarak olumsuz yönde etkilendikleri bilinen bir gerçektir.

Bu nedenlerle 1982 Anayasasında, bu sakıncaların giderilmesini amaçlayan önlemlerin alınmasına ve Yürütme Organının güçlendirilmesine; Devlet otoritesinin zaafa uğratılmasını önleyecek yetkilerle donatılmasına özel bir ilgi ve özen gösterilmiştir.

Yukarıda anlattığımız gibi Yürütme Organının, Yasama ve Yargı

⁶⁶ Turhan GÜVEN, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt 7, Birleşim 120, Oturum 2, 4.8.1982, S. 46.

⁶⁷ Adil ÖZKOL, A.g.m., S. 69.

erlerine karşı güçlendirilmiş olmasının yanında; tabii afet, ağır ekonomik bunalım, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde olağanüstü hal ilânı; Cumhurbaşkanınca atanan ve seçilen üyelerden oluşan ve yüksek öğretim kumrularının kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulup işlemlerini sağlamakla görevli Yüksek Öğretim Kurulunun oluşturulması; üyeleri belirli koşullarla, Cumhurbaşkanını tarafından seçilen ve Adalet Bakanlığı müsteşarının tabii üyesi olduğu, Bakanın başkanlığında toplanan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun kurulması; genellikle özgürlüklerin, kanunla sınırlandırılabilceği durumların genişletilmiş olması, temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılamaması ve bunların kullanılmasının durdurulabileceği hallerin öngörülmesi; gösteri yürüyüşünün yapılacağı yer ve güzergâhının saptanması yetkisinin, yetkili idari mercie bırakılması; milletvekili seçim sisteminin saptanmasının Kanun koyucunun siyasal tercihine bırakılmış olması; Milletvekili Seçimi Kanununda ise bu tercihin, parlamentoda homojen bir çoğunluğa dayanan bir hükümetin kurulabilmesine elverişli, çeşitli görüşlerin temsiline tamamen engel olmayan, ancak büyük partilere belirli ölçüde prim yapmak suretiyle istikrarlı bir hükümetin kurulmasını kolaylaştıran bir sistemin seçilmesi yönünde kullanılmış olması; nihayet Anayasa ile milletvekili transferini önleyici hükümlerin getirilmiş bulunması, gösterilen bu ilgi ve özenin kanıtlarından bazılarıdır.

Büyük umutlarla yapılan anayasalar, çıkarılan yasalar ve kurulan sistemler çoğu kez uygulamada beklenen sonucu vermemektedirler. Bunda, getirilen hükümlerin ve mekanizmaların çağın gereklerine, ülkenin gerçeklerine uygun düşmemelerinin yanında, bu hükümleri uygulayıp, sistemi işletecek olan “insan unsurunun” da büyük payı bulunmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu pay büyük bir önem arz etmektedir. Kanımızca bu ülkelerin asıl sorunu, ülkesini-milletini seven, bilgili-kültürlü, açık fikirli, iyi niyetli, dürüst, aydın kişilerin yetiştirilmesi ve her kademede göreve getirilmesidir.

1982 Anayasası ile kurulan Devlet mekanizmasının iyi işlemesini; Yasama, Yürütme ve Yargı erklerinin, yetkilerine sahip çıkarak ve fakat üstünlük yarışma girişmeden, birbirinin yetkilerine tecavüz etmeden, Anayasa sınırları içinde kalarak işlemlerini ve özellikle Yürütme Organının, Anayasa koyucunun kendisine verdiği önemin bilinci içinde fonksiyonunu tam anlamıyla yerine getirmesini ve fakat yetkilerini saptırmadan ülkenin her yönden hızla çağdaş medeniyet seviyesine çıkarılması amacıyla kullanmasını temenni ediyoruz.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKURAL Sami, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Yayınları No: 21, Ankara 1976, S. 122,
- ARMAOĞLU FAHİR, H., “Seçim Sistemleri”, Ankara 1953.
- BALTA T. Bekir, “Kısa İdare Hukuku”, Cilt I, TODAİE Yayını.
- BALTA T. Bekir, “Türkiye’de Yürütme Kudreti”, Ankara 1960.
- BAŞAK Z. Zafer, “Ekonomik Kalkınmada Dış Ticaretin Darboğazı ve Bazı Çözüm Yolları”, Doç. Dr. CEM SAR’a Armağan, S.B.F. Dergisi, Cilt 27, No: 3, Eylül 1972, S. 818.
- CAN Cavit, “Kamu Personelinde Nakil (Yer ve Görev Değişikliği)”, Danıştay Dergisi, Atatürk’ün Doğumunun 100. Yılı özel Sayısı, S. 157.
- ÇUBUKÇU Y. Ziya, “Yürütme Organının ve İdarenin Düzenleme Alanındaki Yetkisi”, Ankara Barosu Dergisi, Sayı 1982-5, Yıl 39, S. 7.
- DURAN Lütfi, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşri ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları” I.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 30, Sayı 1-2, S. 469.
- DUVERGER Maurice, (Çev. Mehmet TURAN), “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yan Başkanlık Hükümeti”, Prof. Dr. Fadıl H. SUR’un Anısına Armağan, Ankara 1983, S. 503.
- GÜNEŞ Turan, “Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi”, Ankara 1956.
- GÜNEŞ Turan, “Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, Ankara 1965.
- KIRATLI Metin, “1924 ve 1961 Anayasalarında idarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma)”, Türk İdare Dergisi, Sayı 341, 1973, S. 10.
- KUBALI H. Naili, “Anayasa Hukuku”, İstanbul 1971.
- KUNTER Nurullah, “Ceza Muhakemesi Hukuku”, İstanbul 1961.
- MAÏER M. “Le Veto Législatif du chef de l’Etat”, Geneve 1947.
- MALBERG Carrö De, “Contribution à la Théorie Generale de l’Etat”, Cilt: II.
- OYTAN Muammer, “Le Conseil d’Etat et le Contrôle Juridictionnel en Turquie” (These de doctorat), Paris 1983 (Basılmamıştır).
- OYTAN Muammer, “Danıştay’da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması”, Ankara 1973.
- OYTAN Muammer, “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, ORAR Armağanı, İstanbul 1977, S. 592.
- OYTAN Muammer, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, Mart 1962’den ayrı bası, Ankara 1982, S. 86.
- OYTAN Muammer, ÖNBİLGİN Gürbüz, “T.C. Anayasasının İlke ve Kuralları ile Anayasa Mahkemesi Kararları Dizini”, Ankara 1977.
- ÖZÇELİK A. Selçuk, “Yeni Anayasamız Muvacehesinde Yasama ve Yürütme Or-

ganlarının Múnasebetleri Hakkında Bazı Düşünceler”, 1. Hukuk Fak. Mecmuası, Cilt 27. Sayı 1-4, 1962, S. 40.

ÖZKOL Adil, “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, A.Ü.

Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 26, Sayı 1-2, 1969, S. 44.

ÖZYÖRÜK Mukabil, “İdare Hukuku Dersleri”, 1972-1973 (Çoğaltma).

SARICA Ragıp, “Türkiye’de İcra Uzunun Tanzim Salahiyeti”, İstanbul 1943.

SAVCI Bahri “1982’nin Getirdikleri”, Prof. Dr. Fadıl H. SUR’un Anısına Armağan, Ankara 1983, S. 534.

VEDEL Georges, (Çev. T., TİMUR) “Teşri ve İcranın Múnasebetleri Problemi”, SBF Dergisi, Cilt XV, No: 3, Eylül 1960, S. 53.

DEVLET İHALE KANUNUNUN UYGULANMASINDA MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE DÜŞEN GÖREVLER

Orhan PİRLER

Merkez Valisi

I.GİRİŞ

Bugünün demokratik, sosyal ve hukuk devletlerinde kamu hizmetleri her alanda artmaktadır. Kamu hizmetleri çoğaldıkça resmi kuruluşların alım, satım, kira gibi ihale konusu işlerinin de artması olağandır.

Bütün ülkeler, resmi kuruluşlarının alım satım işlerini, esaslı bir sisteme bağlamak ve muhtemel suiistimalleri önlemek için bu konuyu kanun, tüzük ve yönetmeliklerle düzenlemişlerdir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra, 1925 yılında 661 sayılı “Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu” çıkarılmış, bu kanunun ihtiyacı karşılayamaz hale gelmesi üzerine de 1934 yılında! 2490 sayılı “Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” vazolunmuştur.

2490 sayılı “Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu” bazı ek ve değişiklikler yapılarak tam 50 yıl uygulanmış, ancak hizmet alanlarının çoğalması, uluslararası münasebetlerin gelişmesi, memleketimizin iktisadi, idari ve sosyal bünyelerinde meydana gelen değişiklikler nedeniyle ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiştir.

Bu sebeple yeni bir “Devlet İhale Kanunu” hazırlanma mecburiyetinde kalmıştır.

Devlet İhale Kanunu gerekçesinde bu zorunluluk şu şekilde açıklanmıştır. “Halen yürürlükte bulunan 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu, birçok eklerine rağmen en az değişiklik gören kanunlardan biridir. Bununla beraber, oldukça katı ve esneklikten mahrum hükümleri ile bugünün ihtiyaçlarına ve özellikle planlı kalkınma döneminin icaplarına cevap vermediği de bir gerçektir.

İkinci Dünya Harbi ve harp sonu devresinde, milletlerarası ticari münasebetlerde ve memleketimizin iktisadi ve idari bünyesinde mey-

dana gelen büyük deęişiklikler, devlet alım ve satımlarında sūratlı ve pratik usullerin tatbiki lūzumunu hissettirmiş ve planlı kalkınma devresi, bu lūzumu bilhassa açığa çıkarmıştır.

2490 sayılı Kanunun ihtiva ettiği katı hūkūmler, zaman kaybına sebebiyet veren formaliteler ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler, bazı idareleri bu kanun hūkūmlerinden kurtulmaya sevk etmiştir. Bir kısım ihtiyaçları ve bu arada yapım işlerinin 2490 sayılı Kanuna tabi olmaksızın, pazarlıkla emaneten yaptırılması hususunda zaman zaman geçici ve istisnai yetkiler alınmıştır.

Bütün bu geçici ve istisnai yetkilerin alınması nedenleri ile planlı kalkınmanın sūrat ve güvenlik içinde yürütülmesi zorunluluğu, bu yeni tasarımın hazırlanmasına başlıca neden olmuştur.”

İL DEVLET İHALE KANUNUNUN UYGULANMASINDA MŪLKİ İDARE AMİRİNİN ÖNEMİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda mŪlki idare amirleri ayrı bir sınıf olarak kabul edilmiştir. Adı geçen Kanunun 36 ncı maddesinde, mŪlki idare amirliği sınıfı, “Bu sınıf valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatlan kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşlarında çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar” şeklinde tarif edilmiştir.

Devlet İhale Kanununun uygulanmasında mŪlki idare amiri denince hatıra Valiler ve Kaymakamlar gelir.

Valiler, ilde Devletin ve HŪkŪmetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mŪmessili ve bunları idari veya siyasi yürütme vasıtasıdır.

Bu sıfatla valiler, ilin genel idaresinden her bakana karşı ayrı ayrı sorumludurlar.

Kaymakamlar, ilçede genel idarenin başı ve merciidir. Kaymakam, ilçede HŪkŪmetin temsilcisidir.

Devlet İhale Kanununun uygulanmasında, ihtiyaçların en iyi bir şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması esastır.

İhalelerde, açıklık ve rekabetin sağlanması, suiistimallerin önlenmesi, Devlet hazinesinin zarara sokulmaması çok önemli hususlardır.

MŪlki idare amirleri, her şeyden önce genel görevleri icabı bunları sağlamakta yükümlüdürler.

Bunların yanında, Devlet İhale Kanunu, gerek ihale hazırlığında,

gerek ihale safhasında ve gerekse ihaleden sonra, valilere ve kaymakamlara doğrudan doğruya veya dolaylı bir şekilde bir çok görevler vermiştir. Devlet İhale Kanununun valilere ve kaymakamlara dolaylı bir şekilde görev vermesi, bunların “ita amiri” olma durumlarından ileri gelmektedir.

Devlet İhale Kanunu, ihale komisyonlarını kurma, ihale yaptırma, ihale işlerini yürütme, ihale kararlarını onaylama veya iptal etme, sözleşme yapma, sözleşmeleri feshetme, sözleşmelerin devrine izin verme gibi birçok önemli konulan ita amirlerine görev olarak vermektedir. Bunlar Devlet İhale Kanununun uygulanması bakımından en önemli konulardır.

Bu bakımdan Devlet İhale Kanununun uygulanmasında, Mülki İdare Amirlerinin önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

III. DEVLET İHALE KANUNUNUN MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE VERDİĞİ GÖREVLER

Yukarıda Devlet İhale Kanununun uygulanmasında valilere ve kaymakamlara gerek doğrudan doğruya gerekse dolaylı bir şekilde birçok görevler verildiğini belirtmiştik.

Bu bakımdan konuyu 2’ye ayırarak incelemek yerinde olur.

A.Devlet İhale Kanununun Vali ve Kaymakamlara (İta Amiri) Sıfatıyla Verdiği Görevler: 1

1.Devlet İhale Kanununda yazılı işleri yaptıрмаğa ve ihaleye idarelerin ita amirleri yetkilidir.

Önce ita amiri kimdir, bu konu üzerinde duralım.

1050 sayılı Muhasebesi Umumiye Kanununun 10 uncu maddesine göre, “Devlet hizmetlerine müteallik masarifin muvakkat veya kati surette tediyesi hakkında muhasiplere tahriri emir ve mezuniyet verenlere «amiri ita» ” denir.

Amiri italar 1 inci derece ve 2 nci derece olmak üzere ikiye ayrılır.

Bakanlar linçi derece amiri itadırlar.

İkinci derece ita amirleri, birinci derecede ita amirinin yetki verdikleri görevlilerdir.

Bunlar valiler, kaymakamlar ve bazı daire müdürleridir. Eskiden taşrada ita amiri sadece valiler ve kaymakamlar iken son yıllarda Defterdarlara, Milli Eğitim Müdürlüklerine ve bazı müdürlere ita amirliği yetkisi verilmiştir.

1050 sayılı Muhasebeci Umumiye Kanununa göre, Devlet adına taahhüde girme yetkisi ita amirlerine aittir.

Keza 1050 sayılı Muhasebeci Umumiye Kanununun linç maddesinde, “Tahakkuk eden masarifi tediye ettirmek amiri italara mevdu vesaittedir” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca aynı Kanunun 69 uncu maddesinde “Devlet Hazinesi hesabına bir masrafın tahakkuku ancak bir vekilin veya vazifeden vekil namına hareket eden bir memurun tasdiğiyle tamam olur.” hükmü bulunmaktadır.

Devlet İhale Kanununun 3 üncü maddesine göre “Bu kanunda yazılı işleri yaptırmaya ve ihaleye idarelerin ita amirleri yetkilidir” hükmünden anlaşılacağı gibi, idareleri ihale işlerinden dolayı borç altına sokmak yetkisi doğrudan doğruya ita amirlerine aittir.

Bu durum madde gerekçesinde şu şekilde açıklanmıştır: “Devlet adına taahhüde girmede, yetkinin muhasebeci Umumiye Kanununda tasrih edildiği gibi, idarelerin taahhüt amirlerine «Amiri İtalara» ait bulunduğu, uygulamada tereddütlere meydan vermemek üzere kesin olarak belirtilmiştir.”

Mülki idare amirleri idarelere ihale yapılmak üzere gelen ödenekleri yakından takip ederek ihale işlemlerini yaptıracaklardır. Aksi halde ödenek, ihale yapılmadan, ihtiyaçlar karşılanmadan, mali yılsonunda tenkis edilir.

Bu konuda mülki idare amirleri yapıcı ve denetleyici bir güç olarak, ihaleleri zamanında yaptıracaklardır.

2. İhalelere ait onay belgelerini ita amirleri tasdik etmeğe yetkilidirler.

1050 sayılı muhasebeci Umumiye Kanununa göre Devlet adına taahhüde girme yetkisi ita amirlerine aittir. Bu nedenle bir işin ihaleye çıkarılması ancak ita amirinin onayı ile olur. Devlet İhale Kanununun 11 inci maddesi bunu amirdir.

Her ihalede, ihale yapılmadan önce, ihalesi yapılacak her iş için onay belgesi hazırlanacaktır.

İhalenin yapılmasına izin veren ve ita amirince onaylanan bu belgeye (İhale Onay Belgesi) denir.

İhale onay belgesinde:

- İhale konusu işin nev’i,
- İhale konusu işin niteliği,
- İhale konusu işin miktarı,
- İhale konusu işin varsa proje numarası,
- İhale konusu işin tahmin edilen bedeli,
- ihale konusu olan işte kullanılabilir ödenek tutarı,
- İhale konusu olan işte verilecek avans miktarı,
- İhale konusu olan işte fiyat farkı verilecekse şartları,
- İhalede uygulanacak usul,
- Yapılacak ilanın şekli ve adedi,
- Alınacak geçici teminat miktarı,
- Şartnamenin bedelli veya bedelsiz verileceği,

Hususları belirtilir.

3.İta amirleri ihale komisyonlarını kurmakla görevlidirler.

Devlet İhale Kanununun 13 üncü maddesine göre ihale komisyonu başkan ve üyeleri ita amirlerince görevlendirilir.

İhale komisyonları;

- İhaleyi yapacak idarenin memurlarından birinin başkanlığında,
- İdareden en az bir kişi,

(Yapım işlerinde işin ehli veya uzmanı olmak şartıyla en az bir kişi)

- Ve bir maliye memurunun, katılımıyla kurulur.

Bu görevlendirmeyi ita amirleri yapar.

4.İhale ilanlarının kanunlara uygun bir şekilde yapılmaması sebebiyle geçersizliği halinde, “işte ivedilik” ve “ihalede devletin yararı” varsa ihale ve sözleşme ita amirinin onayı ile geçerli sayılır.

İhale ilanlarının kanunlara uygun yapılmaması nedeniyle geçer

sizliği halinde, asıl ilke, ihale ve sözleşmenin hükümsüz olmasıdır. Bu durumda ilan yenilenmedikçe ihale yapılamaz.

Ancak kanun vaazı, bu duruma bir istisna getirmiştir. İhale konusu işte “ivedilik” ve “ihalede devlet yararı” varsa, ihale ve sözleşme Maliye ve Gümrük Bakanlığı’nın uygun görüşü ve birinci derece ita amirinin onayı ile geçerli sayılabilir.

Birinci derece ita amiri ilgili bakandır.

İhalelerde “işte ivedilik” ve “Devletin yaranan bulunması hallerinin gerekçesi” hazırlandıktan sonra ihale evrakı ilgili bakanlığa gönderilir.

Bu evrakların hazırlanıp ilgili bakanlığa gönderilmesinde mülki idare amirlerine önemli görevler düşmektedir.

Bir bakıma, ihalelerde “işte ivedilik” ve “Devletin yaratım tespit etmek mülki idare amirlerine ait olmaktadır.

5.İhale komisyonları tarafından verilen ihale kararları ita amirleri tarafından 15 iş günü içinde onaylanır veya iptal edilir.

İhale komisyonları yapılan ihale sonunda;

- a. İhalenin yapılmasına, ita amirinin onayına sunulmasına,
- b. İhalenin yapılmamasına,

c.Tekliflerin daha ayrıntılı bir şekilde incelenmesi için süreye ihtiyaç duyulduğu ve şartnamede daha uzun bir süre öngörülmemiş ise ihalenin 15 günü geçmemek üzere başka bir güne bırakılmasına,

Karar verirler.

A.İhale komisyonlarının ihalenin yapılmasına dair verdikleri kararlar ita amirinin tasdikine sunulur. Çünkü ihale komisyonlarının ihale kararlarında en son yetki taahhüt amiri sıfatıyla ita amirlerine aittir. İta amirleri, tasdik için gönderilen ihale kararlarının kanunlara uygun olup olmadığını ve komisyonca kararlaştırılan ihale bedelinin idare menfaatine uygun bulunup bulunmadığını inceler.

İhale komisyonlarının ihalenin yapılmasına dair verdikleri kararlar ita amirlerince tasdik edildikten sonra geçerli olur. İta amirleri ihale komisyonunun kararlarını değiştirerek tasdik edemez. İhale kararları, ita amirlerince, karar tarihinden itibaren en geç 15 iş günü içinde tasdik veya iptal edilir.

İta amirlerinin tasdik edecekleri ihale kararları için bir parasal sı-

mr bulunmaktadır. İkinci derece ita amirlerinin tasdik edebileceği ihale kararları her yıl birinci derece ita amirlerince tespit edilerek ilgililere bildirilir.

Bu parasal sıra dahilindeki ihalelere ait kararları tasdik edebilirler. Bu parasal sınırın dışındaki ihaleleri tasdik için ilgili bakanlığa gönderirler. Bu ihale kararlarını 1 inci derece ita amiri tasdik eder.

İhaleyi tasdik etmek veya iptal etmek, ita amirlerinin takdir yetkisi içinde olan bir husustur. İta amirleri, tasdik etmedikleri kararlardan dolayı sorumlu olmazlar.

İta amirlerince tasdik edilmeyen kararlar üzerine yeniden yapılan ihalelerde, 2 nci ihale bedelinin ilk ihaleye nazaran fazla olmasından dolayı, ita amirlerine sorumluluk yükletilemez.

Ancak ita amirlerinin ihale kararlarını tasdik etmemeleri bir kötü niyete dayanıyorsa, bu durumda sorumluluk söz konusu olur.

B.İhale komisyonlarının, ihalenin yapılmamasına dair verdikleri kararlar kesindir.

Bu kararların ayrıca ita amirlerince tasdik edilmesine gerek yoktur. İta amirleri bu kararları değiştiremezler.

İhale komisyonları başkan ve üyeleri ihalenin yapılmamasına dair verdikleri kararlardan dolayı sorumlu olmazlar. Vele ki 2 nci ihale bedeli, ilk ihale bedeline nazaran fazla olsa bile sorumluluk söz konusu olmaz.

Ancak ihalenin yapılmaması bir suiniyete makron ise o zaman sorumluluk söz konusu olur.

C.İhale komisyonları, incelemeyi gerektiren hallerde, ihale kararının verilmesini, 15 günü geçmemek üzere başka bir güne bırakabilir. Ancak şartnamede 15 günden fazla bir süre tespit edilmişse, bu süreye uyulur.

6.İhaleler sonunda yapılan sözleşmeler, idareler adına ita amirleri tarafından imza edilir.

Sözleşme, ihale kararı kesinleştikten sonra, idare ile müteahhit arasında yapılan, tarafların karşılıklı olarak hak ve sorumluluklarını belirten bir belgedir. Geçerli olması için notere tescil ettirilmesi lazımdır. Notere tescil ettirilmeyen sözleşmeler geçersizdir.

Bakanlar 1 inci derece ita amiridir. İl ve ilçelerde, 1 inci derece ita amiri tarafından ita amiri yetkisi verilen kimseler 2 nci derece ita ami

ridirler. Bunlar valiler ve kaymakamlar ile yetki verilen bazı daire müdürleridir.

1050 sayılı muhasebeci Umumiye Kanununun 62 nci maddesine göre, bakanlar, 2 nci derece ita amirlerinin merkezden izin almaksızın hangi tür ve tutardaki sözleşmeleri yapmağa yetkili olduklarını mali yılbaşında yazılı olarak bildirirler.

Bu duruma göre, 2 nci derece ita amirleri, merkezden bakanca izin verilen miktardaki ve türdeki sözleşmeleri yapma yetkisine sahiptirler. Bu miktarı aşan sözleşmeleri linç derece ita amirleri yaparlar.

İta amirlerince imza edilmeyen sözleşmeler geçersizdir.

7. Sözleşmeler ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir.

Devlet İhale Kanununun 66 nci maddesine göre, sözleşmeler ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. İta amirleri her devir işini kabul etmek mecburiyetinde değildir.

İta amirleri sözleşmelerin devrine karar verirken, sözleşmeyi devir alacak olan kişinin, ihale konusu işi yapacak yeterliğe sahip olup olmadığını inceleyecek, ona göre kararını verecektir.

Sözleşmelerin devredilmesinde, devir alacak kişilerde ilk ihaledeki şartlar aranır.

İta amirinden izin alınmaksızın sözleşmelerin devri mümkün değildir. İzinsiz devir yapılması halinde sözleşme feshedilir.

Sözleşme yapıldıktan sonra ita amiri değişmişse, onun yerine gelen ita amiri bu yetkiyi kullanır.

8.Sözleşme yapıldıktan sonra, müteahhidin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi durumunda, müteahhide 10 gün süreli ihtarname göndermek ve sözleşmeyi feshetmek yetkisi ita amirlerine aittir.

Devlet İhale Kanununun 62 nci maddesine göre, sözleşme yapıldıktan sonra;

- Müteahhidin taahhüdünden vazgeçmesi,
- Müteahhidin taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi,

Hallerinde, idarenin en az 10 gün süreli ihtarına rağmen, müteahhidin aynı davranışı devam ettirmesi durumunda, ayrıca protesto

çekmeğe ve mahkemeden karar almağa gerek kalmaksızın sözleşme feshedilerek, kesin teminat gelir kaydedilir.

Bu ihtarnamede ihtarı gerektiren hususlar açıkça yazılacaktır.

Bu ihtarnamede müteahhidin taahhüdünü yerine getirmediği takdirde sözleşmenin feshedileceği belirtilecektir. İhtarname noter kanalı ile yapılmalıdır.

Müteahhide noter kanalıyla gönderilecek bu ihtarnameyi ita amiri keşide edecektir.

Müteahhit ihtarnamede gösterilen süre içinde, mücbir sebepler hariç, taahhüdünü yerine getirmese, ayrıca protesto çekmeğe ve mahkemeden karar almağa gerek kalmaksızın sözleşme feshedilecektir.

Sözleşmeyi feshetme yetkisi ita amirine aittir.

9.İta amirleri, ihalelerden sonra, idarelere düşen görevleri idarelerin yapıp yapmadıklarını kontrol etmek ve yaptırmak durumundadır.

Devlet İhale Kanununun 60 ncı maddesine göre müteahhidin sözleşme yapması sırasında idareler kendilerine düşen görevleri yapmak, taşınmaz malların satımında ferağa ait işlemleri tamamlamak, şartnamede belirtilen sıra ve evsafa göre satılan malları müşteriye teslim etmek zorundadır.

Bu görevlerin yerine getirilmemesi halinde, müteahhit, şartnamede öngörülen teslim süresinin bitmesinden itibaren en çok 15 gün içinde, 10 gün müddetli bir noter ihbarnamesi ile bildirmek şartıyla, taahhüdünden vazgeçebilir. Bu takdirde teminat geri verilir. Müteahhit, ihaleye girmek ve teminat vermek için yaptığı masrafları istemeğe hak kazanır.

Bu nedenlerle ita amirleri, ihaleden sonra, idarelere düşen görevleri idarelerin yapıp yapmadıklarını kontrol edeceklerdir. Ayrıca müteahhit tarafından ihbarname çekilmesi üzerine, idarelere görevlerini yaptırtacaktır.

10.İdare tarafından satılan taşınır malların, müşteri tarafından bedeli ödendiği halde teslim alınmaması durumunda bunların müşteri adına satılmasına ita amirleri karar verir.

Devlet İhale Kanununun 59 uncu maddesine göre, idare tarafından

satılan taşınır mallar, bedeli ödendiği halde, şartnamedeki süre içinde teslim alınmaz ise, idare bunları müşteri hesabına Devlet İhale Kanunu hükümleri dairesinde satmağa yetkilidir.

Malların süresi içinde teslim alınmaması ve ikinci defa satılması sebebiyle tahakkuk edecek masraflar, varsa idarenin diğer alacakları, ikinci satış bedelinden mahsup edildikten sonra, geri kalan kısmı, ilk müracaatında verilmek üzere müşteri namına emanet hesabına alınır. Satış bedeli idarenin masraflarını ve alacaklarını karşılamazsa, farkı teminattan mahsup edilir ve artanı müşteriye geri verilir.

Bu gibi durumlarda, bu malların satılmasına ita amirleri karar verir. Bu karardan sonra uygulama yapılır.

11. Muayene ve kabul heyetleri ita amirlerince kurulur.

Devlet İhale Kanununun 91 inci maddesine göre, teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemleri, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul heyetleri tarafından yapılacaktır.

Müteahhitlerin ihale sonunda vermeyi veya yapmayı taahhüt ettikleri mallar veya inşaatlar şartnamelere ve sözleşmelere uygun bir şekilde teslim etmeleri gerekir. Müteahhit tarafından teslim edilen taahhüt konusu işlerin şartname ve sözleşmelere uygunluğu muayene ve kabul heyetlerince tespit edilir.

Kanunda açıkça belirtilmiş olmamasına rağmen, muayene ve kabul heyetlerinin başkan ve üyeleri ita amirlerince tespit edilecektir.

12.Müteahhidin ölmesi halinde sözleşmeyi feshetmek veya varislerine devretmek yetkisi ita amirlerine aittir.

Devlet İhale Kanununun 67 nci maddesine göre, müteahhidin ölümü halinde, yapılmış olan işler tasfiye edilerek kesin teminatı ve varsa alacakları varislerine verilir. Ancak idarece varislerden istekli olanlara, ölüm tarihinden itibaren 30 gün içinde kesin teminat verilmesi şartıyla sözleşme devredilebilir. Bu gibi durumlarda gerek sözleşmeyi feshetmek gerekse sözleşmeyi devretmek yetkisi ita amirlerine aittir.

13.Müteahhidin iflası halinde sözleşmeyi feshetmek ita amirine düşen görevdir.

Devlet İhale Kanununun 68 inci maddesine göre, müteahhidin iflas etmesi halinde sözleşme bozulur.

B.Devlet İhale Kanununun vali ve kaymakamlara doğrudan doğruya verdiği görevler:

1.İşgal edilen taşınmaz mallar, idarenin talebi üzerine Mülkiye Amirliğince tahliye ettirilir.

Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesine göre, Devletin özel mülkiyetindeki veya hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların fuzuli işgali halinde, idarenin talebi üzerine, bu yerler, o yer mülkiye Amirliğince tahliye ettirilir.

O yer mülkiye Amirinden maksat, taşınmaz malın bulunduğu yerdeki mülki amirdir.

Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında olup da kiraya verilen taşınmaz mallar, kira süresinin bitimi tarihinde, eğer kira sözleşmesinde uzatılma için hüküm yoksa ve kira süresi idarece uzatılmamışsa, içindeki kiracıların bu yerleri boşaltmaması halinde, kiracı fuzuli şamil durumuna gelir.

Fuzuli şağil, sahibinin rızası olmaksızın bir taşınmaz malı kullanandır.

Bu durumda idarenin talebi üzerine, taşınmaz malların bulunduğu yerin mülki amiri en geç 15 gün içinde taşınmazı tahliye ettirir.

Devletin hüküm ve tasarrufu veya özel mülkiyetinde olan ve kiraya verilen taşınmaz mallar için kira sözleşmesinde süre bitiminde yeniden uzatılmayacağı hususunda hüküm bulunmasına rağmen, idare kiracının çıkarılmasını istiyorsa, o yerin mülki amiri bu durumda tahliyeye karar veremez. Kiralananın tahliyesine 6570 sayılı Gayrimenkul Kiralan Hakkındaki Kanuna göre ancak mahkemeler karar verebilir.

Tahliye ettirilen taşınmaz mal idareye teslim edilir.

2.İhalelere fesat karıştırıldığına muttali olan Mülki İdare Amirleri konuya doğrudan doğruya müdahale ederek, kanuni gereğini yaparlar.

Devlet İhale Kanununun 83 üncü maddesine göre, ihale işlemlerinin hazırlanması, yürütülmesi ve sonuçlandırılması sırasında:

a.Hile, desise, vahit, tehdit, nüfuz kullanma ve çıkar sağlama suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek,

b.Açık teklif ve pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde isteklileri tereddüde düşürecek veya rağbeti kıracak söz söylemek ve istekliler

arasında anlaşmaya çağırıcı ima edecek işaret ve davranışlarda bulunmak veya ihalenin doğrulunu bozacak biçimde görüşme ve tartışma yapmak,

c.İhale işlemlerinde sahte belge veya sahte teminat kullanmak veya kullanmaya teşebbüs etmek, taahhüdünü kötü niyetle yerine getirmemek, taahhüdünü yerine getirirken idareye zarar verecek işler yapmak veya işin yapılması veya teslimi sırasında hileli malzeme araç veya usuller kullanmak,

Yasaktır.

Mülki idare amirleri bu madde ile yasaklanan ful ve hareketleri öğrendikleri takdirde, müteahhitler hakkında kanuni gereğinin yapılması için olayı adli mercilere intikal ettirmekle mükelleftirler.

3.İhaleye fesat karıştıran müteahhitlere, ilgili bakanlıkça bir yıl süreyle ihalelere girmeme cezası verilebilir.

Devlet İhale Kanununun 84 ncü maddesinin 1 nci fıkrasına göre, ihaleye fesat karıştıran durumları anlaşılan müteahhitlere ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, haklarında bir yıla kadar bütün ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilebilir.

Bu konudaki olaylara ait evrakı düzenletip ilgili bakanlığa göndermek mülki idare amirlerine düşen görevlerdendir.

4.Sözleşme yapmayan veya sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen veya mücbir sebepler dışında taahhüdünü şartlaşma ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhitlere ihalelere girmekten yasaklama kararı verilmesi için ilgili bakanlığa teklifte bulunmak mülki idare amirlerine düşen görevlerdendir.

Devlet İhale Kanununun 84 üncü maddesinin 3 ve 4 üncü fıkralarına göre, üzerine ihale yapıldığı halde, usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir.

İhaleyi yapan idareler, ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektiren bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

Bu durumları takip etmek ve göndermek mülki idare amirlerine: düşen görevler cümlesindedir.

5.İhale işlerinde sahte evrak tanziminden dolayı haklarında soruşturma açılmasına karar verilen kontrol teşkilâtı mensuplarını görevden uzaklaştırmak mülki idare amirlerine düşen görevlerdendir.

Devlet İhale Kanununun 85 inci maddesinin 3 üncü fıkrasına göre, bu Kanun kapsamına giren işlerden dolayı haklarında Türk Ceza Kanununun 339 ve 340 ncı maddeleri ile son soruşturmanın açılmasına karar verilen kontrol teşkilâtı mensupları, yargılama sonuna kadar görevden uzaklaştırılırlar.

Bu görev mülki idare amirleri tarafından yerine getirilir.

6.İhale işlerinden dolayı mahkum olan müteahhit ve memurlara ait mahkeme kararlarını ilgililerin sicillerine işlenmek üzere ilgili bakanlığa göndermek veya göndertmek mülki idare amirlerine düşen görevlerdendir.

7.İhale işleriyle ilgili görevliler hakkında, suçlarına muttali olduğu takdirde haklarında disiplini, cezai ve mali yönlerden soruşturma açtırmak mülki idare amirlerine düşen görevlerdendir.

Devlet İhale Kanununun 86 ncı maddesine göre; ihale, muayene ve kabul komisyon veya heyetlerinin başkan ve üyeleri ile diğer ilgililer, görevlerini kanuni gereklerle göre tarafsızlıkla yapmadıkları ve taraflardan birinin zararına yol açacak ihmal ve kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde haklarında disiplin cezası uygulanacağı gibi fiil ve davranışlarının özelliğine göre ceza kovuşturması da yapılır. Ayrıca tarafların bu yüzden uğradıkları zarar ve ziyan da kendilerine ödetilir.

Maddede belirtilen bu suçlara muttali olduğunda, ilgililer hakkında kanuni gereği, mülki idare amirlerince yapılır veya yaptırılır.

8.Hileli inşaata ve onanma muttali olunma halinde, kanuni gereğini yaptırmak mülki idare amirlerine düşen görevlerdendir.

Devlet İhale Kanununun 87 nci maddesine göre, gayrimenkullerin yapım ve onarımlarında kesin kabul tarihinden itibaren 5 yıl içinde malzemenin hileli olmasından veya yapım ve onarımın teknik icaplara uygun olarak yapılmamasından ortaya çıkan zarar ve ziyan müteahhide ikmal ve tazmin ettirilir. İdareler 5 yıllık sürede ortaya çıkacak zarar ve noksanları tespit ile gereğinin yapılması için durumu ilgili mercilere bildirmekle ödevlidirler.

Ayrıca işin nezreti kendisine tevdi edilen mühendis, mimar ve memurlar hakkında da ayrıca soruşturma yapılır.

Bu konuda mülki idare amirlerine önemli görevler düşer.

IV. SONUÇ

Yukarıda açıklandığı veçhile, Devlet İhale Kanununun uygulanmasında mülki idare amirlerine bir çok görevler düşmektedir.

İdarelerin ihtiyaçlarının en iyi bir şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması, suistimallerin önlenmesi, Devletin zarara sokulmaması esastır.

Ayrıca ihalelerin kanunlara ve yönetmeliklere uygun bir şekilde yapılması, Devletin menfaati ve saygınlığı bakımından önem ifade eder.

Valilerin ve kaymakamların il ve ilçe yönetiminde başarılı olması, etkin bir hizmet vermesi, konularında yeterli düzeyde bilgi sahibi olmalarıyla mümkündür. Yeterli düzeyde mevzuat bilgisine sahip olan yöneticiler kendine güven duyar, etrafa güven verir, kamu hizmetlerinin yapılmasında isabetli ve çabuk karar verir.

Bu nedenlerle Mülki İdare Amirlerinin koordinatör, uygulayıcı, denetleyici ve danışman birer şahıs olarak Devlet İhale Kanununu çok iyi bilmesi lazımdır.

DERNEKLERİN GÖZETİMİ - DENETİMİ

Ahmet Sezai AYDIN
Kaymakam
Hukuk Müşaviri

**“Denetim dışında
kalmak düşünülemez!”**

AÇIKLAMA

Resmi Gazetenin 7 Ekim 1983 gün ve 18184 sayısında yayımlanan 4.10.1983 günlü ve 2908 sayılı “Demekler Kanununun DÖRDÜNCÜ KISMI, bu yazının başlığını oluşturan “Derneklerin Denetimi” konusunu içermektedir. 45 inci maddeden 48 inci maddeye kadar süren, her biri uzun olan dört madde derneklerin denetimi ile ilgili hükümleri taşımaktadır.

Şurası bir gerçek olarak benimsenir ki, ister kamu tüzelkişileri, ister kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, isterse özel hukuk tüzelkişileri olsun, bunların hiç biri denetim dışında tutulamaz. Doğrusu, denetimin türlü yönlerden yarar sağladığı; ancak, pek az ölçüde zararlı olduğu da söylenmektedir. Yararı zararından çok olan denetimin göz ardı edilmesi, bir kıyıya bırakılması da söz konusu değildir. Kimi ülkelerde, denetim yoğunlaştırılsa, kiminde az biraz gevşetilse de, denetimden yoksun bir toplum ya da devlet düşünülemez. Denetimin bulunmadığı, bulunsa da uygulanmadığı yerlerde “anarşinin-karışıklığın” alıp yürüdüğüne tanık olunmaktadır.

Amacımız, yukarıda birkaç cümle ile, genel ve kaba çizgisinde önemi belirtilen denetimin dernekler üstünde nasıl uygulanacağı, yürürlükteki kanun hükümlerine bağlı kalarak açıklamalar yapılacağı hususları üstünde durmaktır. Bu konuda ve çerçevede kalmak koşulu ile kanunda yer alan hükümler ele alınacak, kimlerin ne tür ve ölçüde yetkili oldukları belirtilecek; görevli ve yetkililerin kimler olduğu gösterilecektir. Kanun maddeleri açıklanırken arada kendi görüşlerimize de yer verilecektir.

Bu yazıda anlatım ve açıklama için herhangi bir düzen ya da biçim düşünülmemektedir. Kanunun, derneklerin denetimi ile doğrudan ilgili maddeleri üstünde durulur, gerekli açıklamalar yapılırken konuya ilişkin görülen öteki maddelere de değinilmesi olağan sayılmaktadır. Ayrıca, öteki denetim biçimlerinin ya da kısıtlama ve yasaklamaların ele alınması doğaldır; çünkü bunlar da bir bakıma denetlemedir. En sonra da, değinilen kanun hükümleri ve yapılan açıklamaların ışığı altında düşündüklerimizi, görüşlerimizi ortaya koyan bir sonuçla bitirmek amacımızdır.

GENEL DENETİM

Derneklerin denetimini ilgilendiren, bu konuda ana madde denilebilen hüküm, 2908 sayılı Dernekler Kanununun “Genel Denetim” başlığı altındaki 45 inci maddesidir. Konumuzun önemli bir bölümünü oluşturan bu madde metninin, ne ölçüde uzun olursa olsun bütünü ile buraya alınmasında yarar görülmektedir.

45 inci madde metni:

“Derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve her çeşit eklentileri, defterleri, hesap ve işlemleri, İçişleri Bakanlığı veya buldukları yerin en büyük mülkiye amiri tarafından her zaman denetlenebilir. İçişleri Bakanlığı bu denetlemeyi Bakanlık Teftiş Kurulu, Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, Demekler Özel Denetleme Grubu elemanları veya Bakanlık ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtında görevli diğer memurlar aracılığıyla; en büyük mülkiye amirleri bizzat veya görevlendirecekleri memur veya memurlar aracılığıyla yaptırır.

Demekler, amaç ve faaliyetleriyle ilgili bulunan bakanlıklar tarafından ve ayrıca öğrenci dernekleri ilgili yükseköğretim kurumunca; dini konulu dernekler Diyanet İşleri Başkanlığınca; spor demek ve kulüpleri de Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğüne denetlenir.

Denetleme sırasında, görevli memurlar tarafından istenecek her türlü defter, belge ve işlemler yazıların, dernek yetkilileri tarafından gösterilmesi veya verilmesi, yönetim yerleri, müesseseler ve eklentilerine girme isteminin yerine getirilmesi zorunludur.

Vali ve kaymakamlar veya bakanlıklar veya genel müdürlük veya başkanlık müfettişleri, İçişleri Bakanlığı Dernekler Özel Denetleme Grubu elemanları ile ilgili yükseköğretim kurumu görevlileri denetleme sırasında;

1.Kasasını veya veznesini kontrol ettirmekten, para ve para hükmündeki evrakı, ayniyatı ve bunların hesaplarını ve defterlerini

göstermekten ve sorulan somlara cevap vermekten; merkez, müessese veya eklentilerine girilmek istemini yerine getirmekten kaçman,

2. İşlemlerinde önemli yolsuzluk görülen, hırsızlık, dolandırıcılık sahtecilik, inancı kötüye kullanma veya kaçakçılık suçlarını işleyen,

3. Ağır hapis cezası verilmesini gerektirir suç işleyen,

4. Evrakta sahtekârlık yapan,

Yönetim kurulları başkan ve üyelerini veya ilgili personelini geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.

Denetleme, vali ve kaymakamların görevlendirdiği memur veya memurlar aracılığıyla yapıldığı takdirde, görevden uzaklaştırma, memurun veya memurların önerisi üzerine vali ve kaymakamın onayı ile olur.

Görevden uzaklaştırma kararı ve gerekçesi, ilgili valilikçe Cumhuriyet Savcılığına en geç üç gün içinde bildirilir.” biçimindedir.

Yukarıya olduğu gibi yazılan kanun hükmünün birkaç yönden ele alınması mümkün bulunmaktadır. Bu ele almanın kimi sorularla oluşturulması, bunların karşılanması biçiminde yapılması daha uygun sayılmaktadır. Böylece hem ilginç bir yol tutulacak, hem de açıklama kolaylaşacaktır.

Derneklerin denetim yetkisi hangi yerlere ve kimlere verilmektedir?

Bunlar, kanunun 45 inci maddesi, birinci ve ikinci fıkralarında sayılmak suretiyle açıkça gösterilmektedir. Şöylece sıralanabilir;

1. İçişleri Bakanlığı,

2. Mahallin en büyük mülkiye amirleri,

3. Dernek amaç ve faaliyetleri ile ilgili bakanlıklar,

4. Öğrenci dernekleri için Yüksek Öğretim Kurumu,

5. Dinsel konulardaki dernekler, Diyanet İşleri Başkanlığı,

6. Spor demek ve kulüpleri için Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğüne, denetlenir.

Yukarıda sayılan kamu kurum ve kuruluşları, genel olarak İçişleri Bakanlığı ve o yerin en büyük mülkiye amirleri tarafından, derneklerin her zaman denetlenebileceği; ötekilerin ise, gerek gördüklerinde bu yola gidecekleri kanun hükmünden anlaşılmaktadır.

Derneklerin denetimi ile ilgili ve yukarıda sayılan yerler, bu görev ya da yetkilerini kimler aracılığıyla yerine getireceklerdir? Kanun maddesinde bu hususları açıklayan hükümler bulunmaktadır. Kuruluşların, maddede sıralanan biçimi ile ele alınması düşünülmektedir.

1. İçişleri Bakanlığı denetlemesini:

a. Mülkiye müfettişleri,

b. Emniyet müfettişleri,

c. Özel Denetleme Grubu elemanları,

d. Bakanlık ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilâtında görevli memurlar, aracılığıyla yaptırabilecektir.

2. O yerin en büyük mülkiye amirleri denetlemeyi:

a. Doğrudan kendileri yapabileceği gibi,

b. Görevlendirecekleri il ya da ilçe memuru veya memurları aracılığı ile yerine getirebileceği, kanunda açıkça gösterilmektedir.

3. İlgili bakanlıklar, genel müdürlük veya başkanlıklar denetim görevlerini:

a. Örgütlerinde bulunan müfettişler,

b. Yüksek öğretim kurumu görevli ve yetkilileri,

c. Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü yetkilileri,

aracılığı ile yerine getirebileceklerdir.

Denetleme görevi yapanlar nelere bakacak ya da neleri denetleyecektir?

Kanunun 45 inci maddesi bu soruyu karşılamaktadır.

1. Derneğin kasasını veya veznesini kontrol etmek,

2. Para ve para değerindeki evrakı incelemek,

3. Taşınır taşınmaz mallarını araştırmak,

4. Her türlü hesap ve defterlerini gözden geçirmek,

5. Yönetim yerlerini müessese ve her türlü eklentilerini denetlemek,

6. İş ve işlemlerine bakmaktır.

Yukarıda birden altıya kadar sıralanan konulardan anlaşılacağı gibi, bunların her biri uzmanlık, bilgi ve uzun bir çalışma dönemi ge

rektirmektedir. Bu durumu göz önüne alan kanun koyucu, 2908 sayılı Demekler Kanununun 46 ncı maddesi ile Demekler Özel Denetleme Grubu oluşturulması hükmünü getirmektedir.

46 ncı madde metni, hu denetleme grubunun görevlerini saymaktadır. Kuruluşu, çalışma biçimi ve denetleme esas ve usullerini çıkarılacak yönetmeliğe bırakmaktadır. Madde metninin ilgili bölümü:

“Derneklerin, tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçekleştirmek üzere sürdüreceği belirtilen çalışma konuları doğrultusunda faaliyet gösterip göstermediklerini, defterlerini ve hesaplarını mevzuata ve tüzüklerine uygun olarak yürütüp yürütmediklerini denetlemek üzere İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bir Dernekler Özel Denetleme Grubu oluşturulur.” biçimindedir.

Denetleme sonunda ne yapılacaktır?

Denetleme görevini yapanlar doğaldır ki, denetledikleri konulan içeren bir “rapor” düzenleyeceklerdir. Bu raporlar ilgili oldukları birime ya da kuruluşa sunulacaktır. Denetleme sırasında suç niteliği taşıyan durumlar bulunduğu takdirde, idarece, derneğin bulunduğu yetkili yer Cumhuriyet savcılığına bildirilecektir.

Demekler Kanunu denetleme görevi yapacaklara, ayrıca yetkiler tanımaktadır. Bu yetkiler, dernek yöneticileri açısından suç oluşturmaktadır. Bu durumlar 45 inci maddede sayılmaktadır. Bunlar şöylece sıralanabilir;

“1. Kasasını veya vezasını kontrol ettirmekten, para ve para hükmündeki evrakı, ayniyatı ve bunların hesaplarını ve defterlerini göstermekten ve sorulan sorulara cevap vermekten; merkez, müessese veya eklentilerine girilmek istemini yerine getirmekten kaçman,

2. İşlemlerinde önemli yolsuzluk görülen, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma veya kaçakçılık suçlarını işleyen,

3. Ağır hapis cezası verilmesini gerektirir suç işleyen,

4. Evrakta sahtekarlık yapan,

Yönetim kurulları başkan veya üyelerini veya ilgili personelini geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.”

Yukarıda maddeler halinde sayılan hususlar, vali veya kaymakam tarafından görevlendirilen memur veya memurlarca yapıldığı takdirde, görevden uzaklaştırma önerisi vali veya kaymakama yapılır. Bunların onayı ile uygulamaya konulur. Kanun, değinilen yolla yapılan iş

lemlerle ilgili bir de sınırlama getirmektedir. Kanununun 45 inci maddesi son fıkrasında, “Görevden uzaklaştırma karar ve gerekçesi, ilgili valilikçe Cumhuriyet Savcılığına en geç üç gün içinde bildirilir.” denilmektedir.

45 inci maddeyle ilgili olarak yapılan denetleme sonunda yapılacak işlemler arasında bir de “ceza” konusu bulunmaktadır. Maddenin üçüncü fıkrasında sayılan kimi zorunluk hükümlerine uyulmadığı zaman, ilgililer hakkında verilecek cezalar da, Demekler Kanununun 82 nci maddesinde gösterilmektedir. Bu madde, Kanunun birkaç maddesini içermekte hem de karşılamaktadır.

“Bu Kanununun 43 üncü maddesine veya 44 üncü maddesinin birinci veya ikinci fıkralarına aykırı hareket edenler veya 45 inci maddenin üçüncü fıkrasındaki zorunluğa uymayanlar, 64 üncü maddenin ikinci fıkrasında öngörülen bildirim yapmayan veya Bakanlıkça belirtilen sürede taşınmaz mallarını paraya çevirmeyenler üç aydan altı aya kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.”

Maddeden anlaşılacağı gibi, veznesini denetletirmeyen, defter veya belgelerini göstermeyen, yönetim yerleri, müesseseler ve eklentilerine girme istemini yerine getirmeyen dernek ilgilileri hapis cezası ile cezalandırılacaklardır. Böylece kanunun yetkili kıldığı görevli veya görevlilerin denetim işini yapabilmeleri, konulan kuralı uygulayabilmeleri için gereken yaptırım —ceza— da getirilmektedir.

Genel denetim başlığı altında sürdürülen açıklamalar arasında, kamu yararlı derneklerin durumuna değinilmesi de gerekmektedir. 2908 sayılı Kanun 47 nci maddesi ile bu ayrıcalığı hükme bağlamaktadır.

47 nci madde metni:

“Kamu yararına çalışan derneklerin, hesapları ve hesaplarla ilgili belge ve defterleri, gerekli görülen hallerde Maliye Bakanlığınca da denetlenir.” biçimindedir.

Olduğu gibi yukarıya yazılan maddenin, daha önce sayılan denetimlere bir ekleme olduğu düşünülmektedir. Çünkü başta İçişleri Bakanlığı, öteki ilgili bakanlıklar olmak üzere, vali ve kaymakamların denetimi yanında, kamu yararlı dernekler bir de Maliye ve Gümrük Bakanlığının denetimine konu edilmektedir. Bu denetimi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı doğrudan yapabileceği gibi, denetim ile görevli ve yetkili öteki kurum ve kuruluşlar da, adı geçen bakanlığın denetimini isteyebilirler. Doğal ki, bu tür dernekler kamu yararlı olacaklardır.

Böyle bir maddenin getirilmesi yerinde görülmektedir. Çünkü kamu yararlı dernekler, kamu kurum ve kuruluşlarından her türlü yardımı gördükleri gibi, birçok verginin de dışında bırakılırlar. Bu yönden, kamu yararlı derneklerin denetimi ayrı bir önem taşımaktadır.

DERNEKLERİN KOLLUK KUVVETLERİNCE DENETİMİ

Derneklerin denetimi ya da denetlenecek konulan “Genel Denetim” başlığı altında anlatılanlarla bitmemektedir. 2908 sayılı Dernekler Kanunu 48 inci maddesi ile 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu arasında ilişki kurmaktadır. Derneklerin yönetim yerleri, müesseseler! ve tesisleri ile her çeşit eklentilerinde suç işlenmesi durumunun izlenmesi hükmü bulunmaktadır. Oldukça uzun olan 48 inci madde metninin olduğu biçimi ile buraya alınmasında hem uygulama, hem de bilgi verme bakımından yarar görülmektedir.

“Kolluk kuvvetleri, derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve tesisleri ile her çeşit eklentilerine, mahallin en büyük mülkiye amirinin yazılı emriyle her zaman girebilir.

Bu şekilde girilen yerlerde:

1. Yanında veli veya vasisi olmadan 18 yaşından küçüklerin veya ortaokul ve ortaöğretim öğrencilerinin kabul edildiği;

2. Fuhuş yapıldığı, kumar oynandığı veya genel ahlaka aykırı harekette bulunulduğu;

3. Uyuşturucu maddelerden herhangi birinin kullanıldığı;

4. Kanunların bulundurulmasını yasakladığı silah, alet veya maddelerin veya kanunların yasak ettiği her türlü rejim, doktrin veya ideolojileri temsil eden resim, afiş, pankart ve yazıların veya mahkemelerce yasaklanmış yayınların bulundurulduğu veya kanunlara göre suç sayılan faaliyetlerde bulunulduğu;

5. Suçlulara yataklık edildiği;

6. İzin alınmaksızın alkollü içki kullanıldığı;

tespit edildiği takdirde, o yer ve eklentileri hakkında 4.7.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 8 inci maddesi hükümleri uygulanır.

Derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri, tesisleri ve her çeşit eklentilerine, 18 yaşından küçükler ile ortaokul ve ortaöğretim öğrencilerinin yanlamada veli veya vasileri olmadan kabul edilmesine ve dernek lokallerinde alkollü içki kullanılmasına, dernek yöneticilerinin

başvurması üzerine mahallin en büyük mülkiye amirince izin verilebilir.”

Maddeden ilk önce çıkarılacak husus, “derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri, tesisleri ve her çeşit eklentilerinin umuma açık değil, özel yerlerden sayılmasıdır. Çünkü, polisin umuma açık yerlere her zaman doğrudan girmek ve denetlemek yetkisi olduğu halde, derneklerin sayılan yerlerine kolluk gücü ancak izinle girmekte, denetlenmektedir. Böyle bir durumun dernekler yönünden önemli bir güvence olduğu ileri sürülmektedir. Ancak, 48 inci maddede sayılan suçların tespiti halinde yapılacak işlem için 2559 sayılı Kanunun 8 inci maddesine yollama yapılmaktadır. Değınilen Kanunun 8 inci madde metninin de buraya alınması uygun bulunmaktadır.

2559 sayılı Kanunun 8 inci maddesi:

“Aşağıda yazılı:

A. Kumar oynanan umumi veya umuma açık yerleri;

B. Uyuşturucu madde kullanılan yerleri;

C.Mevcut hükümlere aykırı hareketleri görülen umumi evler, birleşme yerleri ve tek başına fuhuş yapanların evlerini;

D.Ahlaka ve umumi terbiyeye uygun olmayan veya Devletin emniyet ve siyasetine mazarratı dokunacak oyun oyanatılan veya temsil verilen yerleri;

Polis kati deliller elde ettiği takdirde, o yerin en büyük mülkiye amirinin emriyle kapatabilir.

—1775 sayılı Kanunla değişik 2nci fıkrı —

Kapatmayı mucip sebepler suç teşkil ettiği takdirde, soruşturma evrakı derhal adliyeye verilir. Soruşturma evrakı adliyeye tevdi edilen şahıslar hakkında beraat kararı verilmesi veya kapatmaya sebebiyet verenlerin kapatılan yer ile ilgilerinin kesildiğinin kesin şekilde anlaşılması halinde mahalli en büyük mülkiye amiri o yerin süresinden önce açılmasına karar verebilir.

—1775 sayılı Kanunla ek fıkrı —

Mülkiye amirinin kapatma kararı aleyhine ancak idari yargı merciine başvurulabilir.” hükmünü taşımaktadır.

Yukarıya olduğu biçimi ile yazılan maddenin önemli bölümü değişik 2nci fıkrası ile ek fıkrasıdır. Burada idarece yapılacak işlem

açıklığa kavuşturulmaktadır. Şöyle ki, Dernekler Kanununun 48 inci maddesine göre, mülkiye amirince denetlenen derneklerin, maddede belirtilen yerlerinde ve sayılan suçlar konusunda, kesin kanıtlar elde edilmesi durumunda kapatma yoluna gidileceği gibi, soruşturma evrakı bekletilmeksizin adli yargıya verilecektir. İdarenin kararı uygulanmakla birlikte, ilgililer suç yönünden kovuşturmayaya uğrayacak, cezalarını çekeceklerdir.

Kapatmayı gerektiren nedenler, mahkemeye verilecek durumlardan değilse, —48 inci maddenin 1 inci ve altıncı bentleri— kapatma en çok üç ay devam edebilecektir. Bu husus 2908 sayılı Kanunun 54 üncü maddesinde bulunmaktadır. Kapatma kararı idarenin bir işlemi olduğundan, bu karara karşı ancak idari yargı yerine gidilebilir. Bu yüzden, idare tarafından adli yargıya aktarılmayan olaylarda ilgililerin adli mahkemeye başvurarak kapatma kararının kaldırılması yolunda karar alabilmesinin mümkün olmadığı düşünülmektedir. Çünkü kapatma kararı tamamı ile idari niteliktedir; bu tür işlemlerin de idari yargının görev alanına girdiği kabul edilmektedir. Karşıtında bir düşünüş ya da davranış, idarenin işlemlerini adli yargı denetimine koymak olur ki, bu da Anayasamızın benimsediği “kuvvetler ayrımı” ilkesine aykırı düşücektir.

Burada önemli bir hususa değinmekte yarar görülmektedir. Yukarıdaki madde gereğince girilen yerlerin o yerin en büyük mülkiye amiri kararıyla kapatılması, ilgili derneğin tüzelkişiliğini ve tüzelkişi olarak yaptığı faaliyetleri etkilemez. Başka bir anlatımla, bu yerlerin kapatılması, derneğin faaliyetten alıkonulması veya tüzelkişiliğine son verilmesi anlamına gelmez.

ÖTEKİ DENETİM BİÇİMLERİ

Kanun koyucu dernekleri çeşitli yönlerden denetlemek, bir bakıma sürekli göz önünde bulundurmak amacı gütmektedir. Böyle bir amacın varlığı Demekler Kanununun yukarıda değinilen, az buçuk açıklanmaya çalışılan maddeleri dışında bulunan öteki maddelerinden anlaşılacaktır. Ancak, burada üstünde durulacak hususlar, dernekler için yasak faaliyetler ile izne bağlı faaliyetler çemberinde toplanabilir. İleri ölçüde ayrıntıya girme yerine ilgili maddelere ve maddede bulunan konulara değinerek yetinmek yeterli sayılmaktadır. 1

1. 2908 sayılı Kanunun 37 nci maddesi genel çizgilerinde yasak

Faaliyetleri saymaktadır. Bu maddede yer alan yasak faaliyetler:

a. Demekler, tüzüklerinde gösterilen amaç ve bu amacı gerçek-

leştirmek yönünde sürdüreceği belirtilen çalışma konulan ve biçimleri dışında faaliyette bulunamazlar;

b.Bu Kanunun 5 inci maddesinde, dernekler için yasaklanan amaçlar doğrultusunda faaliyet gösteremezler. 2908 sayılı Kanunun 5 inci maddesi, hangi tür amaçlarla dernek kurulamayacağı sayıp göstermektedir. Demek tüzüğünde, daha kuruluş aşamasında bu tür amaçlar bulunamayacağı gibi, kurulduktan sonra da, 5 inci maddede gösterilen ve yasak sayılan konularda faaliyet gösteremeyecekleri, burada bir daha hükme bağlanmaktadır.

c.Demekler, Türk Silahlı Kuvvetleriyle kolluk kuvvetlerinin hizmetleri ve mensuplarının bütün hakları ile ilgili yasal hükümlerin uygulanmasına veya yeni hükümler konulmasına ilişkin faaliyetlerde bulunamazlar. Burada, dernekler elden geldiğince Türk Silahlı Kuvvetlerinden ve kolluk kuvvetlerinden uzak tutulmak istenmektedir. Aslında bu iki kuvvet mensuplarının dernek kurlmaları kanunla yasaklanmıştır. Değınilen 37/3 madde, bu kuvvetler dışında kurulan dernekleri amaçlamakta, onların faaliyetlerini sınırlamaktadır.

d.Demek yöneticileri derneği temsilen, tüzüklerinde belirtilen amaç ve faaliyet biçimlerine uymayan toplantı ve gösteri yürüyüşüne katılamaz veya beyanda bulunamaz ve dernek mensuplarını bu yolda harekete teşvik edemezler. Böyle bir kural ile, derneğin yürütme organı olan yöneticileri —yönetim kurulu başkan ve üyeleri— dernek amaç ve faaliyetleri çerçevesinde tutulmak istenmektedir. Bu yasak, demeği temsil eden kişi olarak ele alınmaktadır. Yoksa herhangi bir demek yöneticisi kişisel tutum ve davranışı ile bu kuralın dışına çıkabilir; bu durumda yöneticinin davranışı dernek tüzelkişiliğiyle ilgilendirilemez; suç varsa, kişiseldir. Karşıt düşünce akıl dışına düşer ki, bir dernek yöneticisi hiç bir şey yapamaz sonucuna gider dayanır.

2. 38 inci madde, öğrenci derneklerinin ““amaç ve faaliyetlerini

Düzenlemektedir. Madde kapsamına yükseköğretim kurumlanma kayıtlı öğrenciler girmektedir. Bu tür dernekler, öğretim kurumunda birden fazla sayıda kumlamaz. Amacını da kanun göstermektedir.

“Eğitim, öğretim, çalışma, moral, beslenme, dinlenme ihtiyaçlarının karşılanması, beden ve ruh sağlığının geliştirilmesi ve öğrencilerin bu konularda kurum idaresi veya diğer kuruluşlar nezdinde temsil edilmesi” olarak saymaktadır.

Öğrenci derneklerinin, kanunda belirlenen amaçlan dışında faaliyette bulunması yasaklanmaktadır.

Burada bir noktaya değınmek ilgi çeker diye düşünölmektedir. Yükseköğretim kurumlan öğrencileri, yukarıda açıkladığı biçimde

ancak bir dernek kurabilirlerse de, bunun dışında öğrencilikle ilgisi olmayan konularda başka dernek kurmalarının mümkün bulunduğu düşünülmektedir.

3.Kamu hizmeti görevlilerinin kuracağı derneklerin, amaç ve faaliyetleri konusunda da, Kanununun 39 uncu maddesi bir takım sınırlamalar getirmektedir. Bu madde ile ortaya çıkarılmak istenen durum, özel kanunlarla kurulan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında kalan kimi meslek mensuplarının —kamu hizmeti görevlilerinin— demek kurma yolu ile de olsa, bir kuruluşu bulunmasının sağlanmasıdır. Böyle olmakla birlikte, bu tür derneklerin amaç ve faaliyetleri:

“Sosyal, ekonomik, dinlenme, kültürel ve mesleki ihtiyaçlarını karşılamak” biçiminde gösterilmekte ve bir ölçüde sınırlandırılmaktadır.

Bu derneklerin “belli bir kurum veya kuruluşta çalışan kamu hizmeti görevlileri ile aynı veya aynı kurum veya kuruluşta çalışsalar bile, belli bir mesleğe mensup olan kamu hizmeti görevlileri...” tarafından kurulacağı 39 uncu maddede belirtilmektedir. Az önce de birkaç cümleyle değinildiği gibi, bu dernekler, Kanunun çizdiği çember içinde bir bakıma meslek kuruluşu özellik ve niteliği taşımaktadır. Yalnız Kanunun 39 uncu maddesi ile 4/1 maddesi arasındaki ilişkiye değinmekte yarar bulunmaktadır. Dernekler Kanununun 4/1 maddesi ile dernek kurması yasaklanan kamu hizmeti görevlilerinin, 39 uncu maddede sözü edilen dernekleri kuramayacakları kuşkusuzdur.

4.40 ncı madde derneklerin milli savunma, sivil savunma ve kolluk hizmetlerine hazırlayıcı çalışmalarda bulunma yasağı getirmektedir. Bu maddeye göre dernekler askerliğe, milli savunma, sivil savunma ve kolluk hizmetlerine hazırlayıcı öğretim ve eğitim faaliyetlerinde bulunmayacakları gibi, kamp veya talim yerleri açamayacaklardır.

Maddenin son fıkrasında da, demekler üyeleri için özel kıyafet veya üniforma veya kol bağı ve benzer işaretleri kullanamayacakları hükmü yer almaktadır.

5.2908 sayılı Kanun, 41 inci maddesi ile derneklerin kuracakları tesisler konusunda izin almaları gerektiği kuralını getirmektedir. Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaç ve faaliyetleri gerçekleştirmek üzere, kanunların yasaklamadığı konularda;

- a. Eğitim ve öğretim faaliyetleri için yurt, pansiyon, kitaplık ve okuma odası,
- b. Sosyal yardım faaliyetleri için çocuk bakım yuvası, huzurevi, aş ocağı,

- c. Spor faaliyetleri için spor alan veya salonu,
- d. Meskun yerler dışında kamp tesisleri,

Kurmaları ve işletmeleri izin almalarına bağlanmaktadır.

Kanun, Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulacak bir de yönetmelik düzenlenmesini istemektedir. Madde izin alınacak yerleri göstermemiş, bunun yönetmelikte düzenlenmesini öngörmektedir.

6.42 inci madde, derneklerin merkez ve şubelerinde veya bunlara bağlı müessese ve eklentilerinde, ateşli silahlarla mermilerinin, patlayıcı maddelerin, kama, hançer, saldırma, şişli baston, sustalı çakı, pala, kılıç, kasatura, süngü, sivri uçlu ve oluklu bıçaklar, topuz, topuzlu kamçı, boğma teli veya zinciri, muşta ile sırf saldırı ve savunmada kullanılmak üzere özel nitelikteki benzeri alet veya yakıcı ve aşındırıcı veya yaralayıcı ecza ve öteki her türlü zehir ve gazların bulundurulmasını yasaklamaktadır.

Ülkemizde yetmişli yıllar içinde yukarıda sayılan silahlardan çoğunun dernek merkezlerinde bulunduğu, kullanıldığı bilinmektedir. Böyle ayrıntılı bir madde konulmasının geçmiş dönemdeki deneyimlere dayandığı kolaylıkla söylenmektedir. Değinen maddenin istisnaları, aynı maddenin 2 nci fıkrasında sayılmaktadır. Burada:

“Avcılık, folklor ve spor derneklerinde meşguliyetlerinin gerektirdiği silahların sağlanması ve bulundurulmasına İçişleri Bakanlığınca izin verilebilir” denilmektedir. Böyle izinle silah bulunduran derneklerin, 40 ncı madde ile yasaklanan konular dışına çıkamayacağı da belirtilmesi gereken önemli bir durum olarak görülmektedir.

7.Yurt içinde kurulan derneklerin, yabancı ülkelerdeki dernek ve kuruluşların üyelerini Türkiye’ye çağırması veya yabancı derneklerin çağırısına uyarak üyelerini veya temsilcilerini yurt dışına göndermesi durumunu, Kanununun 43 üncü maddesi düzenlemektedir. Bu maddeye göre, İçişleri Bakanlığınca başvurulacak, bu Bakanlıkça Dışişleri Bakanlığının görüşü alınarak izin verilecektir. Bu konuda söylenecek söz, önemli bir sakınca bulunmadığı takdirde, bu tür başvuruların olumlu karşılanmasıdır. Ayrıca, dernek tüzelkişiliğinin ilişkisi bulunmayan durumlarda, dernek üyesinin izin almasına gerek kalmamaktadır. Çünkü davranış ya da çağın demek tüzelkişiliği ile değil, üyenin kendisi ile ilgilidir; durumu bu yönden değerlendirmek daha bir uygun görülmektedir. Kişisel sakınca bakımından söylenecek herhangi bir söz yok demektir.

8.Kanununun 44 üncü maddesi, dernek yönetim kurulunca bildiri yayınlanması durumunu düzenlemektedir. Değil mi ya, dernek yöne-

ticileri de zaman zaman bildiri yayınlamak isteyeceklerdir. Ancak, kanunun koyduğu kurallara da uymak zorundadırlar.

Demek yönetim kumlu bildiri, beyanname ve benzeri bir yayın yapmayı düşündüğünde, 44 üncü maddede yer alan bütün hususlara uyması, sayılan koşulları yerine getirmesi gerekmektedir.

SONUÇ

Yazımızın başlangıcından buraya değin süren bölümlerinde, önce yapılan kısa bir açıklamadan sonra derneklerin genel denetimine ve bunun bir ölçüde yansıtma, derneklerin kolluk kuvvetlerince denetimine ve ayrıca öteki denetim biçimlerine değinildi. Şimdi sıra, sonuç bölümünün ele alınmasına geldi. Bir özet vermek gerekirse, sonuç başlığı altındaki bölüm, daha önce yapılan açıklamaların genel bir değerlendirilmesi olacağı gibi, ayrıca kendi kişisel görüşümüzü de kapsayacak biçimde bir nitelik taşıyacaktır. Böyle bir yol uygun sayılmaktadır. Ancak, bunların yapılmasında her bir görüşün ayrı bir madde oluşturması biçimi daha bir kolay kabul edilmektedir.

1.Resmi Gazetenin 14 Temmuz 1938 günlü ve 3959 sayılı baskısında yayımlanan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu ile yine Resmi Gazetenin 2 Aralık 1972 gün ve 14379 sayısında yayımlanıp yürürlüğe konulan 1630 sayılı Dernekler Kanunu arasında otuz beş yıllık bir uygulama dönemi olduğu halde, 1630 sayılı Dernekler Kanunu on bir yıllık bir süre dayanabilmiş, yerini 2908 sayılı Demekler Kanununa bırakmıştır.

1630 sayılı Kanun yürürlüğe konurken, 3512 sayılı Cemiyetler Kanununun eskiliği, günün gelişen ve artan ihtiyaçlarını karşılamadığı bu nedenle yeni bir kanunla konunun ele alınması, yeniden düzenlenmesi gerektiği ileri sürülmüş; bu görüş büyük bir kabul görmüştür. Benzer gerekçe, 2908 sayılı Dernekler Kanunu için de kullanılmış, çıkış yeri de bu gerekçe olmuştur. “Demekler amaçları dışına çıkmış, siyasete karışmış, anarşi-karışıklık yuvası olmuş...” biçimindeki sözler ileri gelenler ve basın yolu ile yaygınlaştırılmıştır. Kanun çıkarılmış, uygulanmaya da konulmuştur.

Küçük bir nokta daha, 3512 sayılı Kanun 40 madde ve bir “muvakkat-geçici madde” taşırken, 1630 sayılı Kanun 76 asıl madde, üç geçici madde ile ortaya çıkmıştır. Öte yandan 2908 sayılı Dernekler Kanunu 95 asıl madde ve altı geçici maddeye ulaşır. Değinilen bu durum

karşısında, hani, madde sayısı çoğaldıkça işler az biraz karışır, kanunun uygulama süresi kısılır diyeceği gelir kişinin.

2.Yukarıda yapılan açıklamanın arkasından derneklerin denetimine, denetimin yanında kanunla getirilen yasaklara ve kısıtlamalara girilmesi olağan görülmektedir. Ayrıntıya girilmeden söylenebilir ki, her yürürlüğe konulan dernekler kanunu kendisinden öncekini çok aşan, bir yığın kısıtlama, yasaklar getiren hükümler taşımaktadır. Bir başka gerçek de şudur ki, bütün yasaklar, kısıtlamalar ve artırılan para ve hapis cezalarının yetmediği, daha çoğuna ve ağırına gerek duyulduğu anlaşılmaktadır. Bunları, her üç kanunun kaba biçimde incelenmesi sonunda görmek de olanaklıdır. Bir bakıma son çıkarılan kanunun da bir süre sonra yetersiz kalacağı, yenisini çıkarma gereği duyulacağı gibi bir görüşü ileri sürmek, hiç de geleceği görmek diye yorumlanamaz. On beş yirmi yılın uygulaması, tutum ve davranışı böyle bir düşünceyi çağrıştırmaktadır. Oysa kanunun başka yönleri de bulunmaktadır.

3.1982 Anayasası 33 üncü maddesinde, derneklere ilişkin ayrıntılı ve uzun bir hüküm getirmektedir. “Herkes, önceden izin almaksızın demek kurma hakkına sahiptir” diye başlayan madde, dernek kurma, derneklere üye olma, dernek üyesi sıfatıyla faaliyetlerde bulunma durumlarını sıralayıp saymaktadır. Ayrıca yasaklar ve kısıtlamaların ana çizgileri verilmektedir. 2908 sayılı Dernekler Kanununun da Anayasada yer alan bu ilkeler doğrultusunda düzenlendiği kolaylıkla söylenebilir.

“Hukuk devleti”, “hukuk düzeni”, “kamu güven ve eseni”, “kamu düzeni” vb. deyimler 1961 Anayasasından sonra en çok kullanılan, üstünde durulan sözler olarak bilinmektedir. Hukuk düzeni deyiminin en kaba tanımı, “önce kuralın konulması, sonra bu kurala, kuralı koyanın ve vatandaşın uyması” biçiminde yapılabilir. Böyle bir tanımın arkasından da “denetim” kendiliğinden gelir.

Devlet, yönetim ve yürütümü ile ilgili her türlü kurum ve kuruluşlarının, özel kesim ve özel hukuk tüzelkişilerinin ve bir sözcükle “toplumun” denetimi gerektiği görüşü bir kıyıya atılamaz. Öyle ya, düzen, özellikle kamu düzeni denetimle sağlanır. Böyle bir görüşe karşı çıkılmaz sanırım. Her biri birer özel hukuk tüzelkişisi durumunda bulunan derneklerin denetim dışı bırakılacağı da düşünülemez. Bu görüş benimsendiği, yukarıda birkaç tümece ile değinildiği gibi, Demekler Kanunu da denetimle ilgili hükümler taşımaktadır; taşınması da doğaldır. Şurası da bir gerçektir ki, kanunun kendisi veya taşıdığı hükümler her zaman eleştirilebilir; yerinde ya da yersiz olduğu tartışılabilir; ancak

yürürlükte kaldığı sürece ona uyulması da zorunludur. Kanun yaptırımlarını kendi içinde taşır; bozanlar, uymayanlar da cezalandırılır.

Gerek açıklama başlığı altında, gerekse burada, sonuç bölümünde üstünde durulan denetim, daha doğru deyimini ile “denetim görevi” gerçekten yerine getirilmiş midir? Sorusuna karşılık vermeden önce, bir başka hususa değinilmesi akla gelmektedir. 1630 sayılı Dernekler Kanunu çıkarılmaya çalışıldığı, yeni düzenlemelere girildiği sıralarda, 3512 sayılı Cemiyetler Kanunundan yakınılmış, günün koşullarına uymadığı söylenerek bir bakıma “suçlanmış” tır. Benzer suçlama 1630 sayılı Kanun için de yapılmıştır. “Kanun suçlu” denilmiştir. İşte denetlemenin önemi, suçlamanın nedeni ve karşılığı bu noktada ortaya çıkmaktadır. Vurgulanmak istenen soru şudur:

“Kanunun verdiği yetkilere dayanarak derneklerin denetimi yapılmış, gereği gibi yerine getirilmiş midir?” Kuşku duyulan, tartışılan ve vurgulanmak istenen durum da burada bulunmaktadır.

Bir yerde herhangi bir olay çıktığında, ilgili ve yetkililer zorunlu olarak bu olaya karışır, el koyar, üstüne eğilir, bir ölçüde görev yapmaya çalışırlar. Çünkü bu bir “zabıta-kolluk” olayıdır. Görev yapmak gerekir; olay gözler önündedir. Öte yanda, bir de önleyici kolluk görevi vardır ki, konumuzla ilgili olanı, olay çıkmadan önce derneklerin denetlenmesidir. Görevin yerine getirilmesidir. Yetmişli yıllarda, bu denetim yapılmadığı, gerçek anlamı ile yerine getirilmediği için dernekler başıboş kalmış, şu ya da bu yana sapmış, arkasından Dernekler Kanunu suçlanmış, bir yenisi çıkarılmıştır.

4.Ünlü bilgin Montesquieu, “Kanunların Ruhu - L’Esprit de Lois” adlı ünlü yapıtında, özet olarak “en kötü kanunlar iyi ellerde en iyi sonucu, en iyi kanunlar kötü ellerde en kötü sonucu verir” biçiminde bir görüş ileri sürer. Çıkış bu görüşten alınırsa, herhangi bir kanunu suçlamanın anlamsızlığı daha başka ve değişik bir biçim alır. Geçmişte, derneklerden çekinildiği, bunların denetlenmesi yerine okşandığı, bir ölçüde dernek egemenliğinin oluşup geliştiğine de tanık olunmuştur. Olunmuştur ki, 2908 sayılı Dernekler Kanunu, yukarılarda değinilen denetim biçimlerini, kısıtlama ve yasaklamaları getirmiştir. Kimileri “getirmek zorunda kalmıştır” demektedirler. Hangisi olursa olsun, sonuç bir kapıya çıkmaktadır. Zamanında ve gününde yapılmayan bir iş, yerine getirilmeyen bir görev arkasından zarar doğurur; düzensizlik nedeni olur.

5.Derneklerle ilgili bir başka noktaya dikkat çekilmesi uygun bulunmaktadır. Bilindiği gibi, Resmi Gazetenin 24 Nisan 1983 gün ve 18027 sayısında yayımlanan 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, önceki

648 sayılı Kanunda bulunan, siyasi partilerin örgütleri arasında sayılan “kadın ve gençlik kolları” kurmalarını kaldırmakta, bir bakıma yasaklamaktadır. Oysa siyasi partiler toplumun her kesimi ile ilişki kurmak, bunların yardım ve desteğinden yararlanmak amacı güderler. Siyasi partiler, kadın ve gençlik kolları kurumayınca, böyle bir örgütlenme yapamayınca bunun yerini tutacak yollar arayacak, kümeler bulacak, bulmaya çaba harcayacaktır. Bu durumda ilk önce akla gelen dernekler olmaktadır. Değişik yollardan, yerine göre açık, çoğu kez kapalı biçimde bu ilişki sağlanmaya uğraşılacaktır. Kesin bir kanıt gösterilemese bile, daha şimdiden kimi izler duyulmakta, bir ölçüde sezilmektedir.

2908 sayılı Demekler Kanunu 4, 5, 6, 16, 18, 53, 61 ve öteki kimi maddelerinde konulan engelleme, kısıtlama ve yasaklamalara karşı, yine de kadın dernekleri, gençlik ve öğrenci dernekleri ve daha başka işe yarar derneklerle dolaylı da olsa ilişki kuracaklarına, bunun yollarını arayacaklarına kesin gözü ile bakılmaktadır. Halkımız arasında bir deyim bulunur, hem de kullanılır, “avcı ne kadar av bilse, tilki de o kadar yol bilir’ denilir. Değinilen konuda geçerli bir söz diye düşünölmektedir.

6.Son bir husus, yeni Dernekler Kanunu, doğrusunu söylemek gerekirse, dernekleri bir hayli sıkıştırmakta, çok dar bir çember içinde tutmaktadır. Ancak, bir başka gerçek durum da var ki, sıkışan, zorda kalan, sıkıştığı konularda bir çıkış yeri ya da yolu arar; aramak zorundadır; bu hep böyle olur. Bu yolların neler olduğunu ya da neler olacağını şimdiden söylemek, ileri sürmek, sayıp sıralamak mümkün değildir. Gelecek günler bütün bunları gösterecek, hem de sergileyecektir. Görevlilere ve yetkililere büyük ve önemli işler düşmektedir.

7.En son bir nokta da şudur; genel olarak dernekler demokrasiye ilk adımın atıldığı yer sayılır. Buralarda seçme seçilme, hak arama, konuşma, hesap sorma, yapılan işlerin doğru ya da yanlış olduğunu anlama, eleştirme eleştirilme vb. hususlar uygulanarak öğrenilir. Demokrasi yolunda bir hayli yol aldığımızı savunduğumuz şu zamanda, dernekleri daha fazla sıkıştırmanın, kısıtlamanın, değinilen alanda yarar yerine zarar getireceğı de düşünölmelidir.

1609 SAYILI KANUNDA YER ALAN SUÇLAR, BU SUÇLARIN TESPİTİ, YÖNTEMİ VE SORUŞTURMA YAPILMASI

Ömer Erdal TÜZÜN

Mülkiye Müşavir Müfettişi

A. GİRİŞ

Bilindiği üzere, Memurin Muhakematı hakkındaki kanun hükümleri uyarınca, Memurlar tarafından görevleri ile ilgili veya görevlerinin yapılması sırasında işlenen suçlar, genel hükümlerden ayrı olarak özel bir yargılama usulüne tabi tutulmuştur.

Ancak, kamu düzeni ile çok yakından ilişkisi bulunan bazı suçların söz konusu olması halinde, M.M.H.K. hükümleriyle getirilen soruşturma usulünün uygulamada çıkardığı bazı sakıncalar dikkate alınıp, bu sakıncaların ve duyulan ihtiyacın giderilmesi amacıyla, 15.5.1930 tarihli Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme usulüne dair 1609 sayılı kanun yürürlüğe konularak, Memurin Muhakematı hakkındaki kanuna bazı istisnalar getirilmiş, yani haklarında M.M.H.K. hükümleri uygulanan memurlar için 1609 sayılı kanunda gösterilen filleri işlemeleri halinde bu kanun hükümlerine göre haklarında ayrı bir takip ve yargılama usulünün uygulanması öngörülmüştür.

Uygulamada daha çok 1609 sayılı Kanun adıyla anılan bu kanun bir usul kanunu olup, getirdiği istisnalar suçun niteliğinden kaynaklanmaktadır.

M.M.H.K. hükümlerine tabi oldukları ve 1609 sayılı Kanunda gösterilen filleri işledikleri halde haklarında 1609 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayan görevliler konusu ilerde ayrıca belirtileceğinden tekrara yer vermemek bakımından burada değinilmemiştir.

B.1609 SAYILI KANUNDA YER ALAN SUÇLAR VE BU SUÇLARIN TESPİTİ YÖNTEMİ

1609 Sayılı Kanunda yer alan suçlar bu kanunun 1. maddesinde belirtilmiştir. Söz konusu madde hükmüne göre;

1. İrtikâp (T.C.K. 209, 210. maddeleri)
2. Rüşvet alıp vermek (T.C.K. 211-227. maddeleri)
3. İhtilas ve zimmete para geçirmek (T.C.K. 202 ve 203. maddeleri)
4. Gerek doğrudan doğruya ve gerek memuriyet vazifesini suiistimal suretiyle kaçakçılık (Gerek T.C.K. ve gerekse hususi kanunlarında yazılı kaçakçılık suçları)
5. Resmen vuku bulan müzayede ve münakaşalara ve alım ve satıma fesat karıştırmak (T.C.K. 205 ve 366. maddeleri)
6. Devlet Hariciyesine ait mahrem evrakı veya şifreleri ifşa veya ifşaya sebebiyet vermek (T.C.K. 136)

Suçlarını işleyen veya bu suçlara iştirak eden Sanık Memurlar hakkında M.M.H.K. hükümleri uygulanmayıp, haklarında 1609 sayılı Kanuna göre işlem yapılması gerekmektedir.

Bu suçlar ayrı ayrı ele alındığında:

1. İrtikâp

T.C.K. nin 209 ve 210. maddelerinde yer alan irtikâp cürmü, geniş anlamıyla memurluk Nüfuzunun bir nev'i kötüye kullanılması olup, T.C.K.'da bu suç üç şekilde kabul edilmiştir.

- a. Memurun başkalarını "icbar" etmek suretiyle menfaat sağlaması (209. m.)
- b. Memurun başkalarını "ikna" yolu ile menfaat sağlaması (210. mad.)
- c. Memurun mağdurun yanılmasından faydalanarak menfaat sağlaması (210. mad. f. 3)

a. Cebir yoluyla irtikap: T.C.K. 209. maddesine göre, memurun memurluk sıfatını veya memurluk görevini kötüye kullanarak bir kimseyi kendisine veya başkasına haksız olarak para vermeye veya sair menfaatler temin veya vaadine icbar eylesesidir.

Cebir yoluyla irtikap suçunun unsurlarını şöylece sıralamak mümkündür.

1. Memurluk sıfatının veya görevinin kötüye kullanılması

Memurluk sıfatının kötüye kullanılması; Memurun görevi ve görevine giren işlemler dışında, yalnızca memurluk Nüfuzunu kötüye kullanmasıdır. I

Memurluk görevinin kötüye kullanılması ise; Memurluk görevinin kanun ve nizamın gösterdiği usul ve esaslardan başka suretle yapılmasıdır.

Konunun açıklık kazanması bakımından örnek vermek gerekirse, Bir Orman Muhafaza Memurunun mağdurun çalı topladığı yerin orman olduğunu ileri sürerek, hayvanları ile birlikte ilçe merkezine götürmek suretiyle mağdur üzerine manevi baskı yapıp menfaat sağlaması memurluk sıfatının, bir hastane hekiminin istediği parayı vermediği takdirde ameliyatını yapmayacağını bildirek mağduru manevi baskı altında tutup haksız menfaat sağlaması ise memurluk görevinin kötüye kullanılmasıdır.

2. Menfaatin haksız olması

Kanun ve nizama aykırı menfaat haksızdır. Memurun başkasından sağladığı menfaat veya menfaat vaadi haksız olmalıdır.

3. Haksız menfaat temin veya vaadine icbar

Cebir yoluyla irtikâbın en önemli unsuru “cebiri” olup, “cebiri” den kasıt manevi baskıdır. Yani cebir unsuru manevi baskı ile gerçekleşir. Maddi cebir kullanılması halinde suçun vasfı değişir. Örneğin mağdurun döverek parasının alınması irtikâp değil yağma suçunu oluşturur.

Manevi cebir yoluyla haksız menfaat, failin şahsına veya başkasına temin veya vaat edilmiş olabileceği gibi bu yolla temin veya vaat olunan şeyler para veya para dışında her türlü maddi menfaatler de olabilir. Suçun tekemmülü için paranın ödenmesi, menfaat veya vadin temini gerekmektedir. Haksız menfaatin istenilmiş olması irtikâba teşebbüs fiilini oluşturur.

Suçun manevi unsuru ise “Kasıttır. Memurun bilerek ve isteyerek kendisine veya başkasına haksız olarak para vermesine veya sair menfaatler temin veya vaadine bir kimseyi icbar eylemesi gerekmektedir.

b. İkna yoluyla irtikap: T.C.K. nun '210. maddesi hükmüne göre, Memurun Memurluk sıfatını veya görevini kötüye kullanarak bir kimseyi kendisine veya başkasına haksız menfaat temin veya vaadine ikna eylemesidir.

Bu suçun unsurları, cebir yoluyla irtikâpta sayılan unsurlardan “Haksız menfaat temin veya vaadine icbar” unsuru yerinin “Haksız menfaat temin veya vaadine ikna” unsurunun almasıdır. Diğer suç unsurları aynıdır.

İknadan kasıt haksız menfaat temin veya vaadi için mağdurun inandırılmasıdır. İkna için çeşitli hile yollar kullanılabilir. Örneğin ödenmesi gerekmeyen bir parayı ödemeye mecbur olduğunu anlatarak bu yolda mağduru aldatmak suretiyle haksız menfaat temin edilmiş olması gibi.

c. Mağdurun yanılmasından istifade yoluyla irtikap: T.C.K. nun (210. maddesi 3. fıkrasına göre mağdurun kendiliğinden yanılmasından istifade suretiyle menfaat veya menfaat vaadi teminidir. Memurun kanunen alınmaması gereken bir şeyi mağdurun yanılmasından istifade ederek almasıdır. Burada mağdurun kendiliğinden yanılması söz konusudur.

İrtikâp ile rüşvet birbirine karıştırılmamalıdır. Her iki cürümde de ortak vasıf özel nitelikte memurluk nüfuzunun kötüye kullanılması olmakla beraber “Rüşvette fail, mağdur ile anlaşarak karşılıklı irade serbestisi ile haksız menfaat temin ettiği halde “irtikâp” da fail, mağdura karşı cebir kullanarak veya onu ikna yoluyla haksız menfaat sağlamaktadır.

Bu nedenle rüşvette irtikâptan farklı olarak rüşveti alan da veren de suçlu kabul edilmiştir.

Diğer taraftan irtikap, dolandırıcılık suçundan irtikâpta failin sıfatının memur olması dolandırıcılıkta ise failin herhangi birisi olması nedeniyle ayrılmaktadır.

2. Rüşvet Alıp Vermek

Rüşvetin tanımı T.C.K. 211. maddesinde yapılmış olup, genel anlamıyla Rüşvet, vazifeye ilişkin bir işlemi yapmak veya yapmamak için herhangi bir menfaat teklif veya kabulüdür.

Teklif, bir menfaat vaat veya verilmesi olup rüşvet verme, kabul ise haksız nitelikte bir menfaat veya vadedinin kabulü olup rüşvet almaktır. Rüşvet alma suçu memur veya rüşvet cürümleri bakımından memur sayılan kişiler tarafından işlenebileceği halde rüşvet verme cürmünün faili memur sıfatını taşımayan kimse olabilir. Rüşvet Alma ve Rüşvet Verme birbirinden ayrı cürümlerdir. Bu nedenle rüşvet veren rüşvet alanın suç ortağı değildir. Bu nedenle rüşvet veren veya alandan birinin mahkum edilmesi diğerinin Mahkumiyetine bağlı değildir. Örneğin bir kimse memura rüşvet teklif etmiş ancak memur bu teklifi kabul etmemiş ise yalnızca rüşvet veren cezalandırılacaktır.

Rüşvet alma cürmü iki şekilde belirmektedir.

a. Basit Rüşvet: T.C.K.nun 212. maddesinde yer aldığı şekliyle memurun görevi gereğince yapmaya mecbur olduğu şeyi yapmak veya yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmamak için rüşvet alması vaat veya taahhüdünü kabul eylemesidir. Burada memur görevine uygun olarak hareket ettiği için memuriyet görevinin değil memuriyet sıfatının kötüye kullanılması söz konusudur.

Bu suçun unsurları şöylece sıralanabilir.

1. Failin Memur Olması

Rüşvet bakımından kimlerin memur sayıldığı T.C.K.nun 211. maddesinde gösterilmiştir. Bu maddeye göre resmi bir vazife ile ödevli bulunan kimseler, örneğin noterler, avukatlar memur sayılmışlardır. Suçun failinin memur veya memur sayılan kimse olması gerekmektedir.

2. Memurun Görevi Gereğince Yapmaya Mecbur Olduğu Şeyi Yapması Veya Yapmamaya Mecbur Olduğu Şeyi Yapması

Burada dikkat edilmesi gereken husus memurun yetkisine giren ve görevi gereğince yapmaya mecbur olduğu işi yapması veya yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmaması karşılığında para veya menfaat sağlamasıdır. Aksi takdirde yani yetkisine girmeyen konuda bu yolla bir menfaat veya para sağlamışsa dolandırıcılık suçu oluşur. Keza memurun görev bölgesi dışında bu yolla para veya menfaat sağlaması halî de rüşvet olmayıp dolandırıcılıktır.

3. Para, Vaat Veya Taahhüt Kabulü ve Sair Menfaatler Sağlanması

Memurun, memurluk sıfatını kötüye kullanarak para, vaat, taahhüt kabulü veya her ne suretle olursa olsun sair menfaatler sağlaması gerekir.

Burada önemli olan menfaatin haksız olmasıdır. Para veya menfaatler doğrudan doğruya veya dolayısıyla memur veya rüşvet veren tarafından aracı eli ile de sağlanabileceği gibi, üçüncü kişinin memurla anlaşmış olarak hareket etmesi halinde bu para veya menfaatin başkasına sağlanması da mümkündür. Rüşvet alan ile veren arasında anlaşmanın meydana gelmesiyle cürüm tamamlanır. Memurun rüşvet karşılığında yapmayı kabul ettiği şeyi mutlaka yapmış olması da gerekmez. Basit rüşvet almaya teşebbüs söz konusu olamaz.

Suçun manevî unsuru “Kasıttır.

b. Görevi Kötüye Kullanarak Rüşvet Alma

T.C.K.nun 213. maddesinde yer alan rüşvetin bu şekli, memurun görevi gereğince yani kanun ve nizama göre yapmaya mecbur olduğu şeyi yapmamak veya yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmak için görevini kötüye kullanarak para alması veya bir vaat veya taahhüdü kabulü ile haksız menfaat sağlamasıdır.

İşin yapılmış veya ilerde yapılacak olmasının önemi yoktur. Memur ile şahıs arasında anlaşmaya varıldığı anda rüşvet cürmü meydana gelir.

Suçun unsurlarında basit rüşvetten farklı olan unsur burada memurun görevi gereğince yapmaya mecbur olduğu şeyi yapmaması veya yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmasıdır. Burada önemli olan husus görevin kötüye kullanılmasıdır. Yapılacak işin göreve girmesi gerekmektedir.

T.C.K.nun 213. maddesi bakımından rüşvet almaya teşebbüs mümkündür. Memurun ferde rüşvet teklifi şahsın kabul etmemesi halinde rüşvet alma cürmüne teşebbüs niteliğindedir.

3. İhtilas ve Zimmete Para Geçirmek

Zimmete para geçirme bir kimsenin kendisine emanet edilen para vesair kıymetleri aşırması yani kendisine mal etmesi, ihtilas ise bir kimsenin kendisine emanet edilen şeyi hile yoluyla aşırması anlamlarını taşımaktadır.

Zimmet veya ihtilasa konu para veya para hükmündeki kâğıtların, senetlerin vs. diğer taşınır malların Devlete veya özel kişilere ait olmasının cürmün meydana gelmesine tesiri yoktur.

a. Zimmete Geçirme

T.C.K.nun 202. maddesine göre zimmete geçirme, memurun kendisine verilen veya vazife dolayısıyla muhafaza, murakabe veya mesuliyeti altında bulunan para, para hükmündeki kâğıtlar, senetler veya başka malları aşırması veya mal edinmesidir. Suç konusu para olduğunda zimmet, diğer bir taşınır mal olduğu zaman ise mal edinme deyimleri kullanıla gelmektedir.

Zimmet Suçunun Unsurları

aa. Failin Memur Olması

Zimmet cürmünün meydana gelmesi için failin memur veya ka

mu hizmeti gördüğü için memur sayılan bir kimse olması gerekmektedir. Bu sıfatları taşımayan kimsenin fiili zimmet değil emniyeti kötüye kullanmadır.

bb. Zimmet Konusunun Para, Para Hükmündeki Kâğıtlar, Senetler veya Mallar Olması

Para hükmündeki kâğıtlardan maksat kanun gereğince para gibi tedavül eden kâğıtlar, hükümetler tarafından çıkarılmış olan hamiline muharrer senetler, kuponlar ve verilen yetkiye dayanarak kurumlar tarafından çıkarılıp kanun uyarınca tedavül etmekte olan her türlü menkul kıymetlerdir.

Maldan kasıt ise taşınır eşyalar veya kanunun mal saydığı telif hakkı, alacak, keşif ve ihtira beratı, ticari eşyadır.

cc. Suça Konu Olan Şeylerin Memura Vazifesi Dolayısıyla Verilmiş Olması veya Memurun Vazife Dolayısıyla Murakabe veya Muhafaza veya Mesuliyeti Altında Bulunması

Zimmete konu şeyin memurun görevi gereğince verilmiş olması, memurun kabule kanun gereğince yetkili olması veya bu şeylerin kanun gereğince memurun denetimi, koruması veya sorumluluğu altında bulunması gerekmektedir.

dd. Suça Konu Şeylerin Memur Tarafından Mal edinilmesi (Cürmün Maddi Unsuru)

Memurun görevi dolayısıyla eli altında bulunan para veya diğer taşınır malları amacı dışında yani kendisine mal etmek üzere alması, bağışlaması gerekmektedir. Memur suça konu şeyleri geri vermek niyetiyle de olsa aşırımı ise veya eli altında bulunan şeyleri kendi veya başkası menfaatine kullanmış ise zimmet suçu oluşur ancak failin bilgisizliği veya mesleki görevinde yetersizliği veya yanılma ve yanlışlıkla verilecek açık (Yargıtay Ceza Genel Kurulunun E. 35, K: 35 sayılı Kararı) zimmet olarak kabul edilemez.

Suçun manevi unsuru “Kasıttır. Suça konu şeylerin memur tarafımdan faydalanmak kastıyla görevde aşırılması gerekmektedir.

Meydana gelen zararın muhakeme edilmezden veya hüküm verilmezden önce ödenmesi hali yalnızca cezanın indirilerek hüküm verilmesini sağlar.

b. İhtilas

T.C.K.nun 203. maddesinde yer alan ihtilas ile zimmet arasındaki

fark ihtilas cürmünde maddi unsur olan aşırma veya mal edinmenin hile ile yapılmış olmasıdır, ait olduğu daireleri aldatacak ve fiilin ortaya çıkmamasını temin edecek her türlü hile ve hud'a ile işlenen zimmet ihtilastır. Hile ve huda dan kasıt aldatıcı ve gizleyici nitelikteki bir takım maddi fiillerdir.

Yukarda belirtilen nedenlerle uygulamada mahkeme ve Yargıtay kararlarında T.C.K. 202. maddesine göre belirlenen suçta adiyen zimmet, 203. maddeye göre belirlenen suçta ihtilasen zimmete geçirme tabirleri kullanılmaktadır.

4.Gerek Doğrudan Doğruya ve Gerekse Memuriyet Vazifesini Suiistimal Suretiyle Kaçakçılık

1609 sayılı kanunun 1. maddesinde bahsedilen kaçakçılık suçları 1932 tarihli ve 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun usulü hükümleri başlığı altında yer alan 58. ve 65. maddeleriyle 1609 sayılı kanun kapsamından çıkarılmıştır.

Söz konusu 58. madde: “bu kanun hükümlerine muhalefet edenler hakkında yapılacak tahkikat ve takibatın 3005 sayılı kanunun birinci maddesinin (a) bendindeki mahal ve aynı kanunun 4. maddesinde yazılı zaman kayıtlarına bakılmaksızın Mezkûr Kanun hükümlerine tevfikan icra olunur” hükmünü taşımakta olup, keza 1918 sayılı Kanunun 65. maddesinde "... Valiler, Kaymakamlar... hariç olmak üzere, bu kanunda yazılı suçlardan dolayı memurların takip ve tahkik usulüne ve Mahkeme merciine mütedair 766 ve 1609 numaralı kanunlarda mevcut istisnai hükümler tatbik olunmaz.” hükmü yer almaktadır.

5.Resmen Vuku bulan Müzayede ve Münakaşalara ve Alım ve Satıma Fesat Karıştırmak

T.C.K.nun 205. maddesinde yer alan Devlet Alım-Satımına fesat karıştırma suçunda kamu hizmetlerine hile karıştırma söz konusudur. Memurun korumakla ödevli olduğu kamu menfaatlerine yaptığı hukuki işlemle zarar vermesi halidir. Suçun unsurları;

1. Suç failinin Devlet memuru olması.
2. Memurun Türkiye Devleti hesabına belli eşyanın alım, satım veya yapımı ile görevlendirilmiş olması.
3. Devlet hesabına her nevi eşyanın alım, satım, fiyat, miktar veya yapımına hile karıştırarak haksız menfaat temin etmesi (Maddi unsur).

4.Failin bilerek ve isteyerek hertürlü hile ile menfaat temini gayesiyle hareket etmiş olması yani “Kasıtlı” davranması (manevi unsur).

T.C.K.nun 366. maddesinde ise yer alan resmi artırma-eksiltmeye hile karıştırılması suçunda fail herhangi bir kimse olabilmekte failin memur olması halinde ceza artırılmaktadır.

6.Devlet Hariciyesine Ait Mahrem Evrak veya Şifreleri İfşa veya İfşaya Sebebiyet Vermek

Söz konusu suç her ne kadar 1609 sayılı kanun kapsamı içinde bulunmakla beraber anlatım pratikte Bakanlığımız personeli için fayda sağlamayacağından değinilmemiştir.

C. 1609 SAYILI KANUNA GÖRE SORUŞTURMA USULÜ

1609 sayılı Kanun Memurin Muhakematı Kanununun uygulama alanını daraltmış olmakla beraber Memuru yine de korumuş memurların işledikleri 1609 sayılı Kanunda gösterilen suçlardan dolayı haklarında soruşturma yapılmasını kayıtsız ve şartsız adli makam ve mercilere bırakmamış, soruşturmaya başlanması için idari mercilerin izninin alınmasını öngörmüştür.

Bu durum, 18.10.1982 gün ve 2709 sayılı Anayasamızın 129. maddesi son bendinde yer alan “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır” hükmüne de uygun düşmektedir.

1609 sayılı Kanunun 1. maddesi bu kanuna tabi suçlarda kovuşturma usulünü açıklığa kavuşturmuştur.

Buna göre; 1609 sayılı Kanun kapsamına giren suçlarda, muhakkik ve müfettişlerin soruşturma yetkileri yoktur.

Söz konusu suçlarda ceza davasının ilk aşamasını teşkil eden hazırlık soruşturması savcılar tarafından C.M.U.K. nun Genel hükümlerine göre yürütülür. Ancak sanık memurun kaymakam olması halinde kovuşturma o ilçenin bağlı olduğu ildeki Ağır Ceza Mahkemesinin C. Savcısı tarafından bizzat yapılır.

Savcılar tarafından yapılan hazırlık soruşturması sonunda kamu davasının açılmasını haklı kılacak yeterli delil elde edilmesi halinde Savcı, sanık memuru sorguya çekmeden önce idari mercilerden izin alma yoluna gidecektir.

İzin verecek idari merciler memurun atanma şekline göre değişiklik göstermekte olup,

a. Ortak Kararname ile Atanan Merkez ve İl Memurları

1609 sayılı Kanunda gösterilen suçları işleyen sanık memur ortak kararname (üçlü kararname) ile atanmışsa ister merkez, isterse il memuru olsun Savcı hazırlık tahkikatı evrakını Adalet Bakanlığı aracılığı ile memurun bağlı olduğu Bakanlığa göndererek Kanuni Kovuşturma için izin isteyecektir. İlgili Bakan gerekli görürse ayrıca soruşturma yaptırarak savcının talebine en geç 15 gün içinde cevap verecektir. Burada yer alan muhakkik veya Müfettişin yapacağı soruşturma ile tahkikat olmayıp, izin verecek makamın izne ilişkin kararına dayanak teşkil edecek idari bir tahkikat niteliği taşımaktadır. Bu nedenle Müfettiş veya Muhakkik bu durumda sorgu hakimi yetkisine sahip değildir. Nitekim Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 23 ve Mülkiye Müfettişleri Tarafından Yapılacak İnceleme ve Soruşturmaya İlişkin Yönetmeliğin 5. maddesinde "1609 sayılı Kanuna göre yapılacak soruşturmalarda müfettişlerin yetkileri bu kanunla sınırlıdır" hükmü yer almıştır.

Bakan tarafından soruşturmanın devamına izin verilmesi halinde Savcılığa soruşturma sürdürülecektir aksi taktirde Savcılığa o memur hakkında kovuşturma yapılamayacaktır.

Ortak kararname ile atanmayan Bakanlık Memurları hakkında da aynı şekilde hareket edilecektir.

b. İllerin Ortak Kararname ile Atanmayan Memurları

Sanık ortak kararname ile atanmayan il memuru ise C. Savcısı hazırlık soruşturması ile ilgili evrakı memurun bağlı bulunduğu ilin Valisine göndererek memur hakkında soruşturma yapmak için izin isteyecektir. Vali gerek görürse ayrıca kendisi soruşturma yaptırarak 15 gün içinde izin verip vermeyeceğini bildirecektir.

Vali tarafından izin verilmediği taktirde Savcı Adalet Bakanlığı aracılığı ile memurun bağlı olduğu Bakanlıktan kovuşturma yapılabilmesi için izin verilmesini isteyecektir.

Diğer taraftan, memur hakkında ilk soruşturmadan önce Savcılar tarafından yapılacak hazırlık soruşturması sanık memurun bağlı olduğu Bakanlık veya Valilik tarafından soruşturma yapılmasına ve gerekirse memurun işten el çektilmesine engel teşkil etmemektedir. Bu suretle yaptırılan soruşturma evrakı kovuşturma ya

pılmak üzere Savcılığa gönderildiğinde artık savcı tarafından başka herhangi bir izne gerek kalmaksızın soruşturma yürütülecektir.

Bu halde sanık memurun görevden uzaklaştırabileceği hususu ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 140. maddesinde de yer almıştır.

1609 sayılı Kanunun 2. maddesinde belirtilen diğer bir husus da idarenin, işlemlerin teftiş ve kontrolü sırasında söz konusu suçlardan herhangi birisinin işlendiğini öğrenmesi veya ihbar ve şikayetlerin incelenmesi yoluyla söz konusu suç teşkil eden fiili ortaya çıkarması halidir.

Bu durumlarda da teftiş ve inceleme ile görevli muhakkik veya müfettişler gerekli incelemeyi yapıp suçla ilgili belgeleri toplayacaklar, soruşturma açılıp açılmaması konusunda vardıkları sonucu düzenleyecekleri bir rapora bağlayıp, belgeleri ekledikten sonra ihbarı yetkili C. Savcılığına göndereceklerdir burada da muhakkik veya müfettişlerin yaptıkları iş ilk soruşturma olmayıp bir idari inceleme niteliğindedir. Yani M.M.H.K. na göre yapılan soruşturmadaki gibi muhakkik veya müfettiş sorgu yargıcının yetkilerini kullanamayacaktır. Bu nedenle sanığın sorgusunun alınmaması asıl olacak suçüstü ve tanığın hasta olması gibi özel haller dışında tanıklara yemin verdirilmeyecektir, tanığın yeminli dinlenebileceği haller dışında ise zabıt katibi bulundurulması zorunlu olmayacak sanık memur ihzar yoluyla celp edilemeyecektir.

1609 sayılı Kanunla ilgili olarak bilinmesi gereken bir diğer husus ise Valiler ve Müsteşarlar hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanamayacağıdır. 1609 sayılı Kanun kapsamına giren bir suçun Vali veya Müsteşarlar tarafından işlenmesi halinde haklarında M.M.H.K. hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BATI ALMANYA'DA MEMURLARIN YETİŞTİRİLMESİ VE YÖNETİMİ

Prof. Dr. Nuri TORTOP

Modem Alman Devlet Tarihinde, eğitim fikri ile Devlet fikri birbiri ile çok yakın ilişkilidir. Fikir ve eğitim, Devlet görevlerine ve mesleklerine açılan yolun araçları sayılmıştır. Bilim adamları ve politikacılar kamu hizmetlerine kişisel ilişkiler veya mirasçılık ve benzeri yollarla değil, belirli alanlarda eğitim görmüş olmak şartıyla gerçekleşebileceğini savunmuşlardır. Nitekim tarihi gelişim de, her mesleğe karşılık olan bir eğitim tipinin ve buna uygun bir sınav sisteminin varlığı doğrultusunda olmuştur. Uzmanlığa dayanan İngiliz - Amerikan sisteminin aksine Alman sisteminde eğitim düzeyi ile memuriyet arasında yakın ve sıkı bir ilişki vardır. Memuriyete girişte öğrenim derecesi yani diploma ön şarttır. Bunlar arasından sınavla eleman alınmakta ve hizmete hazırlayıcı nitelikte staj yaptırılmaktadır.

Eğitim ve Kariyer

Almanya'da kamu hizmetlerinde çalışanların üç tür statüsü vardır,

1. Memur (fonctionnaire)
2. Müstahdem (employe)
3. İşçi (Ouvrier)

Bu ayırımın eğitim ve memuriyet veya iş arasındaki bağ üzerinde çeşitli sonuçları vardır. Memurlar ilke olarak kariyer sistemine tabidir. Kariyer benzer özellikte olan bütün görevleri içerir ve eğitim büyük önem taşır. Müstahdem ve işçiler için çalışılan iş, işgal edilen mevki söz konusudur. Kariyer personel sınıflandırmasına dayanır. Müstahdem ve işçiler için çalışan iş, hizmet (position), kadro önem taşır.

Memurlar A.B.C.D olarak dikey biçimde sınıflandırılır. A en alt sınıfı ve D de en üst kadroları, memuriyetleri içine alır. Memurların bu dikey sınıflandırması yanında uzmanlık alanlarına göre eczacı, polis, madenci, diplomat vb. yatay sınıflandırmaları da vardır. Müstahdemler

için işe girme ve kariyer alanındaki koşullar daha yumuşaktır. Hizmet dışından eleman alınması yani ekstern giriş mümkündür.

Üst derece memurlara (D sınıfı) giriş için yükseköğrenim gereklidir. Memur adayı Yüksek Öğrenim üzerine en az iki yıl staj görür ve sonunda sınav geçirir. Bu sınav kamu görevine otomatik olarak girmeyi sağlamaz, ancak bir memuriyete girme yeterliğini kanıtlar.

Memurların yetiştirilmesini amaçlayan bazı öğretim kuruluşları vardır. Örneğin Bonn şehrinde Federal Kamu Yönetimi Akademisi ve Spire şehrinde de Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu bulunmaktadır.

Memur, Müstahdem ve İşçi Ayırımı

Memur, müstahdem ve işçi ayırımı farklı hukuki bir sınıflandırmaya dayanır. Asli memurların durumları, çalışma ilkeleri kanunla belirtilen ve karşılıklı sadakat fikrine dayanan statü sistemine tabidir. Müstahdem ve işçiler ise özel hukuk kurallarına, ve toplu sözleşme düzenine bağlıdırlar.

Alman Federal sistemi, Federasyon, Eyalet ve mahalli idare kuruluşlarını kendi personeli hakkında karar almada tamamen serbest, egemen kılmışlardır. Ancak bu kuruluşlar arasında bazı yetkiler bölüşülmüştür. Genel olarak kamu hizmetlerinde çalışma ilkeleri Federal Devlet tarafından tespit edilmiştir. Emeklilik ve aylıkla ilgili esasları da Federal Devlet tespit eder. Eyaletlerin ve Mahalli idarelerin uygulamalarının Federal Devletin tespit ettiği esaslarla uyumlu olması gerekir. Bir başka deyimle aylık, emeklilik ve genel çalışma koşulları tüm eyaletler ve mahalli idareler için aynıdır. Bunun için Federal Devlet, aylık, emeklilik, disiplin, personelin sendika gibi kuruluşlarda temsili esaslarını federal kanunlarla tespit etmiştir.

Müstahdem ve işçilerin statüleri sendikaları ile çalıştıran kurumlar arasında sözleşmelerle belirlenir. Kamu kuruluşlarında çalışan müstahdemler için tarife, işçiler için genel sözleşmeler demiryolu ve posta idareleri için de özel sözleşmeler vardır.¹

Personel Dağılımı

1980 yılı rakamlarına göre, Almanya'da kamu hizmetlerinde çalışan personel sayısı üç buçuk milyonu geçmektedir. Bu rakama Fede-

¹ Prof. Dr. ivuiNIIG (KLAUS) :

“Formation et perfectionnement de la fonction publique en Republique Federale d'Allemagne.”

RISA. 1983/2 page 209

Rai İş Ofisi, Sosyal Sigortalar Kurumu, kamu hukuku ve kamu teşebbüsleri tüzel kişiliklerinde çalışan 203.000 personel dahil değildir. Bu rakamlar Federal Almanya'da çalışan her altı kişiden birinin kamu hizmetinde çalıştığını göstermektedir. Bu personelin on ikide biri federal idarede üçte ikisi eyalet ve belediyelerde, beşte biri de Demiryolu ve Posta idaresinde çalışmaktadır. Kamu hizmetlerinde çalışan personel sayısında büyük bir artış gözlenmektedir. 1960 yıllarında çalışan dokuz kişiden biri kamu hizmetlerinde çalışırken 1980 de bu rakam altıda bire yükselmiştir.

Kamu personelinin memur, müstahdem ve işçi olarak dağılımına gelince: Federal İdarede çalışanların % 35 i memur, % 30 u müstahdem, % 35 i işçi statüsündedir. Eyaletlerde çalışanların % 60 ı memur, % 30 u müstahdem ve % 10 u işçidir. Belediyelerde çalışanların % 15 i memur, % 55 i müstahdem, % 30 u işçi olarak çalışmaktadır. Demiryolu idaresinde çalışanların % 56 sı memur, % 2 si müstahdem, % 42 si işçidir. Posta İdaresinde ise % 67 memur, % 8 müstahdem ve % 25 işçi olarak çalışmaktadır.

Eyaletlerde D sınıfı (üstün kadro) ile C ve B sınıfı büyük çoğunluğu oluştururken, federal idarede orta sınıf (C), demiryolu idaresinde (B) sınıfı (orta sınıf), posta idaresinde orta ve alt sınıf (B ve A), belediyelerde B sınıfı (orta) büyük bir çoğunluğu teşkil etmektedir.

Kadın çalışanlar federal idarede % 21, eyaletlerde % 35 ve belediyelerde % 38 oranındadır. Yarı zamanlı (part time) çalışanlar arasında kadınlar (% 91) oranla büyük çoğunluğa sahiptir.

Memur Statüsünün Biçimsel Niteliği

Memurlar için bazı katı kurallar konulmuştur. Memurluğa giriş ve ayrılma, terfiler için formaliteler vardır. Federal memurların atanması ilke olarak federal başkandan, eyalet memurlarının atanması da eyalet hükümet başkanından geçer. Memurluğa atanma için bütçede kadro ve karşılığının bulunması gerekir. Memur ile atama yapan kurum arasındaki ilişki bütçede kadronun kaldırılması ile son bulabilir.

Memurlar, ilke olarak bir defa atanınca sürekli olarak atanmış olurlar. Ancak seçimle göreve gelenlerle zabıta ve kolluk görevlerinde çalışanlar sınırlı bir süre için atanırlar. Memurların hak ve yükümlülükleri bu atanma kararına dayanır. Memur kanunlara uymak ve tüm çalışma gücünü çalıştığı kuruma vermesi yükümlenir, çalıştırana da memurun diğer haklarını sağlamakla yükümlüdür. Emeklilik yaşı 65 dir. Ancak memur isteği üzerine 62 yaşında da emekli olabilir. Emeklilik aylığı faal çalışma aylığının % 75 ine kadar yükselebilir.

İstifa ve Görevden Ayırma

Memur, emeklilik süresi dolmadan istifa ederek ayrılırsa emeklilik hakkını yitirir. Onun için memurun meslek değiştirmesi, başka kurumlara geçmesi halinde emekliliğin devamı mümkün değildir. Yeni geçtiği kurumun sigorta kuruluşları yanında geçmiş aidatları yükümlenmesi halinde bile sorun çözümlenemez.

İşveren kurumun, memurun görevine son verebilmesi açık kanuni nedenlere dayanarak disiplin yolu ile ve mahkeme kararı ile olabilir. Ancak müsteşarlıklar ve bakanlıkların üst kademelerinde çalışanlarla kanunla belirlenen bazı politik görevlerde çalışanlar yaş sınırlarına bakılmaksızın her zaman görevden alınabilirler.²

Kariyer İlkesi

Memur göreve sürekli atandığından memuriyeti boyunca bir kariyer yapabilir. Çalışma süresinde gösterdiği başarı ve hizmette gösterdiği etkinlik, bütçe ve kadroların elverdiği ölçüde yükselme olanaklarına sahiptir. Kariyerin başlangıcı için gerekli olan şartların, eğitim, staj ve hizmet içi eğitim durumlarının başarılı olması gerekir. Ancak başarılı olanların üst derece görevlere yükselmesi olanağı vardır.

Müstahdem ve İşçiler

Yukarıda belirtildiği gibi müstahdem ve işçiler özel hukuka tabidirler, sözleşme ile çalıştırılırlar. Bu sözleşmelere toplu sözleşme kuralları uygulanmakla birlikte, bu kurallar birçok yönden memurlara uygulanan kurullarla ahenkleştirilmiştir. Hatta birçok noktalarda onlara atıf yapılır.

Sözleşmeler belli bir süre veya süresiz yapılabilir. Önceden haber vermek suretiyle feshedilebilir. Çalışma süresi uzadıkça bunların durumları memurun iş güvenliği güvencesine yaklaşır ve 15 yılı dolduranların görevlerine son verilemez. Aylık veya ücretleri memurlardan farklı olarak toplu sözleşme ile saptanır. Bunlar memurlardan ayrı sigorta sistemine tabidirler. Ayrıca ihtiyarlık sigortalı da vardır.

Grev Hakkı

Memurlardan farklı olarak müstahdem ve işçiler grev hakkına sahiptir. Memurların grev hakkı yoktur.

² Dr. Von OERTZEN (H.JJ)

“La Gestion du personel public en Rbpublique Fbderale d’Allemagne”. RISA 1883/2 page 215.

Yer Değiştirme

Kurumlar arasında veya kamu kurumundan özel sektöre geçme biçimindeki yer değiştirmeler aslında kariyer ilkesi ile bağdaşmaz. Çeşitli kuruluşlar arasında hareket serbestliğini engellediği için bu bir noksanlık olarak görülebilir. Ancak kariyer sisteminde kurum dışında hizmetlerde bulunmak da öngörülmektedir. Örneğin federal idarenin üst görevlerinde çalışanlar bir süre merkezi idareye bağlı diğer kuruluşlarda, eyalet idarelerinde alıştırılmakta ve böylece bakanlık dışında diğer kuruluşlarda tecrübe kazanmaları sağlanmaktadır. Ancak federal idarelerle eyaletler arasında ve federal idarelerle belediyeler arasında memur nakli mevcut değildir. Genel kural, kariyerin her kurumun kendi birimlerinde devam etmesidir. Kamu sektöründen, özel sektöre ve özel sektörden kamu sektörüne geçiş yoktur.

Sendikalar

Müstahdem ve işçilerin çalışma ilişkileri ile ilgili kuralların belirlenmesinde sendikalara geniş ölçüde katılma hakkı tanınmıştır. Toplu sözleşmeler, işveren, kurum ve sendikalar arasında müzakere edilerek kabul edilir. Federal İdare, Eyalet, Belediye, Demiryolu ve Posta İdareleri ilgili sendikalarla müzakere ederek toplu sözleşmeleri sonuçlandırırılar. İşveren kurumlar sendikaların muvafakati olmaksızın müstahdem ve işçiler hakkında karar alamazlar. İşveren kurumlar (Federal İdare, Eyalet, Demiryolu ve Posta İdareleri) sendikalarla yaptıkları toplu sözleşme hükümlerini sendika üyesi olup olmadığına bakmaksızın tüm çalıştırdıkları müstahdem ve işçiler hakkında uygularlar.

Memurların alışma ilişkileri ile ilgili düzenlemeler ise toplu sözleşme ile değil kanunla yapılır. Ancak bu düzenlemeler yapılırken merkezi düzeydeki sendikaların görüşleri alınır. Bu alanda sendikaların etkileri zayıftır. Fakat memur, müstahdem ve işçilerle ilgili uygulamalar arasında bir ahenk sağlanması söz konusudur.

Personelin Temsili

Tüm federal ve eyalet kuruluşlarında çalışan personeli temsil edecek personel komiteleri vardır. Bunlar merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde olabilir. Personel komiteleri buldukları birimde çalışan personeli temsil eder. Temsilciler ilgili buldukları birimlerde çalışan personel tarafından seçilir. Asli memurlar, müstahdem ve işçiler personel komitelerinde büyüklükleri ile orantılı olarak temsil edilirler ve her kurumda bir grup teşkil ederler.

Personel komitesi ile idare arasında meseleler müzakere ve anlaşma sağlanarak çözümlenmeye çalışılır. Bu işbirliğini sağlamak için en az ayda bir kez toplanılır.

Birlikte Yönetim ve Katılma

Katılnalı yönetim ile birlikte yönetim farklı kavramlardır. Birlikte yönetim, personel komitesinin onayı ile karar alınmasını ifade eder. Eğer personel komitesi muvafakat veya onay vermezse uyuşmazlık durumuna göre konu daha üst idarelerde görüşülür ve uzlaşma sağlanmaya çalışılır veyahut ta en üst idare kesin kararı alır. Katılnalı yönetimde ise idare tarafından personel komitesine danışılması zorunludur. Onay veya muvafakat değil, danışma söz konusudur. Eğer personel komitesi aksi görüşte ise, üst idare makamlarına başvurur, üst idare makamı kendi personel komitesinin görüşünü alarak kesin kararı verir.

Memurların atanması, yükselmesi, aylıkları, müstahdem ve işçilerin üst derecelerde sınıflandırılması, nakilleri ve benzeri gibi önemli kararlar birlikte yönetim kurallarına göre yani personel komitesinin muvafakati ile alınır. Bazı sosyal yardım kararları da birlikte yönetim kurallarına göre alınır. Stajyer memurların görevlerine son verilmesi, bir disiplin soruşturmasının başlatılması, müstahdem ve işçilerin uzaklaştırılması, örgütlerin kaldırılması, küçültülmesi, transferi veya birleştirilmesi gibi kararlar, katılnalı yönetim kuruluna göre yani personel komitesine danışılarak alınır.

Sendikalar, idare ve personel temsilcileri karşılıklı güven ortamı içinde işbirliği yapmak ve kanun ve toplu sözleşmelere uymak zorundadırlar.

Mesleki Eğitim

Mesleki eğitim önlemleri, eğitim kurumları programlarında yer almaktadır. Belli başlı eğitim kurumları Kamu Yönetimi Federal Akademisi, Kamu Yönetimi Yüksek Teknik Okulu ve Spire Yönetim Bilimleri Yüksek Okulu bulunmaktadır. Bu kurumlarda yapılan hizmet- içi eğitim sayesinde personele yeni ve modern bilgiler kazandırılması ve daha üst görevlere hazırlanmaları amaçlanmaktadır.

SÜLEYMAN ŞAH TÜRBESİ

Muammer KUTLU

Suruç Kaymakamı

İ.GİRİŞ

Süleyman Şah'ın kim olduğu ve Türk Tarihindeki yeri ve önemi yeterince bilinmemektedir. Bir çok kişi onu Kanunî Sultan Süleyman ile karıştırmaktadır. Bu bilgi noksanını gidermek, kamuoyuna Süleyman Şah'ı tanıtılabilmek amacıyla bu inceleme kaleme alınmıştır.

Fırat Nehrinin kenarında hakim bir mevkiye yeniden yaptırılan türbede iki muhafızı ile ebedî uykusunda bulunan Süleyman Şah'ın manevî huzurunda saygıyla eğilirim.

Şanlı Türk Bayraklarının altında muhteşem görüntüsü ile Süleyman Şah'ın türbesi ve saygı karakolu Türk Tarihinin ihtişamlı gururunun bir parçasıdır.

II. Süleyman Şah Türbesinin Bulunduğu

a. Eski Yer

Kuzey Suriye'de Fırat Nehrinin sol kıyısında, eski bir kale harabesi ve RAKKA şehrinde BALİS'e uzanan yol üzerinde bir konak yeri olan CABER KALESİ bugünkü RAKKA şehrinin 50 Km. batısında, Fırat Nehrinin sağ yakasında SİFFİ'nin karşısında ve Halep Muhafızlığının 164 Km. güney doğusunda bulunmakta idi.

b. Yeni Yer

Suruç'tan 47 Km. ve Mürşitpınar sınır kapısından 37 Km. uzaklıkta Fırat Nehrinin doğu kıyısında, Halep Muhafızlığı Aynelaraç Mıntıka Müdürlüğü ve Sırrın Nahiyesine bağlı Kara kozak Köyü sınırları içindedir. Süleyman Şah Türbesi Halep'e 123, Şanlıurfa'ya 92 Km. mesafede bulunmaktadır.

III. Süleyman Şah'ın Tarihi Durumu

a. Caber Kalesinin Tarihi

Caber Kalesi 1040 yıllarında Fatimi Halifelerinin Komutanı Anuş tekin İndiz Böri'nin ölümünden sonra KUÇAYR Kabilesinin eline geçmiş, (1086-1087) de Selçuklu Hükümdarı Melikşah tarafından alınarak Halep'teki Ukaylı'lerin sonuncusu Salim'e verilmişti.

1146 yılında Musul Emiri Atabey Zengi tarafından, Caber Kalesi kuşatılmış, fakat ölümü sebebiyle alınamayarak daha sonraları Ukaylı'lar tarafından Atabey Zengi'nin oğlu Nurettin Zengi'ye teslim edilmiştir.

Caber Kalesi, Kuzey Suriye'de Fırat Nehrinin sol kıyısında ve Rakka ile Halep şehirleri arasında, Türk Mezarı diye anılan yerin bulunduğu kale, İslamiyet'in ilk yıllarında buraya Davsara deniyordu. Kuseyrilerden Sâbıküddin Caber'in Selçuklular zamanında burasını alması üzerine mevcut kaleye Caber isminin verildiği söylenir.

Memlükler zamanında Halep Naifliğine bağlanan kale, Kalavunun hükümdarlığının son zamanlarında onarılmış ve Düğer Türkmen ulusunun bir boyu tarafından işgal edilmiştir.

b. Olayın Tarihi

Osmanlı Devletinin ve Sülâle-i Osmanîye'nin müessisi Sultan Osman'ın büyük babası Süleyman Şah, Malazgirt zaferinden sonra (1071) Anadolu'ya gelen ve bazı fetihler yapan Kayı Han Kabilesi, Ahlat, Erzurum ve Erzincan bölgesinde yerleşmişler ve daha sonraları buldukları bu yerlerden memnun olmadıklarından güney bölgesine gitmeye karar vermişlerdir.

Fırat kıyılarını takiben ilerleyip Elbistan ve Halep üzerinden Caber Kalesi önlerine gelmişler. Yeni yurt aramak için Fırat Nehrinin karşı sahillerine geçmek istiyorlardı. Kabilenin reisi olan Büyük Türk Beyi Süleyman Şah bu geçiş esnasında bir kaza sonucu 5 Haziran 1086 tarihinde Fırat Nehrini geçerken iki muhafızı ile boğularak ölmüştür.

Süleyman Şah'ın kabilesi, sudan na'sını çıkartarak Caber Kalesinin önüne bir kümbete gömmüşlerdir.

Osmanlı Devleti zamanında Caber Kalesi, Rakka kazasına bağlı bir nahiye idi. Birinci Dünya Savaşı sonunda Osmanlı Devletinin yenilmiş sayılması üzerine, 1918 tarihinde İngiliz kuvvetleri tarafından işgal edilmiş daha sonraki tarihlerde de Milletler Cemiyeti kararı ile Fransız mandası altına giren Suriye Devleti sınırları içinde kalmıştır.

Caber Kalesinde bulunan türbe uzun yıllar tabiatın tahripkâr etkisiyle yıpranarak Cumhuriyet devrine harap bir şekilde intikal etmiş ve 1926 yılında Millî Eğitim Bakanlığına bağlanmıştır.

Türbenin muhafazasını sağlamakta olan jandarma saygı kıtasının ikameti için 30 Mayıs 1938 yılında modern bir karakol yapılmış, eski türbenin tamiri imkânsız hale geldiğinden tarihi önemi ve özelliği ile mütenasip olarak 1939 yılında da karakolun yanında bir türbe inşa ettirilerek mezar buraya nakledilmiştir.

Süleyman Şah'ın Türbesi çok eskiden beri kutsal ziyaretgâh haline getirilmiştir. Süleyman Şah'a bir kutsiyet ve keramet atfeden halk kitleleri ve aşiretler derin bir hürmet hissi beslemişler ve manevî huzurlarında daima hürmetle eğilmişlerdir.

Suriyeliler, Suriye'de yaşayan Türkler ve değişik milletler büyük bir ilgiyle Süleyman Şah Türbesini ziyaret etmektedirler.

Türk Jandarması da Süleyman Şah Türbesine saygı nöbetçiliğini gurur ve şerefle yıllardır yapmaktadır.

c. Süleyman Şah Türbesinin Hukukî Durumu

Caber Kalesi Osmanlı İmparatorluğu zamanında Rakka ilçesine bağlı bir nahie iken, Birinci Dünya Savaşı sonunda, Osmanlı Devletinin yenik sayılması ve 28 Ekim 1918 ve onu takip eden günlerde Halep ve kuzeyine çekilmesi üzerine İngiliz kuvvetleri tarafından işgal edilmiş ve daha sonra da Milletler Cemiyetinin kararı ile Fransız mandası altına giren Suriye Devletinin sınırları içerisinde bırakılmıştır.

20 Ekim 1921 tarihinde Ankara'da Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti ile Fransa arasında imzalanan Türk-Fransız İtirafnamesinin

9. maddesi gereğince bu yer Türkiye'nin mülkü kabul edilmiştir.

9.Maddeye göre, Sülâle-i Osmaniye'nin Müessisi Sultan Osman'ın büyük pederi Süleyman Şah'm Caber Kalesinde kâin ve Türk Mezarı namile maruf merkatı müştemilâtile beraber Türkiye'nin malı olarak kalacak ve Türkiye orada muhafızlar ikame edecek ve Türk Bayrağı keşide edilecektir.

Türk mezarının bulunduğu 8797 metrekaare olan bu toprak parçasının idaresi Türkiye'ye bırakılmış oldu. 24 Temmuz 1923 tarihli Lozan Antlaşmasıyla bu hak aynen korunmuştur.

Saygı kıtası 1 subay veya 1 astsubay ile 10 jandarma erinden oluşmaktadır.

5.8.1956 tarihinde Halep'te yapılan üst seviyede diplomatik görüşmelerle, Süleyman Şah Türbesi için gönderilecek saygı kıtasının her ayın 7'sinde değiştirilmesi kabul edilmiştir.

IV. Süleyman Şah Türbesinin Yeni Durumu

Suriye Hükümeti, Fırat Nehri üzerinde 1966 tarihinde başlattığı TABAKA barajının 1973 yılı içerisinde her türlü inşaatının bitirileceği ve barajın doldurulması ile de Süleyman Şah Türbesinin tamamen barajın suları altında kalacağını ileri sürerek Türk Hükümetinden türbenin yerinin değiştirilmesini veya Türbe'nin Türkiye topraklarına naklini talep etmiştir.

Her iki hükümet temsilcileri Ankara'da ve Şam'da ikili görüşmeler yapmışlar ve bunun sonucunda taraflar anlaşmışlardır.

Buna göre Türbe, müstemilat ile birlikte Kara kozak Köyünde Fırat Nehrinin kıyısına nakledilecek, barajın kenarında Türbe'nin bugünkü mevkiinin mümkün olan en yakın yerinde mermerden bir kitabe dikilecektir. Türbe yeni yerine 30 Eylül 1975 tarihinde taşınmıştır.

Saygı kıtası her ayın 7'sinde 123. Sınır Alay Komutanlığınca görevlendirilir. Çıkış ve girişler Mürşit pınar sınır kapısında yapılmaktadır. Diplomatik ilişkiler 1. derecede Hudut Makamı olan Suruç Kaymaklığı ile Aynelrap Mıntika Müdürlüğü arasında sürdürülmektedir.

YARALANILAN KAYNAKLAR

1. Süleyman Şah. Türbesinin yeni yerinde yapılan incelemeler,
2. Meydan Larousse Ansiklopedisi,
3. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğünün Hizmete özel Hudut Mevzuatı El Kitabı,
4. Jandarma Genel Komutanlığı 22. Seyyar Jandarma Tugay Komutanlığının Süleyman Şah Türbesi Aralık 1982 gün ve 9590-3-82/9411 sayılı Devamlı Genelgesi,
5. Osmanlılar Albümü, 1981 Osmanlı Yayınevi.

BURSA SANAYİNİN DÜNÜ VE BUGÜNÜ

Orhan KIRLI

Bursa Vali Yardımcısı

Vedat ATACAN

Bursa İl Planlama Müdürü

Türkiye’de ilk kurulan Organize Sanayi Bölgesinin yerleşim yeri olan Bursa, sanayi açısından dokuma sanayii ile başlayan sanayi çemberini otomotiv ve otomotiv yan sanayii ile daha da genişletmiştir.

Cumhuriyet Dönemine kadar sadece dokuma sanayiinin hakim olduğu ve dokuma sanayiini genellikle küçük ve ilkel yöntemlerle ayakta tutmak çabasında olan Bursa sanayii günümüzde Cumhuriyet öncesi oluşumunu unutturacak kadar ileri aşama kayıt etmiştir.

El tezgâhından modern makineleşmenin son yöntemlerine geçen il sanayii aynı zamanda ülke ekonomisine de gerek istihdam gerekse üretim yönünden katkıda bulunmaktadır.

Tarihçe ve İlk Adım

Bursa’da kurulan ilk ve en eski sanayi tekstil sanayiidir. Tekstil, geçmişi çok eskilere dayanan bir sanayi koludur. Bu nedenle; Bursa ilinde sanayi kavramı, geleneksel bir anlayış içerisinde ipekli kumaş imal eden bir kesim ile yerleşmiştir. Dokuma sanayii, Bursa’da en gelişmiş sanayi kollarından biri olup gerek küçük ölçekli gerekse büyük ölçekli birimlerin yer aldığı sanayi kollarından biridir.

Mevcut veriler, bizi Milâttan Önceki Bursa sanayiine götürmemektedir. Sadece (M.S. 55’2) yılından itibaren ipek kozası, ipek ve ipekli kumaş dokuma sanayii yönünden Bursa’da önemli bir yer işgal etmiştir.

Bursa sanayiinin tarihsel oluşumunu, Cumhuriyet Dönemi Öncesi ve Cumhuriyet Dönemi olarak iki aşamada .ele almak ve bu çerçeve etrafında Bursa Sanayimdeki gelişmeleri incelemek yararlı olacaktır.

Çeşitli kaynaklar, ilimizde Osmanlı İmparatorluğu dönemlerinde de başta kadife ve ipekli dokumacılık olmak üzere bazı sanayi dalları-

nin varlığını bildirmektedir. Ne var ki aynı kaynaklar Mustafa Reşit Paşa'nın önderliğinde 1838 yılında İngiltere ile imzalanan Ticaret Anlaşmasının Bursa Sanayiinin belkemiğini oluşturan ipekli dokumacılığın sona ermesine neden olduğunu da belirtmektedirler.

Bu anlaşmaya göre, dış alım mallarına uygulanan % 3 oranındaki vergi % 2 artırılarak % 5'e çıkarılmış, buna karşılık dış satım için % 12'lik bir gümrük resmi konmuştur. Ticaret anlaşmasını izleyen iki yıl içinde 1.000 dolayında bulunan tezgâh sayısı 411'e, yedi yıl sonra ise 75'e inmiştir. Dolayısıyla Batının gelişmiş ekonomilerine bağımlı ıslahat düşüncesi ile sürdürülen girişimler, Osmanlı İmparatorluğu ile birlikte Bursa sanayiini de çökertmiştir.

Cumhuriyet Dönemi Öncesinde Bursa, geleneksel ipek ve dokuma sanayii olmak üzere birçok üretimin küçük çapta yapıldığı şehir hüviyetinde iken gerek Ticaret Anlaşması gerekse yapılan üretimin ilkel usuller ile yapılmasından dolayı Bursa'nın zengin potansiyelinin tam olarak ortaya çıkartılmasından çok uzaktaki idi.

Cumhuriyet döneminde ise, Bursa Sanayiinin en önemli dalını teşkil eden ipek ve dokuma sanayii bir kaç fabrika dışında ilkel biçimler ile ve el tezgâhlarında üretimini sürdürmekte idi. Cumhuriyet Döneminin başlangıcında tespit edilen rakamlara göre, Bursa'da 22 imalâthane ve 250 el tezgâhı bulunmakta idi.

Aynı dönemde, diğer sanayi dallarında ise görünüm şu şekilde idi:

Önemli bir potansiyele sahip olmakla birlikte hiç bir etkinliği görülmeyen bıçakçılık sanayii, babadan oğula geçen karakteristik ve geleneksel el sanatları özelliğini taşımaktan ileriye gidememiş iken, karoseri sanayi ise sadece ahşap iskelet üzerine saç kaplama şekli ile kendisini Bursa sanayiinde yer bulma girişiminin başlangıcında idi.

İlk Sanayileşme Adımından Bugüne

Cumhuriyet Dönemine kadar Bursa İlinde sanayi kavramı içinde en büyük payı olan dokuma sanayii, el tezgâhı ile ülke ekonomisine katkıda bulunmak için gayret gösterme aşamasında iken, Cumhuriyetin ilânını izleyen yıllar içinde (22 Ağustos 1925) kurulan "Bursa Dokumacılık ve Trikotaj San. A.Ş." bugünkü İPEKİŞ MENSUCAT T.A.Ş.nin çekirdeğini oluşturacak ve ilkel yöntemler ile yapılagelen dokumacılık Bursa'da modernleşme yolundaki ilk adımını atmış olacaktır.

Bazı kaynaklar, sanayileşmenin Bursa'ya giriş tarihini 1938 olarak kabul ediyorlar ise de "Bursa Dokumacılık ve Trikotaj San. A.Ş." nin kuruluş tarihini (1925) sanayileşmenin Bursa'ya girişi olarak kabul etmek, İl'in sanayii açısından yararlı olacaktır.

Cumhuriyet döneminde ülke ekonomisindeki gelişmeye paralel olarak Bursa, gerçekten sanayileşmeye yönelik emekleme devresini hızlı adımlarla geçmek eğilimindedir.

Başlangıçta (1938) sadece 350 ton reyon kapasiteli olarak kurulan Gemlik Sun'i İpek ve Viskoz Mamulleri Sanayii müessesesi ile Cumhuriyet'in 10'uncu yılında programlanan yatırımlardan biri olarak işletmeye açılan ve başlangıç kapasitesi 16.140 iğ olan Merinos Yünlü Sanayii Müessesesi, bu eğilimi kanıtlayan örneklerdir.

1968 yılına değin Bursa'da dokuma sanayiini tarım sanayii izlerken, bu yıldan itibaren il sanayiinin çehresi tamamen değişecek, Bursa, otomotiv sanayiinde İstanbul'dan sonra ülkenin ikinci otomotiv ve otomotiv yan sanayii merkezi olacaktır.

Cumhuriyet dönemi öncesinde sadece küçük çapta gözükken sanayi dallarından her biri (imalât, gıda vd.) Cumhuriyet döneminden sonra kendi alanında ülke ekonomisine katkıda bulunacak düzeye gelmiştir.

Bursa Sanayiinde Genel Görünüm

İmalât Sanayi birimlerinin en fazla yoğunlaşma gösterdiği bölge merkezi olarak Bursa belirlenmiştir. Yapılan çalışmalar özellikle dokumacılık sektörünün tüm alt sektörleri ile birlikte büyük bir ağırlık kazandığını göstermiştir.

İkinci ağırlıklı sektör Motorlu Kara Ulaşım Araçları sektörü olarak ortaya çıkmaktadır. Madeni Eşya, Elektrikli Makinalar İmali sektörleri de oldukça fazla sayıda birimin yer aldığı gelişmiş sektörler olmaktadır. Ayrıca gıda sanayiinin çeşitli dallarında gelişmiş sanayi bazından söz edilebilir.

Bursa il merkezinde yer alan sanayilerin bir diğer özelliği hem küçük, hem de büyük sanayi birimlerinin gelişmiş olmasıdır.

Bursa'da faaliyette bulunan 10 ve daha fazla işçi çalıştıran işletmelerin sahip olduğu toplam sermaye miktarı 60.922.951.000.— TL'dir. 1980 yılında yapılan Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre nüfusu 1.148.493 olan Bursa'da gerek sermaye ve gerekse toplam istihdam yö

nünden Tekstil Sanayii ilk sırayı alırken bunu otomotiv sanayii, makina sanayii, madeni eşya sanayii ve diğerleri izlemektedir.

| Sanayi Dalı | İstihdam (Toplam) | Sermaye (000 TL.) |
|--------------------|------------------------------|------------------------------|
| Tekstil | 42.000 | 27.613.445 |
| Otomotiv | 14.000 | 25.849.396 |
| Makina | 4.381 | 3.068.399 |
| Madeni Eşya | 900 | 116.912 |
| Kaplama | 24 | 6.070 |
| Kimya | 1.040 | 231.120 |
| Lastik | 750 | 300.000 |
| Ağaç | 304 | 62.957 |
| Cam Eşya | 106 | 126.929 |
| Fotoğraf (Film) | 48 | 10.015 |
| Gıda | 2.834 | 515.214 |
| Deri | 439 | 81.220 |
| Kağıt | 291 | 60.000 |
| Taş Tuğ. Çimento | 1.506 | 970.599 |
| Soğuk Depoculuk | 82 | 41.000 |
| Ambalaj | 535 | 507.284 |
| Diğer Sanayi | 1.292 | 1.362.391 |

| | | |
|--------|--------|------------|
| Toplam | 70.532 | 60.922.951 |
|--------|--------|------------|

İrade 16 ve daha fazla sanayi dalı bulunmasına karşın bazı belirli büyük firmalar dışında Bursa Sanayiinde ileri bir teknoloji uygulanmamaktadır. Üretimde ekonomik ve fiziksel ömrünü doldurmuş çok sayıda makina kullanılabilmektedir. Buna rağmen dünya standartlarına eşit teknolojiye sahip bulunan işletmelere de rastlanmaktadır.

Sanayi Dağılımı

Bursa'da sanayi, yaygınlık derecesine göre başlıca şu dallara ayrılmaktadır:

- Dokuma Sanayii,
- Otomotiv Sanayii,
- Süt Sanayi,
- Meşrubat Sanayi,
- Diğer Sanayii.

Günümüzdeki Bursa Dokuma Sanayii, iplik üretimi, pamuklu kumaş ve havlu sanayiinin oluşturduğu pamuklu dokuma sanayii, sun'î ve sentetik iplik ve kumaş üretimi, flatür sanayii ve tabii ipekli

kumaş, boya ve apre ve emprime sanayii, örme trikotaj ve dokuma eşya imali, kilim ve benzeri alt sektörlerden oluşmaktadır. Geleneksel üretim yapan firmaların yanında Bursa Tekstil Sanayii her geçen gün modernleşmektedir. Özellikle son 15 yılda büyük gelişmeler olmuş, kurulan modern fabrikalar iç piyasasının ihtiyacını tamamen karşılarken, dış piyasaya da yönelmiştir.

Bursa’da Dokuma Sanayii, genellikle şahıs firmaların yönetiminde bulunmaktadır. Ancak, Sümerbank Merinos Yünlü Sanayii Müessesesi il ve ülke ekonomisinde ağırlığını korumaktadır.

İstanbul Sanayi Odasının yaptığı “500 Büyük Firma” sıralamasında:

“Sifaş 60, Polylen 144, A.S.F. 148, Bısaş 323, İpekiş 367, İpek er 377 ve Gemlik Sun’i İpek ve Viskoz Mamulleri Müessesesi 388”nci sırayı almışlardır.

| Sıra | Firma Adı | Satış Hasılatı | Bilançosu | İhracat |
|------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|
| 6 | | | | |
| 0 | Sifaş | 4.269.927.000.— | 281.623.000.— | — |
| 1 | Polylen | 1.887.930.000.— | 130.253.000.— | 360.053.000.— |
| 44 | | | | |
| 1 | A.S.F. | 1.779.910.000.— | 161.523.000.— | 11.139.000.— |
| 48 | | | | |
| 3 | Bısaş | 690.378.000.— | 25.531.000.— | 1.981.839.000.— |
| 23 | | | | |
| 3 | İpekiş | 510.566.000.— | 71.958.000.— | — |
| 67 | | | | |
| 3 | ipekler | 543.510.000. | 74.252.000.— | 18.929.000.— |
| 77 | Gemlik Sun’i | 533.319.000. | 226.271.000.— | |
| 3 | İpek ve Visk. | | | |
| 88 | Mam. Müess. | | | |

İlkel yöntemler ile yaşama savaşı vererek il sanayiinde geniş boyuta ulaşan dokuma sanayii, günümüz tekstil sanayiinde kullanılan sentetik iplik üretimini gerçekleştirecek ve hazır giyim dış satımında deniz aşırı ülkelere doğru olan aşama eğrisinin en üst noktasında bulunmaktadır.

Bursa tekstil sanayii gerek istihdam gerek yarattığı katma değer ve gerekse işletmelerin büyüklükleri bakımından İstanbul ve Çukurova’dan sonra Türkiye’nin üçüncü büyük tekstil sanayii merkezi durumuna gelmiştir.

İl’de otomotiv sanayiinin gelişmesi de önceleri en az sayıda bulunan otomotiv yan sanayii ürün firmalarının sayısal artışına dolayısıyla il iş gücünün yeni ve geleceğe dönük istihdamın doğmasına neden olacaktır.

Bursa’da gelişmiş durumda bulunan Otomotiv Sanayii, berabe-

rinde getirdiği otomotiv yan sanayiinin de canlanmasına neden olmuştur. Devlet İstatistik Enstitüsü verilerine göre, Metal Eşya, Makine ve Teçhizat, Ulaşım Aracı, İلمي ve Mesleki Ölçme Aletleri sanayii işyeri sayısı il toplamında (1980) 2.153 iken, Ulaşım Araçları sanayiinde ise toplam işyeri sayısı 411’dir. Ulaşım Araçları Sanayimdeki işyerlerinin büyüklüklerine göre dağılımı:

| İş Yeri Büyüklüğü (kişi) | Toplam İşyeri Sayısı |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1 | 91 |
| 2 | 129 |
| 3-4 | 129 |
| 5-6 | 42 |
| 7-9 | 20 |

şeklindedir.

Bursa, genel gözlemlerle de irdelendiği gibi ülke ölçeğinde üretim faaliyetlerinin önemli boyutlara ulaştığı Millî İmalât Sanayiinin yerleşme açısından potansiyeli olan bir merkez niteliği kazanmıştır. Bu yerleşme merkezinde yer alan sanayi birimlerinin % 72.7’sinin ülke çapında üretime yöneldiklerini DPT araştırması bildirmektedir. Aynı araştırmaya göre, mevcut birimlerin % 18.2’si bölge, % 6.8’i il ve % 2.3’ü il merkezi ölçeğinde üretim yaptıkları belirlenmiştir.

İstatistiki veriler imalât sanayii açısından Bursa’nın bölgenin milli ölçekte de önem kazandığını göstermektedir.

Bursa İmalât Sanayiine girdi sağlayan iller, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Sakarya, Eskişehir, Zonguldak, Ankara, Denizli, Antalya, Konya, Adana, Kayseri ve Gaziantep’tir.

İl’de bulunan bazı sektörlerdeki toplam girdi akımları miktara dayalı, yüzde olarak şu şekildedir :

| | |
|--------------------------|-------|
| Sektörü : Dokuma Sanayii | |
| Bursa | 20.18 |
| İstanbul | 3.34 |
| Kocaeli | 20.00 |
| Ege Bölgesi 13.78 Adana | 2.00 |
| İthalat | 54.75 |

Sektörü: Kara Ulaşım Araçları İmali

| | |
|-------------|-------|
| Bursa | 0.87 |
| İstanbul | 16.75 |
| İzmit | 0.26 |
| Gebze | 0.25 |
| İzmir | 0.38 |
| Ege Bölgesi | 14.91 |
| Ankara | 0.24 |
| Kayseri | 0.04 |
| İthalat | 66.30 |

Sektörü: Diğer Ulaşım Araçları Yan Sanayii

| | |
|------------|-------|
| Bursa | 53.51 |
| İstanbul | 18.98 |
| İzmit | 0.55 |
| Adapazarı | 0.07 |
| Denizli | 1.80 |
| Karabük | 10.25 |
| Eskişehir | 3.20 |
| Kayseri | 0.02 |
| Seydişehir | 2.13 |
| Antalya , | 0.11 |
| İthalat | 7.16 |
| Çeşitli | 1.13 |

Aynı sektörlerdeki girdi değerlerine dayalı olarak girdi akımları ise: Sektörü: Dokuma Sanayii

| | |
|-----------------|-------|
| Bursa | 15.03 |
| İstanbul | 7.09 |
| İzmit | 45.19 |
| Marmara Bölgesi | 6.45 |
| İzmir | 0.24 |
| Ege Bölgesi | 5.69 |
| Adana | 1.35 |
| Çeşitli | 3.98 |
| İthalat | 14.58 |

| | |
|-----------|------------------------------------|
| Sektörü : | Motorlu Kara Ulaşım Araçları imali |
| Bursa | 2.32 |
| İstanbul | 50.00 |
| İzmit | 0.13 |
| Gebze | 0.13 |
| İzmir | 1.95 |
| Ereğli | , 4.64 |
| Ankara | 0.12 |
| Kayseri | 0.02 |
| İthalat | 40.01 |

| | |
|-----------|------------------------------------|
| Sektörü : | Diğer Ulaşım Araçları (Yan Sanayi) |
| Bursa | 21.15 |
| İstanbul | 17.94 |
| İzmit | 4.63 |
| Adapazarı | 5.03 |
| İzmir | 1.53 |
| Ereğli | 5.40 |
| Karabük | 1.20 |
| Eskişehir | 0.92 |
| Konya | 0.03 |
| Kayseri | 0.08 |
| Gaziantep | 0.48 |
| Çeşitli | 4.44 |
| İthalat | 33.00 |

şeklindedir.

Yukarıda ele alınan sektörlerden dokuma sanayii üretiminde kullanılan girdiler, Marmara ve Ege Bölgesi ve bu bölgelerin ana merkezlerinden sağlanırken, düşük oranlarda olmakla birlikte Adana'dan da girdi sağlanmaktadır. Dokuma sanayiinin ilk aşamasını teşkil eden elyafın hazırlanması ve iplik haline getirilmesi aşamasında toplam girdilerin değer olarak % 14.58'ine ulaşan bir ithalat ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

Motorlu Kara Ulaşım Araçları sektöründe ithalat yolu ile sağlanan girdiler ağırlığı oluşturmaktadır. Ereğli, Bursa, Ankara, Kayseri, İzmit belirli oranlarda girdi katkısında bulunurlarken İstanbul ilinin sağladığı girdi değer olarak yüksek oranlara (% 50) ulaşmaktadır.

Otomotiv yan sanayiinde ise girdi büyük oranda Bursa'dan sağlanmaktadır. İstanbul, Bursa yan sanayiine girdi sağlama yönünden ikinci sırayı almaktadır.

Bursa İmalat Sanayiinin çıktı sağladığı iller ise İstanbul, Kocaeli, Sakarya, İzmir, Uşak, Denizli, Antalya, Eskişehir, Ankara, Konya, Kayseri, Adana, Gaziantep ve Erzurum'dur.

Devlet Planlama Teşkilatının yaptığı araştırmaya göre Bursa dokuma sanayii çıktılarının miktar olarak % 28 değer olarak % 24'lük bölümü il düzeyinde kullanıma sunulurken toplam çıktı değerinin % 13'ü İstanbul'a, % 42'si İstanbul ile Bursa'da pazarlanmaktadır. Böylelikle toplam çıktının % 79'u İstanbul ve Bursa illerine verilmekte toplam çıktının % 16'sı ise Marmara Bölgesinde satılmaktadır. Bu sektör çıktılarının % 7'ye varan bölümünün ise ihracata yönelik olduğu görülmektedir.

Başka yerde sınıflanmamış dokuma mamülleri sektöründe ise üretimin % 32'si İstanbul'a, % 17'si Ege, % 13'ü Karadeniz, % 14'ü İç Anadolu, % 4'ü Marmara, % 3'ü Akdeniz ve % 1'i Doğu Anadolu Bölgelerine satılmaktadır.

Motorlu Kara Ulaşım Araçları İmalat sektöründe toplam çıktının değer olarak % 39'u, miktar olarak da % 49.46'sı İstanbul'a gönderilmekte, geri kalanı tüm yurttan satışa sunulmaktadır.

Otomotiv yan sanayii, ürünlerini çeşitli merkezlere değişik oranlarda göndermektedir. Toplam çıktının % 28.64'ü Bursa ilinde kullanılmakta, % 14'ü İstanbul'a satılmaktadır. İstanbul ve Bursa dışında İzmit, Adapazarı, İzmir, Eskişehir, Ankara, Konya ve Adana'ya belirli oranlarda mal sağlanmakta olup toplam çıktının % 50.57'si ülke çapında dağıtımına tabi olurken % 6.79'luk bölümü de ihracata konu edilmektedir.

Genel olarak Bursa İmalat Sanayiinin girdi ilişkileri açısından değerlendirilmesinde Bursa'da gelişen sanayiinin büyük ölçüde İstanbul ve Kocaeli'nde yer alan sanayi kollarının girdilerine bağımlı olduğu gözlenmektedir. Tekel niteliği taşıyan demir-çelik girdisi için Ereğli ve Karabük'ün devreye girdiği zaman da diğer sanayi ağırlıklı merkezlerden girdi kullanıldığı tespit edilmiştir.

Devlet İstatistik verilerine göre 1980 yılı itibarıyla Bursa ili sınırları dahilindeki imalat sanayiinde toplam 8.026 işyeri mevcuttur. İşyeri sayısının ilçeler itibarı ile dağılımı ise şu şekildedir:

| İlçe | İşyeri Sayısı | Nüfus |
|------------------|---------------|-----------|
| Merkez | 5.759 | 607.221 |
| Gemlik | 152 | 48.106 |
| İnegöl | 792 | 97.812 |
| İznik | 135 | 37.479 |
| Karacabey | 231 | 65.915 |
| Keleş | 26 | 22.453 |
| Mudanya | 52 | 31.029 |
| Mustafakemalpaşa | 457 | 92.586 |
| Orhaneli | 90 | 55.905 |
| Orhangazi | 129 | 41.465 |
| Yenişehir | 203 | 48.521 |
| Toplam | 8.026 | 1.148.512 |

İşyerlerinin standart iktisadi faaliyet kolları sınıflandırılmasına göre en fazla işyerinin dokuma, giyim eşyası ve deri sanayiinde olduğu, bunu metal eşya, makina teçhizat, ulaşım aracı, ilmi ve mesleki ölçme aletleri sanayiinin izlediği; diğer bir ifade ile Bursa ilindeki toplam işyerinin % 39'u dokuma giyim eşyası ve deri sanayi, % 27'sinin de metal eşya, makina ve teçhizat, ulaşım aracı, ilmi ve mesleki ölçme aletleri sanayi oluşturmaktadır.

| İktisadi Faaliyet Kolu | İşyeri Sayısı | Toplam İşyeri Sayısındaki Pay (%) |
|---|---------------|-----------------------------------|
| Gıda, İçki, Tütün Sanayii | 482 | 6 |
| Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayii | 3.109 | 39 |
| Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayii | 1.770 | 22 |
| Kağıt ve Kağıt Ürünleri Basım Sanayii | 101 | 1.2 |
| Kimya, Petrol, Kömür, Kauçuk ve Plastik Ürünleri Sanayii | 181 | 2.2 |
| Taş ve Toprağa Dayalı Sanayi | 123 | 1.5 |
| Metal Ana Sanayii | 5 | 0.1 |
| Metal Eşya, Makina ve Teçhizat Ulaşım Aracı, İlmi ve Mesleki ölçme Aletleri Sanayii | 2.153 | 27 |
| Diğer İmalat Sanayii | 102 | 1 |
| Toplam | 8.026 | 100 |

İlçe nüfusları ile İmalât Sanayii işyerleri sayısı incelendiğinde sanayi işyerlerinin merkez ilçe dışında genellikle İnegöl, Mustafakemalpaşa, Karacabey ve Yenişehir gibi ova ilçelerinde yoğun olduğu gözlenmektedir.

İl'de 50 ve daha fazla işçi çalıştıran işyeri sayısı 117, işçi sayısı ise 42.933'dür.

31.12.1983 tarihi itibari ile ilimizde en çok işçi çalıştıran kuruluş ve işçi sayıları aşağıdaki tablomuzda belirtilmiştir.

| Kuruluş | İşçi Sayısı |
|---|-------------|
| 1. Sümerbank Merinos Yünlü San. Mües. | 3.189 |
| 2. Oyak - Renault Otomobil Fab, A.Ş. | 2.997 |
| 3. TOFAŞ Türk Otomobil Fab. A.Ş. | 2.437 |
| 4. Halıfleks T.A.Ş. | 2.099 |
| 5. Bisaş | 1.417 |
| 6. Sifaş | 1.352 |
| 7. Santral Dikiş San. A.Ş. | 866 |
| 8. Asil Çelik | 724 |
| 9. TAT Konserve T.A.Ş. | 721 |
| 10. DOSAN Konserve T.A.Ş. | 621 |
| 11. Gemlik Sun'î İpek ve Visk. Mam. Mües. | 590 |
| 12. Polylen | 567 |
| 13. A.S.F | 530 |
| 14. Döktaş | 505 |
| 15. Vatan Konserve T.A.Ş. | 484 |
| 16. Gemlik Azot Sanayii T.A.Ş | 436 |

1983 yılı sonu itibari ile Bursa'daki işsiz oranı % 11.8'dir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının verilerine göre İl'deki çalışan nüfus sayısı ve bunların oranları sektör el dağılımı şöyledir:

| Sektör | Çalışan Nüfus | Oran |
|--------|----------------|------|
| Tarım | 470.000 | 60 |
| Sanayi | 171.673 | 22 |
| Kamu | Hizmet 138.659 | 18 |
| Toplam | 780.332 | 100 |

Bursa'da mevcut tüm sanayi dallarındaki işyeri sayısı ise 24.894' dür. İşyerlerinin sektör el dağılımı incelendiğinde en fazla işyeri sayısının sanayi sektöründe olduğu görülecektir.

| Sektör | İşyeri Sayısı |
|----------------|---------------|
| Sanayi | 16.560 |
| İnşaat | 6.759 |
| Kamu | 698 |
| Serbest Meslek | 826 |
| Tarım | 51 |
| Toplam | 24.894 |

Bursa Ticaret ve Sanayi Odası kayıtlarına göre ise de toplam 8.738 üyenin 4.558'i ticaret, 4.180'i de sanayi meslek gruplarına dahil bulunmaktadır.

| Meslek Grubu | Hakiki Şahıs | Hükmi Şahıs | Toplam |
|--------------|--------------|-------------|--------|
| Ticaret | 3.431 | 1.127 | 4.558 |
| Sanayi | 3.054 | 1.126 | 4.180 |
| Toplam | 6.489 | 2.253 | 8.738 |

İl sanayiinin önemli bölümünü oluşturan imalât sanayiinde 1980 rakamlarına göre, 41 Anonim Şirket, 90 Kolektif Şirket, 9 Kooperatif Şirket, 2 Komandit Şirket, 7 Limited Şirket, 1.307 Adi Ortaklık bulunmaktadır. 6.570 işyeri ise Ferdi Mülkiyet statüsünde bulunmaktadır.

Hukuki durumlarına göre dokuma giyim eşyası ve deri sanayi faaliyet kolunda 3.109 işyeri ferdi mülkiyet statüsünde iken aynı faaliyet kolunda 18 anonim şirket bulunmaktadır.

Ülke genelinde yapılan araştırmaya göre Türkiye’de faaliyette bulunan yaklaşık 55 bin anonim ve limitet şirketlerin büyük bir bölümü Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerinde bulunmaktadır. Şirketlerin bölgelere ve illere göre dağılımında ise Bursa % 16.4 ile ikinci sırayı almaktadır. Bursa ve çevresinin Türkiye’de en çok şirket bulunduran yörelerden olması sanayi kenti olan Bursa’da ticaret ve ihracat hacminin yoğunluğundan kaynaklanmaktadır. Şirketlerin iller ve yüzdelere göre dağılımı şu şekildedir.

| İller | Dağılım Yüzdesi |
|---------------------|-----------------|
| İstanbul ve Çevresi | 23.2 |
| Bursa ve Çevresi | 16.4 |
| Adana | 13.8 |
| İzmir | 11.1 |
| Ankara | 9.3 |
| Konya | 9.2 |
| Kayseri | 6.5 |
| Zonguldak | 4.2 |
| Gaziantep | 2.3 |
| Diğer | 4.0 |

İldeki mevcut sanayi kuruluşlarından sadece otomotiv ve otomotiv yan ürünü üretimi yapan bazı kuruluşların dışında bulunan tüm kuruluşlar yerli sermaye ile çalışmaktadır. İl sanayiinin ana dalı olan dokuma sanayiinde yabancı sermayeden söz etmek imkânsızdır. İlk dönemlerde ferdi mülkiyet veya adi ortaklık şeklinde kurulan dokuma işyerlerinin çoğunluğu günümüzde holdingleşme halindedirler. Ayna şekilde kurulan gıda sanayii ile otomotiv yan sanayimdeki kuruluşlar genellikle kolektif şirket veya limitet şirket statüsünde bulunurlarken azınlık sayıdaki kuruluşlarda anonim şirket statüsündedirler. Geçmişte lisanslı üretim yapan bu kuruluşlar bugün, teknoloji ihracatı yapacak düzeyde bulunmaktadır.

Sanayileşmenin Bursa'ya gelmesi ile birlikte beraberinde taşıdığı sorunlar kadar il ve ülke ekonomisine yararlı da olmaktadır.

Yakın tarihe kadar düzensiz bir şekilde ve kent içinde bulunan sanayi kuruluşlarından çoğunluğu Organize Sanayi Bölgesinin kurulması ile belli ölçüde de olsa sağlıklı ve düzenli bir sanayi yerleşim durumuna geçmişlerdir. Halen kent içinde bulunan ve küçük sanat olarak tanımlanan sanayi kesimi de önümüzdeki yıllarda tamamlanması beklenen Küçük Sanatkarlar Sitesine taşındıktan sonra kent, tamamen sanayi kuruluşları ile içiçe olmaktan arınmış olacaktır.

Sanayileşmenin İl'e getirdiği en büyük sorun, kurulan sanayi kuruluşlarından çoğunluğunda arıtma tesisi olmamasının yol açtığı çevre kirliliği ve Bursa Ovasının kayıp edilme tehlikesi ile karşı karşıya bırakılmasıdır. 1977 yılında hazırlanan "Bursa Ova Koruma Protokolü" söz konusu tehlikenin geniş boyutlara ulaşmasını önlemiştir. Ancak, tarım dışı toprakların sanayi kesimine verilmesi aynı zamanda tarımsal amaçlı toprakları korurken, sanayinin izinden gelen insan göçünün yol açtığı gecekondulaşma sorununu ortaya çıkarmıştır. Zaten, gecekondulaşma günümüzde sanayinin kentleşmeye olumsuz şekilde armağan ettiği bir kavramdır. Dikkat edilirse, düzensiz ve sağlıksız bir kentleşmenin bulunduğu yörede genellikle sanayileşme ya emekleme devresini tamamlamak aşamasındadır ya da gelişi güzel kurulmuş bir sanayi görünümündedir. Her türlü yasal destekten uzak şekilde oluşan gecekondularda yaşayan nüfus, genellikle kırsal kesimden sadece çalışmak amacı ile gelenlerden ibarettir.

1980 yılında yapılan genel nüfus sayımına göre Bursa toplam il nüfusunun % 29'luk bölümünü (335.489) çeşitli illerden Bursa'ya doğru olan göç akımı ile gelen nüfus oluşturmaktadır. Böylece, sanayi kuruluşlarının bulunduğu iller arasında yapılan araştırmaya göre Bursa, İstanbul'dan sonra sanayi nedeni ile göç kabul eden ve bu nedenle

yıllık nüfusu % 35.53 artan ikinci kent görünümüne sahip olmuştur, İl'e otomotiv sanayinin gelişinden öncesine kadar İstanbul ilini İzmir, Adana ve Kocaeli izlerken sıralama 1968 yılından itibaren İstanbul, Bursa, İzmir, Kocaeli ve Adana şekline almıştır. Göç verilerine göre, Bursa'ya en çok Doğu Anadolu ve Karadeniz bölgelerinden ve yakın çevre illerden (Balıkesir, Bilecik, İstanbul vb. gibi) göç akımı olmaktadır.

Büyük bir sanayi potansiyeline sahip bulunan Bursa'nın sosyoekonomik özelliği, sanayi bölgesinin faaliyete geçişinden bugüne kadar kurulan firma sayısında da kendini belli etmektedir. Sanayi kuruluşlarının belli bir merkezde toplanmasının yararlı olduğunu kanıtlarcasına Organize Sanayi Bölgesinin kurulduğu yıl sadece bölgede 1 firma mevcut iken bu sayı günümüzde 81'e yükselmiştir. Organize sanayi bölgesinde halen tekstil sanayii ve tekstil yan sanayii, otomotiv sanayii, kağıt ürünleri sanayii, gıda sanayii ile iştiğal eden firmaların varlığı rahatlıkla gözlenmektedir. Bursa'nın geleneksel sanayi sektörü olan tekstil, Organize Sanayi Bölgesinde de egemen sektör görünümündedir. İştiğal konuları itibari ile bölgedeki firmaların genel toplam içindeki oranları şu şekildedir.

| | (Oran (%)) |
|---------------------------------|------------|
| Tekstil Sanayii ve Yan Sanayii | 35 |
| Otomotiv Sanayii ve Yan Sanayii | 30 |
| Metal ve Makina Sanayii | 15 |
| Diğerleri | 20 |
| | 100 |

Devlet Planlama Teşkilâtının çalışmasına göre, İl'deki işgücü bulma zorluğu (kalifiye işçi olarak) % 52'dir. Bursa'da kalifeyesiz düz işçi teminindeki zorluk oranı yok denecek kadar azdır. (% 3) Yine Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılan değerlendirmede Bursa, her faktörün uygunluk açısından yüksek değerlere ulaşmaktadır. Bursa'da yer alan imalat sanayii birimlerinden % 23'ü hammaddeye yakınlık açısından uygun şartları olmadığını belirtirken, % 97'si ana ve yan sanayilere yakınlık şartının bir merkezde sağlandığını belirtmektedirler. Milli ölçekte üretim fonksiyonunun ağırlık kazandığı merkezlerden biri olan Bursa'da hizmet açısından bölge seviyesinde üretimi gerçekleştirirken imalât sanayii üretimi bölge ölçөгünü aşarak milli ölçөгe ulaşmaktadır.

Sanayinin İl'de bu denli geniş boyutlara ulaşmasının il nüfusuna yerli göç nedeni ile gelen nüfusun katkısı olduğu kadar, ortaya çıkardığı önemli bir gerçek ise, İl'deki yerli işgücü potansiyelinin pek azının (% 2.3) İl'den ayrılmış olmasıdır. Başka bir ifade ile, Bursa'daki işgücü potansiyelinin ağırlık bölümünü yerli il nüfusu teşkil etmektedir. Bölgelerden ve çevre illerden gelen göç nüfusu ise genellikle ilk dönemlerde girdiği kalifiyesiz düz işçi statüsünü korumakta, üretime olan emeğinin katkısı az ölçüden yukarı çıkamamaktadır.

İhracat Açısından Bursa Sanayii

Bursa'dan yapılan toplam ihracat değeri 1983 yılı sonu itibarı ile 35.571.628.329.— TL. dir. Bu değerın 24.398.582.000.— TL'lik kısmı Bursa Ticaret ve Sanayi Odası kanalı ile, 1.790.288.905.— TL'lik kısmı, Yenişehir, Karacabey, Mustafakemalpaşa, İnegöl ve Gemlik ilçelerinden, 7.382.757.424.— TL.lik kısmı da çeşitli özel firmaların yaptığı ihracat değeri oluşturmaktadır.

Oda kanalı ile yapılan ihracatta ilk sırayı tekstil ürünleri alırken, bunu yaş sebze ve meyve ile otomotiv yan sanayii ürünleri izlemektedir.

1982 yılında yapılan ihracat ile 1983 yılında yapılan ihracat rakamları karşılaştırıldığında, Bursa Ticaret ve Sanayi Odası kanalı ile yapılan ihracatta TL. olarak % 51'lik artış, ilçelerden yapılan ihracatta % 24.5'lik, çeşitli özel firmalardan yapılan ihracatta da % 65.9'luk bir artış tespit edilecektir.

| İhracat Artış Oranı (%) Lira | | Dolar | Mark |
|----------------------------------|--------|--------|------------|
| BTSO Kanalı ile Yapılan İhracat | + 51 | + 13.4 | — |
| İlçelerden Yapılan İhracat | + 24.5 | — 7.3 | “t~ 3 o |
| özel Firmalardan Yapılan İhracat | + 65.9 | + 36.5 | — |

Karşılaştırılmalı bilgilere göre il genelindeki % 16.3 oranındaki artış Dolar olarak Lira olarak % 52.2, Mark olarak da % 35 artışa yansımaktadır.

Mevcut iki limanından (Gemlik ve Mudanya) hem ihracat hem de ithalat yapılmaktadır. Ancak, mevcut limanlardaki tesis yetersizliği ve sınırlı boyutlu olmaları nedeni ile gerekli ihtiyacı karşılamaktan uzaktırlar. Bu nedenle pahalı olmasına karşın, ihracat karayolu ile yapılmaktadır. İl'deki çeşitli firmaların yaptığı ihracat sıralamasında,

KAV A.Ş'. 7.382.757.424.— TL'lik ihracat ile birinci sırayı alırken, bunu BORUSAN A.Ş. 4.295.115.000.— TL., DOKSAN Konserve A.Ş. 1.439.213.380.— TL. lık ihracatlarla izlemektedirler.

İl'den yapılan ihracat özellikle Ortadoğu ülkelerine yöneliktir. Genelde gıda sanayii ve tekstil sanayii ile otomotiv sanayii ve otomotiv yan sanayii ürünlerinin konu edildiği bu ihracatın yanında Federal Almanya, Fransa, Avusturya gibi Batı Avrupa Ülkelerine de gıda ve sanayii ürünleri satılmaktadır.

1983 yılında yapılan ihracatın mal grupları itibari dağılımı ve mal gruplarının toplam ihracat içindeki payları:

| Mal Grupları | 1.000 TL. | Dolar | |
|---|------------|--------------|----|
| Sanayi Ürünleri | 20.928.172 | 95.128.055 | 86 |
| Tarım, Orman, Hayvancılık ve Su Ürünleri | 2.846.595 | 12.939.068 | 12 |
| Madencilik Ürünleri | 623.815 | 3.362.789 | 2 |
| Aynı yıl yapılan ihracatın ülke gruplarına göre dağılımı ise şu şekildedir. | | | |
| Ülke Grupları | 1.000 TL. | Dolar | |
| AET Ülkeleri | 8.539.504 | 39.000.469 | |
| Serbest Döviz | | | |
| Sahası Ülkeler | 15.859.078 | ' 72.429.443 | |
| Kliring Anlaşmalı | | | |
| Ülkeler | — | — | |
| Sonuç | | | |

Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet Dönemi olarak iki aşamada incelenen Bursa Sanayii, gerek üretim, gerekse ihracat ve istihdam açısından il sanayini en üst düzeye erdirmiştir.

Ancak, il sanayiinde günümüz için en önemli sorun, il sanayii ürünlerini dış pazarlara ulaştırabilecek araçların ve tesislerin günün koşullarına uygun şekilde yapılması ve pazarlanmasıdır.

Ayrıca, mevcut ulaşım ağının havayolu ve demiryolu ile kuvvetlendirilmesi Bursa sanayimdeki hızlı gelişmeyi daha da süratlendirecektir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

‘ DPT Bölge Merkezlerinin Sanayi Yapısı Araştırması’, Ayda ERAYDIN. Sosyal Planlama Başkanlığı. Yayın No : DPT -1908 - SPB - 376, Ankara, Temmuz 1983, Shf. 53. 66.

“Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü -1980 Genel Nüfus Sayımı- Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri, 16. Bursa, “Yayın No: 990-55, Ankara, Ekim 1983

“Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü -1980 Genel Sanayii ve İşyerleri Sayımı (Birinci Aşama Sonuçları) 16, Bursa,” Yayın No: 1018,- 16. Nisan 1983.

İl Envanteri 1982-Bursa Valiliği, 1983.

İl Envanteri 1983 - Bursa Valiliği 1984.

“Organize Sanayi Bölgesi 1982”, Bursa Ticaret ve Sanayi Odası Yayın 1982. “Bursa Sanayii”, Dünya Gazetesi, 3 Mayıs 1982.

“Otomotiv Sanayi”, Dünya Gazetesi, 14 Haziran 1982.

Tekstil, Konfeksiyon Sanayii, Dünya Gazetesi, 29 Kasım 1982.

Bursa Ansiklopedisi, Sayfa 153-156.

Bursa Tekstil Sanayi İşverenler Sendikası Bülteni, Bülten No : 1984/9, 25 Nisan 1984.